

# **Отчет полномочного представителя Совета Федерации в Верховном Суде Российской Федерации Е.Б.Мизулиной за 2020 год**

Основная задача полномочного представителя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – полномочный представитель) в Верховном Суде Российской Федерации – обеспечение взаимодействия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации) и Верховного Суда Российской Федерации (далее – Верховный Суд) в процессе осуществления конституционных полномочий Совета Федерации.

В 2020 году взаимодействие Совета Федерации с Верховным Судом осуществлялось:

- 1) в ходе федерального законодательного процесса в Парламенте России при рассмотрении законопроектов, внесенных Верховным Судом в порядке законодательной инициативы, а также законопроектов, затрагивающих вопросы ведения Верховного Суда, инициированные иными субъектами права законодательной инициативы;
- 2) в виде участия полномочного представителя в работе Пленумов Верховного Суда, пленарных заседаниях Совета судей, иных мероприятиях Верховного Суда;
- 3) в виде участия Председателя Верховного Суда, его заместителей и судей Верховного Суда в пленарных заседаниях Совета Федерации, заседаниях Комитетов Совета Федерации, в парламентских слушаниях, круглых столах и иных мероприятиях Совета Федерации;
- 4) в связи с выполнением поручений Совета Федерации и работой с обращениями членов Совета Федерации, связанными с совершенствованием федерального законодательства.

## **1. Взаимодействие полномочного представителя Совета Федерации с Верховным Судом в ходе федерального законодательного процесса**

1. Одним из основных направлений взаимодействия Совета Федерации и Верховного Суда является взаимодействие в ходе федерального законодательного процесса в Парламенте России в связи с реализацией Верховным Судом конституционного права законодательной инициативы по вопросам своего ведения (часть первая статьи 104 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с частью третьей статьи 30 Регламента Совета Федерации обеспечение взаимодействия Совета Федерации с Верховным Судом отнесено к ведению Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству (далее – Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству).

В соответствии со статьей 27 Регламента Совета Федерации Комитет Совета Федерации обеспечивает сопровождение внесенного в Государственную Думу законопроекта, в том числе:

- 1) предварительно рассматривает его и готовит по нему отзыв, который направляется в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) до его рассмотрения Государственной Думой в 1 чтении (пункт «г» части первой статьи 27 Регламента Совета Федерации);
- 2) рассматривает поправки к законопроектам по вопросам своего ведения, разработанные членами Совета Федерации в порядке реализации права законодательной инициативы и направленные ими в комитет (пункт «е» части первой) статьи 27 Регламента Совета Федерации);
- 3) рассматривает и осуществляет подготовку заключений по одобренным Государственной Думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации проектам законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, по принятым Государственной Думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации федеральным законам (пункт «в» части первой статьи 27 Регламента Совета Федерации);
- 4) осуществляет подготовку к рассмотрению и рассмотрение Советом Федерации одобренного (принятого) Государственной Думой федерального конституционного закона или федерального закона соответственно (часть II Регламента Совета Федерации).

2. В 2020 году Верховным Судом было внесено в Государственную Думу 2 законопроекта (см. Приложение № 1). Оба законопроекта были внесены в целях создания условий равномерного распределения нагрузки на судей соответствующих судов.

3. За отчетный период Парламентом России принято 5 законов, инициированных Верховным Судом в 2019–2020 годах (см. Приложение № 2). Для сравнения – в 2019 году было принято 11 законов, инициированных Верховным Судом.

Средняя продолжительность законодательной процедуры для законопроектов, инициированных Верховным Судом и принятых

в 2020 году, была короче, чем в 2019 году, и составила 231 день или 7 месяцев 17 дней (в 2019 году продолжительность законодательной процедуры для законопроектов, инициированных Верховным Судом, составила 328 дней или 10 месяцев 28 дней).

4. На 1 января 2021 года на рассмотрении в Государственной Думе находятся 12 законопроектов, внесенных Верховным Судом (см. Приложение № 3). Следует обратить внимание на тот факт, что один из этих законопроектов находится на рассмотрении Государственной Думы более 7 лет, а 5 из них — более 3 лет:

1) с 27 ноября 2013 года — законопроект № 395488–6 «О внесении изменений в статью 20–2 Закона Российской Федерации „О статусе судей в Российской Федерации“ и статью 9 Федерального закона „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты труда судей Российской Федерации, а также признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (направлен на совершенствование оплаты труда судей). С 6 октября 2016 года данный законопроект находится «без движения» в ответственном Комитете Государственной Думы по государственному строительству и законодательству;

2) с 1 июля 2016 года – законопроект № 1114 602–6 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О Верховном Суде Российской Федерации“» (об уточнении полномочий Верховного Суда Российской Федерации). Данный законопроект направлен на уточнение полномочий Верховного Суда в сфере образования по осуществлению функций учредителя Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия», в частности законопроектом предлагается наделить Председателя Верховного Суда полномочием назначения ректора. Необходимость внесения законопроекта обусловлена тем, что согласно Указу Президента Российской Федерации от 11 мая 1998 г. № 528 «О Российской академии правосудия» на Верховный Суд были возложены функции учредителя образовательного учреждения «Российская академия правосудия» (в настоящее время – Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия»). В связи с принятием Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», которым в настоящее время определяются полномочия, порядок образования и деятельности Верховного Суда, потребовалось внести соответствующие изменения в данный закон. Правительство Российской Федерации не поддерживает законопроект, так как, по его мнению, полномочия Верховного Суда выступать учредителем

федеральных государственных бюджетных учреждений и иных организаций, подведомственных Верховному Суду, уже урегулированы законом (часть 1 статьи 21 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации»). Ответственный Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству поддерживает концепцию законопроекта в части уточнения полномочий Председателя Верховного Суда в отношении подведомственных государственных бюджетных образовательных учреждений и полагает возможным с учетом изложенных замечаний уточнить редакцию проекта федерального закона ко второму чтению (заключение ответственного Комитета от 17 ноября 2016 года). Однако с 29 ноября 2016 года указанный законопроект находится «без движения» в ответственном Комитете Государственной Думы по государственному строительству и законодательству;

3) с 14 февраля 2017 года – пакет из трех законопроектов, связанных с введением государственной судебной службы (законопроекты №№ 102332–7, 102341–7 и 102355–7): законопроект № 102332–7 «О внесении изменений в федеральные конституционные законы в связи с введением государственной судебной службы Российской Федерации»; законопроект № 102341–7 «О государственной судебной службе Российской Федерации»; законопроект № 102355–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением государственной судебной службы Российской Федерации». Правительство Российской Федерации не поддерживает этот пакет (официальный отзыв от 18 февраля 2017 года). По его мнению, в представленных Верховным Судом материалах отсутствует достаточное обоснование целесообразности введения особого вида государственной судебной службы и необходимости ее выделения из государственной гражданской службы; не предусматривается введение такого вида государственной (судебной) службы и в аппаратах Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов; положения законопроекта, касающиеся ежемесячной надбавки за выслугу лет, потребуют дополнительных финансовых средств. С 16 февраля 2017 года этот пакет законопроектов находится «без движения» в профильном Комитете Государственной Думы по государственному строительству и законодательству.

5. Полномочным представителем Совета Федерации в 2020 году подготовлены один отзыв и три заключения Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству на принятые Государственной Думой федеральные законы, инициированные Верховным Судом:

1) Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 314 и 316 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (об уточнении особого

порядка судебного разбирательства по уголовному делу при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением) (законопроект № 690652–7);

2) Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон „Об органах судейского сообщества в Российской Федерации“» (об увеличении норм представительства в Совете судей Российской Федерации в связи с созданием и началом деятельности апелляционных и кассационных судов) (законопроект № 795738–7);

3) Федеральный закон «О внесении изменения в статью 28–1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (об уточнении порядка прекращения уголовного преследования в связи с возмещением ущерба, причиненного бюджетной системе Российской Федерации) (законопроект № 863715–7).

6. В 2020 году Советом Федерации было дано два протокольных поручения Комитету по конституционному законодательству и государственному строительству, выполнение которых было обусловлено необходимостью взаимодействия с Верховным Судом:

1) протокольное поручение № 3/1-сп от 12 февраля 2019 года о предоставлении Совету Федерации в период весенней сессии 2020 года информации о первых результатах мониторинга правоприменительной практики Федерального конституционного закона от 29 июля 2018 года № 1-ФКЗ в части обеспечения доступности правосудия для граждан Российской Федерации. Срок выполнения этого поручения был продлен до конца весенней сессии 2021 года (поручение Председателя Совета Федерации от 21.05.2020 № 3.1–47/3031), так как апелляционные и кассационные суды повсеместно приступили к работе с 1 октября 2019 года. Для объективной оценки деятельности таких судов требовался период хотя бы не менее года с начала их функционирования. Как следует из доклада Председателя Верховного Суда В.М. Лебедева на пленарном заседании Совета судей Российской Федерации от 8 декабря 2020 года (спустя год со дня начала работы кассационных и апелляционных судов), их введение позволило повысить эффективность правосудия. Количество удовлетворенных кассационных жалоб в гражданском судопроизводстве увеличилось в 3 раза (с 4% до 13%), в административном судопроизводстве в 5 раз (с 3% до 16%), в уголовном судопроизводстве в 1,5 раза (с 8% до 12%).

Планом работы Верховного Суда на первое полугодие 2021 года предусмотрено рассмотрение проекта постановления, посвященного, в частности, вопросам применения судами новых правил апелляционного и кассационного судопроизводства по гражданским делам.

Более подробная информация о выполнении протокольного поручения № 3/1-сп от 12 февраля 2019 года будет предоставлена Комитетом

по конституционному законодательству и государственному строительству до конца весенней сессии 2021 года. ;

2) протокольное поручение № 616/2 от 2 декабря 2020 года о проработке вопроса о реализации положений Федерального конституционного закона «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» (проект № 1 024 648–7) и Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (проект № 1 024 650–7) в части определения критериев понятия «поступок, порочащий честь и достоинство судьи» и информировании о его результатах в период весенней сессии 2021 года.

Во исполнение данного протокольного поручения и по поручению Председателя Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству А.А. Клишаса полномочный представитель Совета Федерации в Верховном Суде выступил на пленарном заседании Совета судей Российской Федерации 8 декабря 2020 года с предложением о разработке таких критериев совместно с судебским сообществом. Согласно достигнутой договоренности такая совместная работа планируется в первом полугодии 2021 года.

7. В 2020 году Верховный Суд приступил к работе над проектом федерального закона о совершенствовании уголовного судопроизводства по делам о нанесении побоев, умышленном причинении легкого вреда здоровью и клевете, являющихся делами частного обвинения, которые, как правило, возбуждаются по заявлению потерпевшего. Прорабатывается вопрос об отнесении уголовных дел о данных видах преступлений к категории уголовных дел частного-публичного обвинения. Полномочным представителем Совета Федерации достигнута договоренность о взаимодействии в ходе работы над данным законопроектом.

## **2. Участие полномочного представителя Совета Федерации в работе Пленумов Верховного Суда, пленарных заседаниях Совета судей, иных мероприятиях Верховного Суда**

1. Одним из основных направлений взаимодействия Совета Федерации с Верховным Судом является участие полномочного представителя Совета Федерации в работе Пленумов Верховного Суда, пленарных заседаниях Совета судей, иных мероприятиях.

За отчетный период состоялось 14 заседаний Пленума Верховного Суда. С учетом сложившейся эпидемиологической ситуации с 19 мая 2020 года заседания Пленума Верховного Суда проводятся в дистанционном формате посредством видео-конференц-связи.

2. В 2020 году принято 47 постановлений (см. Приложение № 4). Среди этих постановлений особое место занимают постановления по вопросам правоприменительной практики. В 2020 году принято 12 таких постановлений, в которых содержатся более 300 правовых позиций.

3. Следует иметь в виду, что разъяснения законодательства, содержащиеся в постановлениях Пленума Верховного Суда, по сути являются актами истолкования норм закона, позволяют устранить имеющиеся в законе противоречия и (или) устранить имеющуюся неопределенность, восполнить правовые пробелы. Так, статья 44 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующая права гражданского истца в уголовном деле, оставляет открытым вопрос о том, кто и как уведомляет гражданского истца о том, в какой суд направляются материалы (и какие материалы направляются) при обращении к исполнению вступившего в законную силу приговора, содержащего решение о признании за гражданским истцом права на удовлетворение гражданского иска в порядке гражданского судопроизводства. Пунктом 28 постановления Пленума Верховного Суда от 13 октября 2020 года № 23 «О практике рассмотрения судами гражданского иска по уголовному делу» эта неопределенность устранена. Суд, постановивший приговор, обязан уведомить гражданского истца о том, в какой суд направляются материалы, подтверждающие исковые требования. Установлен перечень направляемых материалов.

Другой пример. Часть 2 статьи 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации допускает продление срока предварительного следствия в случае невозможности его закончить в течение 2 месяцев, если обвиняемый находится под стражей, и отсутствуют основания для отмены или изменения данной меры пресечения. Сам термин «невозможность завершения предварительного следствия» являлся неопределенным и позволял следственным органам трактовать его как им удобно. Пленум Верховного Суда в подпункте 10 пункта 1 постановления от 11 июня 2020 года № 7 «О внесении изменений в отдельные постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам» прямо указал «в случае, когда ходатайство о продлении срока содержания под стражей возбуждается перед судом неоднократно и по мотивам необходимости выполнения следственных действий, указанных в предыдущих ходатайствах, суду надлежит выяснять причины, по которым они не были произведены. Если причина, по мнению суда, заключается в неэффективной организации расследования, это может явиться одним из обстоятельств, влекущих отказ в удовлетворении ходатайства. В таких случаях суд вправе реагировать на выявленные нарушения путем вынесения частных постановлений.»

4. В 2020 году полномочный представитель Совета Федерации принял участие в работе над проектом постановления Пленума Верховного Суда

«О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с неуплатой средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей». Им направлены 7 замечаний и предложений к указанному проекту. Рассмотрение указанного проекта постановления Пленума Верховного Суда планируется в 1 полугодии 2021 года.

5. Полномочный представитель Совета Федерации в 2020 году принял также участие в следующих мероприятиях Верховного Суда:

- 1) 11 февраля 2020 года – в семинаре-совещании судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов Российской Федерации, на котором были подведены итоги работы судов общей юрисдикции и арбитражных судов за 2019 год и определены задачи на 2020 год;
- 2) 7 июля 2020 года – в пленарном заседании Совета судей Российской Федерации;
- 3) 8 декабря 2020 года – в пленарном заседании Совета судей Российской Федерации.

### **3. Участие Председателя Верховного Суда, его заместителей и судей Верховного Суда в пленарных заседаниях Совета Федерации, заседаниях Комитетов Совета Федерации, в парламентских слушаниях, круглых столах и иных мероприятиях Совета Федерации**

За отчетный период Председатель Верховного Суда В.М. Лебедев принял участие в 478-ом, 487-ом и 488-ом пленарных заседаниях Совета Федерации.

Заместители Председателя Верховного Суда и судьи Верховного Суда приняли участие в заседаниях Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству при рассмотрении принятых Государственной Думой федеральных законов, инициированных Верховным Судом либо затрагивающих полномочия Верховного Суда.

Представители Верховного Суда участвовали в парламентских слушаниях и «круглых столах», проведенных Советом Федерации, в том числе проведенном Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству 29 октября 2020 года круглом столе на тему «Регламентация порядка исчисления размера компенсации морального вреда в связи с посягательством на жизнь, здоровье и физическую неприкосновенность граждан».

### **4. Работа полномочного представителя Совета Федерации с обращениями сенаторов**

В 2020 году в связи с обращением сенатора Российской Федерации Т.А. Гигель полномочным представителем Совета Федерации организовано взаимодействие с Верховным Судом по вопросу, связанному с судебной практикой изменения территориальной подсудности уголовных дел с участием присяжных заседателей.

Сенатор Т.А. Гигель обратила внимание на проблему, возникшую в ее регионе, Республике Алтай, которая может иметь место и в ряде других регионов. Суть проблемы – сложности в формировании состава коллегий присяжных заседателей, обусловленные региональными особенностями жизни, быта, традиций, вида занятости, а также низкой плотности населения.

Эта проблема стала особенно актуальной в связи с введением в действие положений Федерального закона от 23 июня 2016 года № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с расширением применения института присяжных заседателей в районных судах», согласно которому с 1 июня 2018 года коллегии из 8 присяжных заседателей могут создаваться и для рассмотрения отдельных категорий уголовных дел в районных судах.

Согласно ответу Заместителя Председателя Верховного Суда В.А. Давыдова, обобщение судебной практики по данному вопросу в 2018 – 2020 гг. Верховным Судом не проводилось. Однако Верховный Суд на постоянной основе осуществляет мониторинг практики рассмотрения уголовных дел данной категории судами как районного, так и областного уровня. Проблема, поставленная в обращении сенатора Т.А. Гигель, включена в число тех проблем, в отношении которых Верховный Суд проводит мониторинг. Полномочный представитель Совета Федерации продолжит взаимодействие с Верховным Судом в этом направлении.