



ИНСТИТУТ
ПРОБЛЕМ
ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Движение к правоохранительной и судебной системе в 2030 г.: развилки и перспективы

Кирилл Титаев, ведущий научный сотрудник Института проблем
правоприменения при Европейском университете в Санкт-
Петербурге ktitaev@eu.spb.ru, www.enforce.spb.ru

18 декабря 2015, Москва, Аналитический центр при Правительстве

Анонс

- Данные и предыстория
- Эволюция за 30 лет, ориентиры на 15, основные подходы
- Ключевые развилки в 15-летней перспективе (разного масштаба)
 - Децентрализация / судебная вертикаль
 - Следствие и стадия возбуждения уголовного дела
 - Функции прокуратуры
 - Отдельное антикоррупционное ведомство
 - Отдельная «юрисдикция» для бизнеса
 - «Псевдоиски» в гражданских делах
 - Работа по делам об административных правонарушениях
 - С чего начинать: вместе или по очереди?
- Что необходимо сделать для построения четкой карты в ближайшее время?

Предыстория и данные

- Более 300 интервью с инсайдерами и экспертами из более чем 25 регионов
- Более 2,5 тысяч опрошенных судей
- Более 2 тысяч опрошенных адвокатов
- Более 500 опрошенных следователей
- Более 100 человеко-смен наблюдений
- Более 5 млн статкарточек на всех подсудимых за 5 лет
- Более 2 млн статкарточек на преступления за 2014 год
- Более 1 000 вторичных источников
- Сеть региональных партнеров-исследователей, экспертов по частным вопросам

Юристы, социологи, политологи, историки, экономисты, управленцы, статистики

Что поменялось и сохранилось за 30 лет: суды

Изменилось

- Квалификационные требования к судьям и работникам аппарата
- Формальный способ набора и назначения судей
- Отменена подчиненность Министерству юстиции
- Улучшилось материальное обеспечение
- Увеличение количества дел (гражданских и административных)
- Ужесточились сроки рассмотрения дел
- Большая независимость от исполнительной власти

Сохранилось

- Реальный способ набора и назначения судей
- Большая роль председателя суда
- Большая роль вышестоящих судов
- Система обжалования
- Система оценки работы судей
- Обвинительный уклон
- Ориентация на материалы дела / документы
- Роль судьи как «юрисконсульта»
- Общая идеология и принципы работы

Что поменялось и сохранилось за 30 лет: правоохранительная система

Изменилось

- Название(я)
- Увеличилось количество правоохранительных органов
- Снизилась роль прокуратуры
- Меньшее взаимодействие с местными властями
- (?) Материальное обеспечение

Сохранилось

- Системы отчетности и управления
- Организационные структуры
- Ориентиры, цели работы, ценности (в т.ч. идея о преступности любой предпринимательской деятельности)
- Способы работы
- (?) Материальное обеспечение
- ...

На что ориентироваться

Идеологические модели

- Сильное и жесткое государство
- Государство, в котором удобно вести бизнес
- Государство, в котором большое внимание уделяется правам человека
- Социально-ориентированное государство

В нынешнем состоянии правоохранительных органов цели в 15-летней будут одними и теми же

Цели в 15-летней перспективе

- Снижение уровня физического насилия
- Большая эффективность за меньшие деньги
- Меньший «побочный» ущерб
- Более эффективная фильтрация виновных и невиновных
- Более эффективная защита потерпевших
- Улучшение репутации правоохранительных органов

Основные подходы

- Институциональная инерция (что не изменилось за 30 лет потрясений не может измениться быстро)
- Эффекты масштаба (как в Грузии не получится)
- «Другого народа (страны, полицейских, судей, etc.) у нас для вас нет»
- Концепции «гнилых яблок» и «все решает руководитель» не работают

Постепенные,
частные реформы,
объединенные
общей целью

Основные подходы: суды, правоохрана и экономическое развитие

«Защита бизнеса»

- ...
- Отдельные правила для «бизнес-преступлений» или «бизнес-преступников»
- «Снижение уголовно-правового давления на бизнес»
- Эффективная система разрешения предпринимательских споров
- ...

На практике

- Переквалификация преступлений в «обычные»
- Переквалификация бизнесменов в «обычных людей»
- Перевод спора в другую юрисдикцию
- Множество бизнес-споров реально разрешаются в судах общей юрисдикции
- ...

Реальный эффект даст только улучшение всей системы

Развилки: децентрализация

Есть

- Полный административный, управленческий и процессуальный контроль центра над территориями
- Управление огромным количеством (до 90) однообразных объектов на каждом следующем уровне
- Неадекватная модель назначений (e.g. Президент назначает каждый день не менее 10 только судей)
- (ergo) Управление посредством формальных показателей

Возможно

- Децентрализация полиции / смежных служб (на региональном / районном уровне – вывод служб охраны общественного порядка etc.)
- Ослабление подчиненности судей председателю и высшим судам (не в процессуальном, а в административном смысле)
- ~~Выборность судей~~
- ~~Доминирование суда присяжных~~

Развилки: функции прокуратуры

Есть

- Поддержание государственного обвинения в суде
- Работа в суде по гражданским делам
- Надзор за законностью на стадии следствия и проведения ОРМ
- Фактически – ответственность за криминальную ситуацию на территории и согласование всех ключевых решений по всем уголовным делам
- Надзор над соблюдением всех федеральных законов всеми ОГМУ, юрлицами и (по факту) предпринимателями

Возможно

- ~~Расширение функций надзора над всем и всеми (особенно судами)~~
- Сокращение функций «общего надзора» (все федеральные законы всеми)
- Расширение участия в досудебном производстве
или
- Сокращение участия в досудебном производстве

Развилки: следствие и ВУД

Есть

- Парадоксальная фигура следователя – между прокурором и полицейским. Функции формализации доказательств на досудебной стадии
- Стадия возбуждения УД – наличие формальной границы между неформальным и формальным расследованием
- Огромное количество форм и институтов для расследования уголовными делами (следствие / дознание: МВД, СК, ФСКН, ФССП, ФСБ, etc)
- Следствие = универсальный институт внесудебного давления

Возможно

- (?) Ликвидация следствия как такового – переход к паре «полицейский – прокурор»
- (?) Деформализация расследования
- Перенос основной тяжести доказывания в суд
- (?) Создание института следственных судей
- ~~Создание единого следственного органа~~

ДАЮ СПРАВКУ:

- Менее 0,5% обвиняемых оправданы на судебной стадии по делам публичного и частно-публичного обвинения
- Менее 0,3% подозреваемых реабилитированы на следствии
- В России регистрируется в 3 раза меньше преступлений, чем в Германии на 100 тысяч населения

Развилки: следствие и ВУД

Есть

- Парадоксальная фигура следователя – между прокурором и полицейским. Функции формализации доказательств на досудебной стадии
- Стадия возбуждения УД – наличие формальной границы между неформальным и формальным расследованием
- Огромное количество форм и институтов для расследования уголовными делами (следствие / дознание: МВД, СК, ФСКН, ФССП, ФСБ, etc)
- Следствие = универсальный институт внесудебного давления

Возможно

- (?) Ликвидация следствия как такового – переход к паре «полицейский – прокурор»
- (?) Деформализация расследования
- Перенос основной тяжести доказывания в суд
- (?) Создание института следственных судей
- ~~Создание единого следственного органа~~

Развилки: отдельное антикоррупционное ведомство

Есть

- Расследование коррупционных преступлений – СК
- Оперативное сопровождение – (О) БЭПиПК МВД / (О)СБ

=

Набор «палок / отчетности» +
связка с локальными элитами +
неспособность контролировать
самих себя (более 1 млн
правоохранителей)

Возможно

- ~~Оставить все как есть +
расширить полномочия~~
- Расширение понятия коррупции (включая иные должностные преступления e.g. пытки), но исключая коррупцию в которую не вовлечены ОГМУ
- Создать отдельное антикоррупционное ведомство, автономное от других, с правом поддержания гособвинения и подконтрольное:
 - Президенту или
 - Парламенту или
 - ...

Развилки: отдельная юрисдикция для бизнеса

Есть

- Автономные арбитражные суды (переведены в подчинение ВС РФ)
- Борьба за отдельные правила расследования «предпринимательских преступлений» (по факту – проиграна)

Возможно

- Изменение способов понимания преступления в сфере предпринимательской деятельности
- Изменение отчетности правоохранительных органов
- Ликвидация (О) БЭПиПК
- (?) Изменение идеологии правоохранительных органов
- Борьба за улучшение качества работы по всем делам

Развилки: псевдоиски в гражданских делах

Есть

- Государственные органы и (полу)государственные организации обеспечивают не менее 45% нагрузки судов по гражданским делам
- Средняя цена их иска менее 20 тыс. р. (ФНС – менее 12 тыс. р.)
- Час работы судьи = 3,24 тыс.р.

Возможно

- Изменение внутренней отчетности ОГМУ
- Изменение правил принятия иска судами
- ~~Введение госпошлины для ОГМУ~~

ДАЮ СПРАВКУ:

- Следующая после исков ОГМУ и смежных структур категория гражданских дел – «о взыскании денег по договору займа или кредиту» за 2014 год 2 млн. дел, что составило 16% нагрузки судов, средняя стоимость составила 286 506 руб.

Развилки: псевдоиски в гражданских делах

Есть

- Государственные органы и (полу)государственные организации обеспечивают не менее 45% нагрузки судов по гражданским делам
- Средняя цена их иска менее 20 тыс. р. (ФНС 22% нагрузки судов – менее 12 тыс. р.)
- Час работы судьи = 3,24 тыс.р.

Возможно

- Изменение внутренней отчетности ОГМУ
- Изменение правил принятия иска судами
- ~~Введение госпошлины для ОГМУ~~

Развилки: дела об административных правонарушениях и смежные

Есть

- Более 5 млн. дел только в судах
- Мощнейшие механизмы энфорсmenta и давления (миллионные штрафы для юридических и должностных лиц)
- Широчайшая дискреция
- Абсолютное доминирование государства

Возможно

- Изменение правил доказывания
- (?) Создание отдельных административных судов
- (???) Передача дел в арбитражные суды
- ~~Создание административных коллегий в обычных судах~~

Развилки: суды и «полиция»: вместе или отдельно

Вместе

- Быстрее
- Возможность координации

Раздельно

- Суды как локомотив
- Возможность корректировки по ходу

Первоочередное (точечные меры)

- Открытие адекватных данных о полицейской работе и виктимизации
- Коррекция отдельных абсурдных моделей набора и назначения сотрудников в судах и полиции
- Снижение бюрократического давления на низовые подразделения всех ведомств
- ...



ИНСТИТУТ
ПРОБЛЕМ
ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Вопросы...

Движение к правоохранительной и судебной системе в 2030 г.: развилки
и перспективы

Кирилл Титаев, ведущий научный сотрудник Института проблем
правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге
ktitaev@eu.spb.ru, www.enforce.spb.ru

18 декабря 2015, Москва, Аналитический центр при Правительстве РФ