

Приложение к Среднесрочной программе социально-экономического развития России до 2025 г. «Стратегия роста»

(Программа разработана в рамках поручения
Президента Российской Федерации
от 14 июля 2016 г. № Пр-1347)

Приложение № 13 из 19



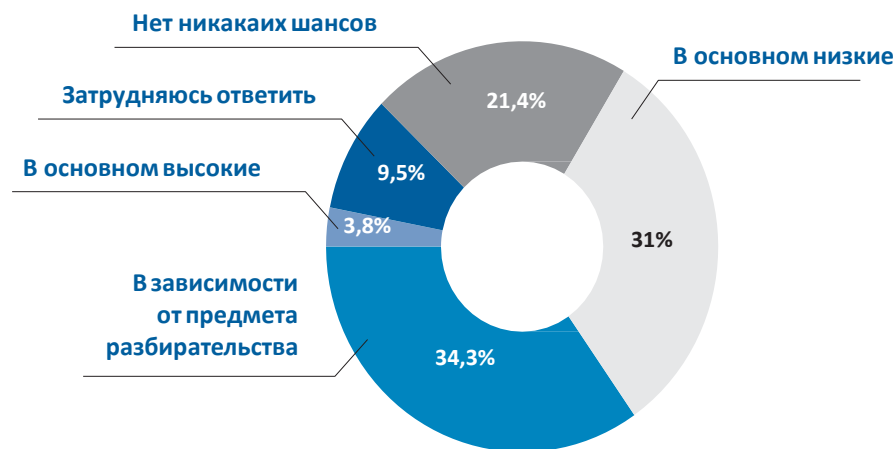
1. Независимость суда остается декларативной: судья зависит от председателя суда и от региональных властей.
2. Верховный суд РФ фактически не работает по обобщению судебной практики в экономической сфере.
3. В спорах с участием государственных органов (административных, налоговых и др.) суды во многом ориентируются на формальное подтверждение законности действий органов власти.
4. При рассмотрении уголовных дел основной упор идет на определение меры наказания, а не на рассмотрение обоснованности самого обвинения, о чем свидетельствует мизерная доля оправдательных приговоров по делам, не рассматриваемым судом присяжных.
5. Хаотическое и низкого качества нормотворчество порождает хаос в правоприменении и судебной практике.
6. По причине более совершенного регулирования некоторых видов гражданско-правовых сделок иностранным правом российские предприниматели и государственные компании предпочитают при совершении сделок использовать иностранное право, отказываясь от использования российского.

Системные проблемы [1]

Бизнес не доверяет судебной системе

По вашему мнению, каковы шансы выиграть судебное разбирательство, если вашим оппонентом будут государственные органы?

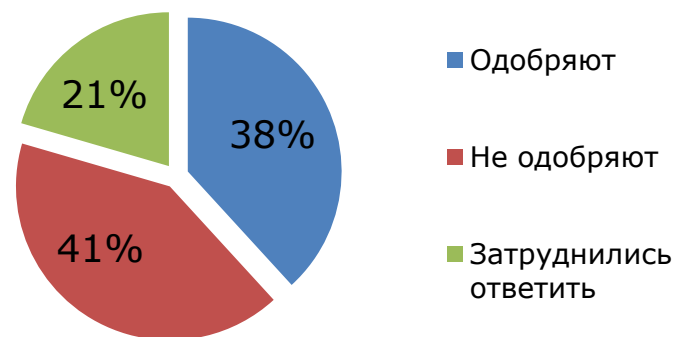
Опрос предпринимателей, 2016 г. **



Источник *

**Социологическое исследование ВЦИОМ
«Одобрение деятельности общественных институтов»**

**Вы одобряете или не одобряете деятельность судов?
(ВЦИОМ, ноябрь 2016)**



Источник *

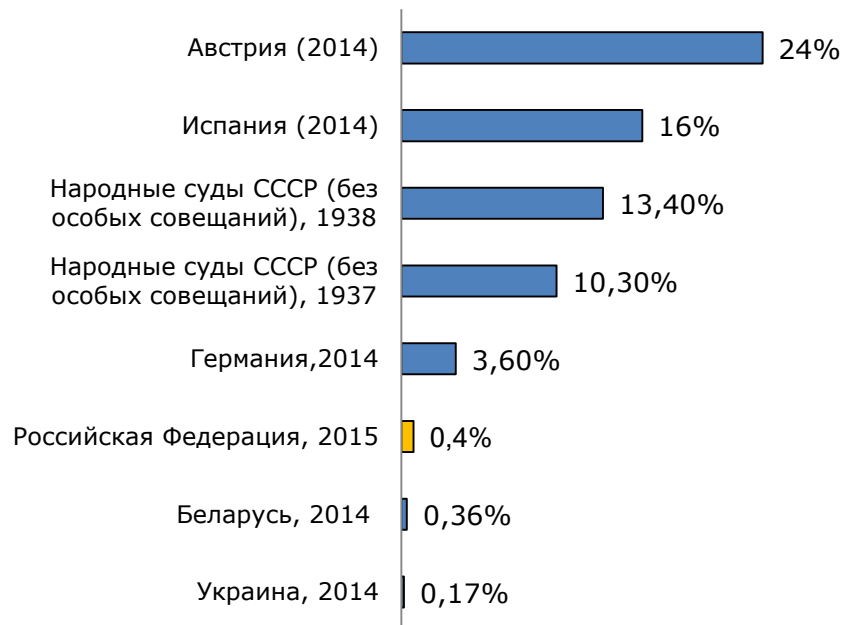
Более 50% предпринимателей считают минимальными шансы выиграть судебное разбирательство в случае, если их оппонентом будут государственные органы, и только 3,8% респондентов считают шансы высокими.

* Опрос: мнение собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в Российской Федерации. Выполнено по заказу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей с 21 по 31 марта 2016 г.

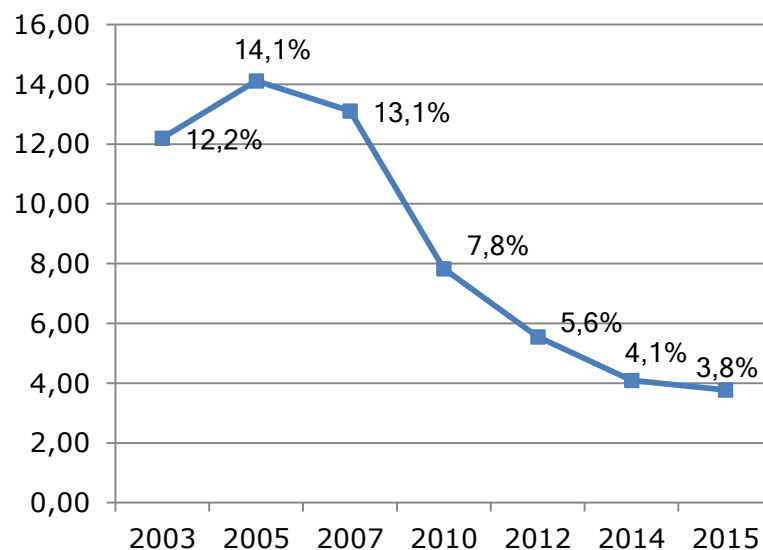
Системные проблемы [2]

Судебная система все больше ориентирована на поддержку позиций органов власти в ущерб равенству сторон и принципу состязательности.

Доля оправдательных приговоров, вынесенных судами, по уголовным делам



Доля дел об административных правонарушениях, поступивших в мировой суд, прекращенных судьями (оправданием), %



Источник: данные СД ВС РФ

Доля оправдательных приговоров по предпринимательским статьям УК РФ (ст. 159–159.6, 160, 165, 171–199.2) – **0,5%.**

При этом суды присяжных выносят оправдательный вердикт **в 10% случаев.**

Системные проблемы [3]

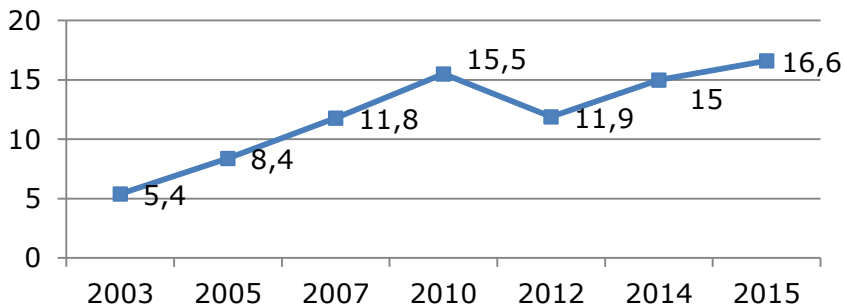
Нагрузка на судей чрезвычайно велика:

с 2011 года число дел, рассмотренных **арбитражными судами**, при сохранении штата выросло на 40% (в первую очередь в городах-миллионниках). **В Москве на 1 судью Арбитражного суда приходится 7 новых дел в день.**

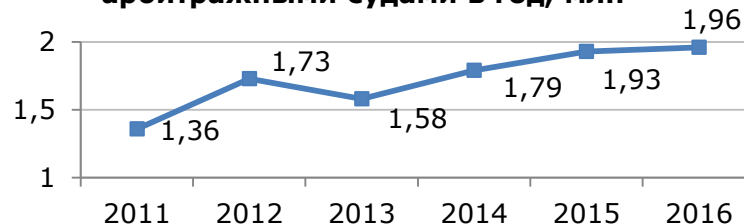
В среднем **судья мирового суда** (на 31 декабря 2015 г. действовали 7536 мировых судей) за 1 рабочий день принимает решения по 10,2 гражданским, административным и уголовным делам, с общей суммой штрафов, взысканий и др. – 272 тыс. рублей. 21% нагрузки – взыскания налоговых органов, взыскания по коммунальным услугам – 16%.

Такая нагрузка не позволяет качественно и полноценно рассмотреть дело и вынести справедливое решение и закономерно влияет на результат суда: у судьи нет времени рассматривать дела. Справедливость недостижима – число дел об административных правонарушениях, прекращенных судами, с 2005 г. снизилось в 4 раза – с 14,2% до 3,8%

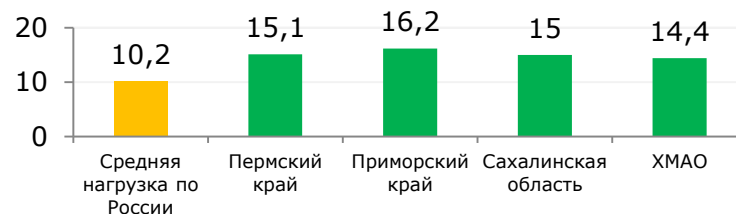
Число дел, рассмотренных мировыми судьями в год, млн.



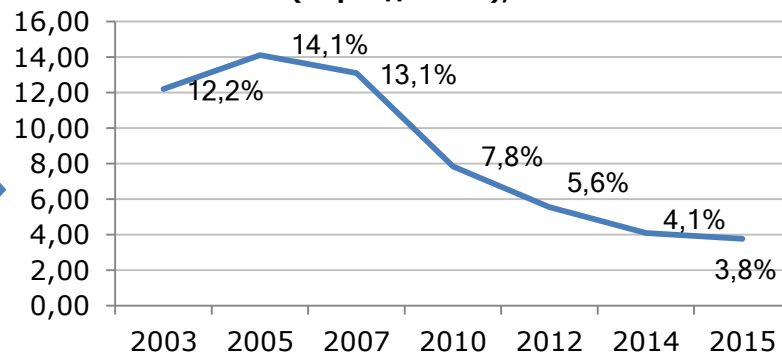
Число дел, рассмотренных арбитражными судами в год, млн



Нагрузка на мировых судей в 2015 г., дел в день



Доля дел об административных правонарушениях, поступивших в мировой суд, прекращенных судьями (оправданием), %



Источник: данные СД ВС РФ

Хаотическое и низкого качества нормотворчество порождает хаос в правоприменении и судебной практике.

С 2002 года:

- в Кодекс РФ об административных правонарушениях изменения внесены 404 федеральными законами:
- В Часть II Налогового кодекса РФ – 359 отдельными федеральными законами.

С 2003 по 2014 г. число ежегодно принимаемых только на федеральном уровне НПА, регулирующих деятельность МСП, выросло в 3,5 раза.

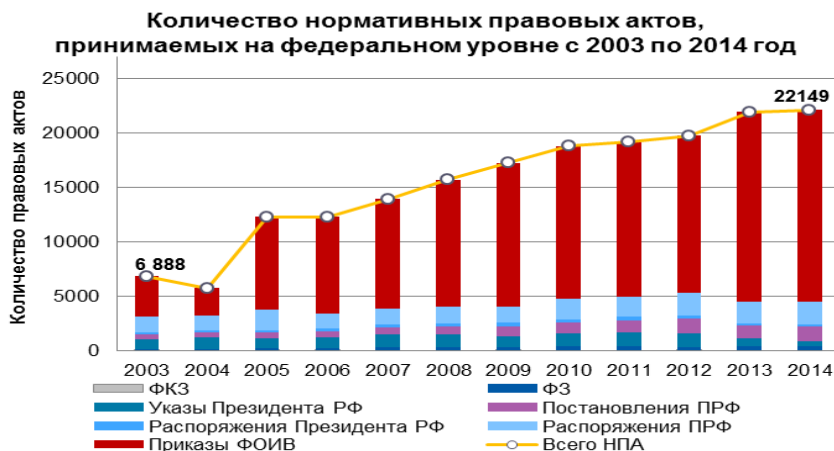
Общее количество НПА удвоилось в 2011–2016 гг.

6-м созывом ГД РФ приняты 1817 федеральных законов, из них:

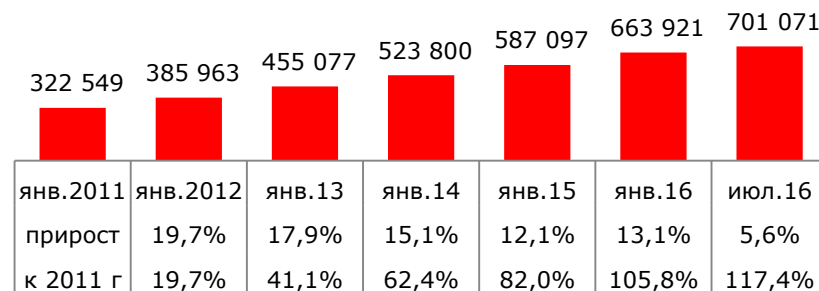
- 294-ФЗ «О внесении изменений в КоАП»
(в среднем - 1 изменение в неделю).
- 106-ФЗ «О внесении изменений в УПК РФ».
- 171-ФЗ «О внесении изменений в НК РФ».

То есть каждый 6-й федеральный закон вносил изменения в законодательство об административной ответственности, каждый 10-й федеральный закон менял налоговое регулирование.

Общее количество НПА в Российской Федерации в 2011–2016 гг. удвоилось



Действующих НПА, содержащихся в «Федеральном регистре»



Ист.: Минэкономразвития РФ

Цель реализации системного решения

Повысить эффективность судебной системы, обеспечить реальную независимость судей и стабильность российского законодательства.

КРІ

	Показатель	2016	2019	2025
1	Повышение уровня одобрения населением деятельности судов (ВЦИОМ)	38%	50%	70%
2	Число оправдательных приговоров, вынесенных судами (без учета дел, прекращенных судами по иным основаниям) по предпринимательским статьям УК РФ (ст. 159–159.6, 160, 165, 171–199.2)	0,5%	6%	12%
3	Доля лиц, ранее работавших в адвокатуре, замещающих должности судей	3%	15%	25%
4	Число дел на 1 мирового судью в день в среднем по России	10,2	6	5
5	Число дел на 1 судью арбитражного суда г. Москвы в день	7,2	4,5	3,5

Bertelsman Shiftung Transformation Index

		2016	2019	2025
1.	Rule of law (Правовое государство)	4	6	7
2.	Separation of powers (Разделение властей)	3	4	5
3.	Independent judiciary (Независимая судебная власть)	4	6	8
4.	Civil rights (Гражданские права)	5	6	7
5.	Private property (Частная собственность)	3,5	5	7
6.	Property rights (Права собственности)	3	5	7

World economic forum index

		2016	2019	2025
1.	Property rights (Защита прав собственности)	3,5	7	8
2.	Judicial independence (Независимость судей)	3,4	7	7
3.	Efficiency of legal framework in settling disputes (Эффективность правовых норм по урегулированию споров)	3,4	5	7
4.	Efficiency of legal framework in challenging regs (Эффективность правовой базы в решении сложных случаев)	3,1	5	7
5.	Strength of investor protection (Защита прав инвесторов)	5,7	7	8

World justice project

		2016	2019	2025
1.	No corruption in the judiciary (Нет коррупции в судебной системе)	0,45	0,7	0,8
2.	Publicized laws and government data (Опубликованность законов и государственной статистики)	0,47	0,8	0,85

1. Повысить независимость судей .

- **Ограничить полномочия председателей судов.**
Ввести их **выборность и ротацию каждые два года.**
- Создать новую **кассационную инстанцию** с учетом экстерриториальности (на уровне федеральных округов) и инстанции «малых» надзорных президиумов в Верховном суде.

2. Изменить структуру кадрового состава судейского корпуса.

- Ввести единый федеральный статус судьи: «Судья первой (кассационной, высшей) инстанции Российской Федерации», с правом осуществления функций судьи в любом суде соответствующей инстанции на территории РФ (после назначения).
- До 2019 года привлечь в судебный корпус не менее 1000 адвокатов и 1000 прокуроров.
- К 2025 г. установить квоту на формирование судебного корпуса: не менее 50% назначаемых судей должны иметь опыт работы адвокатами и/или в прокуратуре.

3. Повысить ответственность судей за заведомо неправосудные решения. Активизировать работу квалификационных комиссий, создать специальное оперативное подразделение ФСБ по расследованию обвинений против судей.

4. Снизить нагрузку на судей. Существенно повысить минимальные суммы, после которых органы власти смогут обращаться в мировой суд за взысканием недоимки физических лиц. Повысить размер государственной пошлины, например, для компаний, оказывающих коммунальные услуги, при обращении в мировой суд. Увеличить число мировых судей, число арбитражных судей в городах-миллионниках (в Московском арбитражном каждому судье в среднем приходит 7 новых дел в день).

5. Расширить полномочия Верховного суда Российской Федерации по отмене вступивших в законную силу решений судов, грубо нарушающих нормы материального права и единство правоприменительной практики в Российской Федерации.

1. Необходимо снизить нагрузку на судей до уровня, соответствующего требованиям охраны труда и человеческим возможностям.

- 1.1. Среди первоочередных мер – **существенно повысить минимальные суммы, после которых органы власти смогут обращаться в мировой суд за взысканием недоимки физических лиц.** Повысить размер государственной пошлины, например, для компаний, оказывающих коммунальные услуги, при обращении в мировой суд.
- 1.2. **Увеличить число мировых судей, число арбитражных судей в городах-миллионниках (в Московском арбитражном суде каждому судье в среднем приходит 7 новых дел в день).**
- 1.3. **Провести реформу процесса раскрытия информации о деятельности судов общей юрисдикции и мировых судей на основе успешного опыта системы «Электронный страж» в арбитражных судах** (в частности, обязать суды общей юрисдикции и мировых судей регистрировать в системах автоматизации судопроизводства все дела, поступающие на рассмотрение, под уникальными неизменяемыми номерами, а также выгружать в указанные системы в режиме реального времени все сведения о движениях указанных дел, с прикреплением всех судебных актов и обеспечением онлайн-информирования заинтересованных лиц о движениях судебного дела по электронной почте).

2. **Необходимо перейти на пакетный принцип рассмотрения поправок в кодексы и основные федеральные законы, обеспечить максимально широкое использование ОРВ.**
 - 2.1. **Перейти на «пакетный» принцип работы по законопроектам** (за исключением неотложных случаев), регулирующим отношения в сфере предпринимательской деятельности. Принимать такие законопроекты не чаще одного раза в год с обязательным переходным периодом. Срок вступления «пакета» в силу должен быть разумным, чтобы правоприменители и бизнес могли успеть подготовиться.
 - 2.2. **Распространить процедуру ОРВ на законопроекты, вносимые на рассмотрение перед вторым чтением в ГД РФ.** Установить четкие требования к содержанию пояснительной записки и финансово-экономическому обоснованию.
 - 2.3. **Не допускать на рассмотрение в рамках процедуры ОРВ:**
 - а) проекты НПА, не содержащие оценку их социально-экономических последствий для бизнеса;
 - б) законопроекты без проектов подзаконных актов, которые обеспечивали бы применение соответствующих законов после их вступления в силу.

3. Необходимо ограничить полномочия председателей судов и создать единый федеральный статус судьи.

- 3.1. **Ввести единый федеральный статус судьи: «Судья первой (кассационной, высшей) инстанции Российской Федерации»**, с правом осуществления функций судьи в любом суде соответствующей инстанции на территории РФ (после назначения).
- 3.2. **Ввести практику «перекрестного судебного присутствия»**, то есть рассмотрения дел судьями менее загруженных судов дел судов с более высокой загрузкой, в том числе с использованием новейших средств связи.
- 3.3. **Установить в законодательстве четкую и недвусмысленную процедуру отбора кандидатов на должности судей**, исключая проведение квалификационных экзаменов по месту назначения судьи и устанавливающую закрытый, не подлежащий расширительному толкованию, перечень оснований, по которому кандидату может быть отказано в назначении; в перспективе желателен переход на единый профессиональный экзамен для судей, прокуроров и адвокатов.
- 3.4. **Вывести регулирование деятельности Кадровой комиссии и квалификационных коллегий на законодательный уровень**, с целью придания публичности и абсолютной прозрачности их деятельности.
- 3.5. **Существенно повысить уровень оплаты труда работникам аппаратов суда и судьям**, доведя оплату работы первых до уровня средней заработной платы в регионе, а зарплату судей – до уровня выше средних доходов адвокатов и лиц, оказывающих платные юридические услуги в регионах.

- 3.6. Установить законодательно порядок, в соответствии с которым **председатель суда выбирается судьями суда из своего состава** (при наличии судебного опыта не менее 5 лет), исходя из принципа «первый среди равных», ротация председателя должна производиться раз в два года; ввести прямой запрет на вмешательство председателей судов и органов судейского сообщества в процесс рассмотрения конкретных дел и приравнять подобные вмешательства к внепроцессуальным обращениям, указанным в Законе РФ «О статусе судей в Российской Федерации» с соответствующими последствиями, перечисленными в законе.
- 3.7. **Передать Администраторам суда с передачей им права первой финансовой подписи функции по административному управлению судом, освободив от этой функции председателей;** разработать и утвердить типовой срочный трудовой договор с Администратором суда, а также регламент его деятельности, предусматривающий ограничения, не допускающие любое вмешательство в процессуальную деятельность суда.
- 3.8. **Передать аппарат помощников судей в подчинение судьям, наделив помощников ограниченными процессуальными полномочиями.**
- 3.9. **До 2019 года привлечь в судебный корпус не менее 1000 адвокатов и 1000 прокуроров.** К 2025 году установить квоту на формирование судебного корпуса: не менее 50% назначаемых судей должны иметь опыт работы адвокатами и/или в прокуратуре.
- 3.10. Изменить порядок формирования **квалификационных коллегий судей, установив, что большинство в них должны составлять бывшие судьи, представители научного и адвокатского сообщества.**
- 3.11. **Ввести суд присяжных по экономическим преступлениям.**
- 3.12. Расширить полномочия Верховного суда Российской Федерации по отмене вступивших в законную силу решений судов, грубо нарушающих нормы материального права и единство правоприменительной практики в Российской Федерации.

4. **Необходимо обеспечить работу действующих судебных кассационных и надзорных инстанций и создать новые кассационные инстанции, с учетом экстерриториальности и решения задачи обобщения судебной практики.**
 - 4.1. **Сформировать в полном объеме Коллегию по экономическим спорам Верховного Суда**, заполнив все существующие вакансии, и существенно расширить ее численный состав.
 - 4.2. **Создать отдельные суды кассационной инстанции в системе судов общей юрисдикции в рамках специальных судебных округов, не совпадающих с государственным административно-территориальным делением**, например, в границах существующих округов арбитражных судов (вместе с тем, представляется нецелесообразным полное объединение арбитражных округов и создаваемых округов общей юрисдикции).
 - 4.3. **Придать коллегиям Верховного суда**, в первую очередь коллегии по экономическим спорам, **функции по обобщению судебной практики**, с расширением количества судей, рассматривающих жалобу по конкретному делу в этих коллегиях (с 3 до 11).
 - 4.4. **Создать крупный международный центр арбитража ЕврАзЭС.**

5. Необходимо обеспечить соответствие российского гражданского права нуждам коммерческого оборота и приемлемость для современных сделок.

5.1. Организовать мониторинг имеющихся препятствий в выборе предпринимателями российского права в качестве регулирующего заключаемые ими сделки (например, имеющиеся пробелы в гарантиях защиты собственности, выполнения договоров и т.п.).

Первоочередные меры:

- ввести во вторую часть ГК РФ новые инструменты – Договор условного депонирования (эскроу);
- делать более гибкими отношения договора финансирования под уступку денежного требования, форм и порядка осуществления расчетов, включая расчеты по аккредитиву путем удаления излишнего императивного регулирования и расширения сферы применения – исключение возможности разрушения бизнеса при разводе, наследовании, аналоги трастов и/или наследственных фондов;
- институт обязательных письменных разъяснений, которые налогоплательщики могли бы запросить у налоговых органов применительно к конкретным сделкам и способам ведения бизнеса.

5.2. Гарантировать обязательное использование российского права в отношении государственной собственности и в случае участия в качестве стороны юридических отношений государства или государственной компании