

Отчет полномочного представителя Совета Федерации в Верховном Суде Российской Федерации Е.Б.Мизулиной за 2021 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 2021 году взаимодействие Совета Федерации с Верховным Судом осуществлялось:

- 1) в ходе федерального законодательного процесса, осуществляемого Федеральным Собранием — парламентом Российской Федерации (далее – Парламент) 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 Пленума Верховного Суда, пленарных заседаниях Совета судей Российской Федерации (далее – Совет судей), иных мероприятиях Верховного Суда;
- 3) в связи с выполнением поручений Совета Федерации и работой с обращениями сенаторов Российской Федерации, касающимися совершенствования законодательства и правоприменительной практики.

1. Краткая информация об основных направлениях деятельности Верховного Суда по обеспечению единообразного применения законодательства и совершенствованию правоприменительной практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов в 2021 году

1. 2021 год является знаменательным для истории судебной реформы в России.

В октябре 2021 года исполнилось 30 лет со дня открытия I Съезда судей Российской Федерации, который состоялся с 17 по 18 октября 1991 года. Решение о проведении Съезда было принято 11 апреля 1991 года на совместном заседании Президиума Верховного Суда РСФСР

(председатель Лебедев В.М.) и Коллегии Министерства юстиции РСФСР (Министр – Федоров Н.В., ныне сенатор Российской Федерации).

В работе Съезда приняли участие 539 делегатов, которые приняли решение о создании Совета представителей судей как органа, функционирующего в период между Съездами (проброобраз действующего в настоящее время Совета судей). Съездом были поддержаны предложения по концепции судебной реформы. Предложения предусматривали создание самостоятельной и независимой судебной власти, построение гражданского и уголовного судопроизводства на основе принципа состязательности процесса, введение суда с участием присяжных заседателей, восстановление апелляционной инстанции и возрождение института мировых судей, создание федеральных окружных судов, выплату пожизненного содержания судьям, ушедшим в отставку. Аналогичные предложения были впоследствии предусмотрены в Концепции судебной реформы, одобренной Верховным Советом РСФСР 24 октября 1991 года, которой тоже исполнилось 30 лет в 2021 году.

За прошедшие 30 лет в России принято более 500 законодательных актов о совершенствовании судоустройства, судопроизводства и правового статуса судей. Верховный Суд внес в Государственную Думу 177 проектов федеральных конституционных и федеральных законов. Пленум Верховного Суда принял 342 постановления по вопросам правоприменительной практики. Эта работа позволила реализовать предложения судейского сообщества, развить и конкретизировать концептуальные положения, которые были подготовлены судьями три десятилетия тому назад.

2. Суды Российской Федерации в 2021 году осуществляли правосудие с соблюдением санитарно-эпидемиологических требований. Однако это не повлекло ограничения прав граждан на судебную защиту и доступ к правосудию. По данным Верховного Суда за 9 месяцев 2021 года судами рассмотрено более 28 млн. гражданских, административных и уголовных дел и материалов. Судебная нагрузка за этот период превысила объем работы судов за аналогичный период прошлого года на 1 млн. 288 тыс. дел или на 5%. Правовые позиции, содержащиеся в Обзорах по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции, в 2021 году учтены судами при рассмотрении более 1 млн. дел и материалов.

3. Повышенное внимание в работе Верховного Суда в 2021 году уделялось вопросам совершенствования деятельности мировых судей, на долю которых приходится около 80% дел, поступающих в российские суды. Во многом от качества именно их работы зависят признание авторитета судебной власти и уважение к ней гражданского общества.

В России 7698 мировых судей, и каждый в равной степени должен быть обеспечен всем необходимым для отправления правосудия – от бумаги и помещения до помощников и секретарей.

В целях совершенствования деятельности мировых судей в 2021 году:

1) принят и с 5 июля вступил в силу инициированный Верховным Судом Федеральный закон № 63-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» (далее – ФЗ-63). Данный закон был разработан Советом судей с целью приведения к единому статусу федеральных и мировых судей, в частности введения в закон принципа несменяемости как дополнительной гарантии конституционного принципа независимости судьи.

Мировые судьи были единственными судьями, в отношении которых применялась практика постоянных переназначений. Каждый субъект Российской Федерации сам устанавливал сроки, на которые назначались и переназначались мировые судьи, в связи с чем не было и единой практики, сроки первоначального назначения мировых судей чаще всего составляли от 3 до 5 лет, практика последующих назначений варьировалась от 5 до 10 лет. В соответствии с новым порядком мировые судьи впервые назначаются на 3 года, а затем бессрочно.

Советом судей проанализировано приведение региональных законодательных актов в соответствие с вышеуказанным Федеральным законом. На 1 декабря 2021 года в 83 субъектах Российской Федерации региональные законы о мировых судьях унифицированы согласно нормам федерального законодательства, в остальных субъектах Российской Федерации принятие законов планировалось до конца года.

После вступления в силу Федерального закона № 63-ФЗ в субъектах было назначено 462 мировых судьи, а в 2022 году в регионах планируется к назначению еще 1153 мировых судьи;

2) принят и вступил в силу также инициированный Верховным Судом Федеральный закон № 284-ФЗ «О внесении изменения в статью 8 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», регулирующий порядок замещения отсутствующих мировых судей. Закон будет способствовать равномерному распределению нагрузки в случае отсутствия мирового судьи по уважительной причине и повысит гарантии доступа граждан к правосудию;

3) Советом судей на постоянной основе ведется мониторинг финансового и материально-технического обеспечения мировых судей.

В соответствии с действующим законодательством финансирование оплаты труда мировых судей осуществляется через федеральное финансирование Судебным департаментом при Верховном Суде, а материально-техническое обеспечение и оплата труда работников аппарата мировых судей осуществляются за счет бюджетных ассигнований соответствующего субъекта Российской Федерации.

Принятый 18 апреля 2018 года Федеральный закон № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования в сфере организационного обеспечения деятельности мировых судей» существенно повысил гарантии недопустимости уменьшения объема финансирования, выделенного на обеспечение деятельности мировых судей, контроль за расходованием бюджетных средств со стороны органов судейского сообщества и минимизировал случаи их необоснованного снижения. Проведенный Советом судей анализ практики применения советами судей субъектов Российской Федерации указанного закона показал, что в тех субъектах Российской Федерации, где складывается конструктивное взаимодействие региональных советов судей с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов по вопросам организационного обеспечения деятельности мировых судей, удается не допустить уменьшения объема финансирования деятельности мировых судей. Так, в Орловской области, благодаря совместной работе Орловского областного суда, совета судей Орловской области и Управления по обеспечению деятельности мировых судей Орловской области улучшено финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности мировой юстиции области, с 1 января 2020 года значительно увеличена заработная плата работников аппаратов мировых судей. В Амурской области результатом совместных усилий правительства региона и судейского сообщества стала последовательно реализуемая программа технологического развития мировой юстиции.

Однако, по данным Совета судей есть регионы, где нет должного взаимодействия между судейским сообществом и исполнительными органами власти субъекта, что приводит к снижению гарантий обеспечения деятельности мировой юстиции. Так, в Еврейской автономной области значительно уменьшено финансирование на материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей на следующий год по сравнению с 2021 годом (на 46,17 % меньше расчета потребности финансовых средств). При этом причины столь значительного сокращения финансирования региональными органами власти не названы.

Большая текучесть кадров связана не только с высокой нагрузкой мировых судей, но и с низким уровнем оплаты труда работников аппарата. Так, в Ивановской области средняя зарплата помощника мирового судьи составляет около 16 тысяч рублей, а секретарей 13 тысяч рублей, что привело

в итоге к дефициту кадров и увольнению в 2017 году 49 сотрудников аппарата, в 2018 году – 52 сотрудников, в 2019 году – 57 сотрудников. В итоге у 46 мировых судей области из 62 нет помощников, уровень обеспеченности мировых судей является одним из самых низких в Центральном федеральном округе. Об аналогичной проблеме сообщает судейское сообщество г. Севастополя, где средняя заработная плата работников аппарата мировых судей составляет 20 тысяч рублей. В Ульяновской области штатная численность сотрудников аппарата мировых судей составляет 50 % от предусмотренной законом. При этом в регионах, где советами судей совместно с региональными властями успешно решен вопрос финансирования мировой юстиции, заработная плата работников аппарата составляет в зависимости от стажа и должности от 24 до 50 тысяч рублей.

Проблемы с обеспечением судебных участков почтовыми марками, конвертами, бумагой, картриджами, канцелярскими принадлежностями остро стоят в Республике Мордовия. Кроме того, компьютерная техника приобретается без учета потребностей мировых судей, что приводит к закупке техники низкого качества.

В некоторых регионах все еще сохраняются проблемы по размещению мировых судей в зданиях и помещениях, отвечающих санитарным нормам и требованиям пожарной безопасности, увеличению площадей архивных помещений мировых судей. Судебные участки лишены залов судебных заседаний, не приспособлены для рассмотрения дел с участием лиц, содержащихся под стражей.

Недостаточный уровень финансирования регионами потребностей мировой юстиции приводит к снижению качества работы мировых судей, которые вынуждены меньше времени уделять правовой составляющей и больше озадачены материально-техническими вопросами, поиском новых сотрудников, закупкой за счет своих средств канцелярских товаров и почтовых марок;

4) подготовка Советом судей предложений по совершенствованию действующего законодательства, направленных на оптимизацию деятельности мировой юстиции, решение проблемы определения оптимальной численности мировых судей на территории субъекта Российской Федерации, так как проблемы снижения нагрузки на судей и нехватки численности работников аппаратов мировых судей остаются одними из наиболее острых.

Такая ситуация наблюдается в Республике Мордовия, Чувашской Республике, Пермском крае, Ивановской области.

В отношении мировых судей субъекты Российской Федерации уполномочены перераспределять нагрузку либо посредством распределения судебных участков на своей территории, либо через создание новых судебных участков путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон (через Государственную Думу). Главным основанием для создания нового судебного участка мирового судьи является превышение установленного законом порога численности населения в 23 тысячи человек на судебный участок. Однако данный критерий, по мнению Совета судей Российской Федерации, не учитывает другой важный фактор, влияющий на качество работы мировых судей, – фактический уровень нагрузки на мирового судью, которая, по данным Совета судей, в 2021 году составила более 380 дел в месяц на одного мирового судью. Это приводит к формальному подходу, в том числе и со стороны Правительства Российской Федерации, в оценке потребностей субъектов Российской Федерации и судебной системы в новых судебных участках мировых судей.

Совет судей Российской Федерации считает назревшей необходимостью изменения данного подхода в сторону учета при создании мировых участков не только количества проживающих граждан, но и количества дел, приходящихся на судью в течение определенного календарного периода, а также возможности физического доступа граждан к суду ввиду отдаленности некоторых судебных участков от населенных пунктов, где помимо проблем транспортного сообщения должны учитываться и климатические условия. Это позволит объективно оценивать потребности каждого субъекта Российской Федерации и позитивно отразится на снижении нагрузки на мировую юстицию.

По мнению Совета судей, другим направлением оптимизации работы мировых судей может стать упрощение некоторых судебных процедур, а также расширение процедур досудебного урегулирования спора и примирительных процедур.

Для мировых судей перспективным является упрощение рассмотрения бесспорных денежных требований. Эти требования рассматриваются мировыми судьями в порядке приказного производства, которое осуществляется путем обмена документами без проведения судебного заседания. Количество таких дел составляет 2/3 всех дел, поступающих к мировым судьям. Перевод рассмотрения и документооборота в электронную форму по таким требованиям позволит снизить нагрузку на мировых судей и высвободить время на рассмотрение иных, более сложных дел, что повысит качество правосудия.

Судебным департаментом при Верховном Суде уже разработана программа для формирования судебных приказов с использованием конструктора шаблонов судебных приказов в соответствии с типовыми бланками,

разработанными Судебным департаментом и согласованными с Верховным Судом. Три участка мировых судей Белгородской области участвуют в пилотном проекте: при помощи соответствующей электронной программы готовятся судебные приказы при взыскании с граждан имущественного, транспортного и земельного налогов. Планируется, что в дальнейшем данная программа будет доступна для всех мировых судей.

Концепция информационной политики судебной системы на 2020 – 2030 годы предусматривает создание единого информационного пространства для судов всех уровней, которое обеспечивает дистанционную реализацию процессуальных прав граждан и организаций на всей территории России. В настоящее время выбор программного обеспечения, используемого мировыми судьями, отнесен к компетенции региональных органов власти, в связи с чем в 13 субъектах Российской Федерации на судебных участках мировых судей используются технологии, не входящие в состав ГАС «Правосудие».

Использование единых технологий судами позволяет обеспечивать доступность правосудия для граждан, оперативность обмена информацией и способствует дальнейшему повышению качества отечественного правосудия. В целях унификации технологического обеспечения деятельности судов предлагается предусмотреть обязательное использование мировыми судьями программно-аппаратных средств ГАС «Правосудие», необходимых для осуществления судопроизводства и делопроизводства;

5) Верховным Судом подготовлен проект федерального закона о внесудебной процедуре взыскания налоговой задолженности с физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем.

Предлагается предусмотреть право должника в течение месяца со дня получения решения о взыскании задолженности направить в налоговый орган письменные возражения, при поступлении которых взыскание может быть осуществлено только в судебном порядке. Аналогичная процедура взыскания налоговой задолженности в настоящее время реализуется в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Принятие такого закона позволит снизить нагрузку на мировых судей путем расширения использования внесудебных процедур взыскания налоговой задолженности. Следует учитывать, что мировыми судьями в 2021 году рассмотрено более 3 млн. дел о взыскании налоговых платежей. Большинство административных дел этой категории не содержали правового спора, в связи с чем возражения должников поступили только в отношении 5% судебных приказов о взыскании налоговой задолженности;

6) Верховным Судом также подготовлены предложения по совершенствованию организационного обеспечения деятельности

мировых судей. Следует учитывать, что с 18 июля 2018 г. Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» предусматривает взаимодействие советов судей субъектов Российской Федерации с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации при разработке проекта регионального бюджета в части расходов на материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей и оплату труда работников их аппарата. В развитие этого положения Верховный Суд предлагает законодательно закрепить взаимодействие между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и региональными советами судей при определении структуры и штатного расписания аппарата мировых судей.

2. Взаимодействие полномочного представителя Совета Федерации с Верховным Судом в ходе федерального законодательного процесса

4. Одним из основных направлений взаимодействия Совета Федерации и Верховного Суда является взаимодействие в ходе федерального законодательного процесса 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 сенаторами Российской 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).

5. В 2021 году Верховным Судом было внесено в Государственную Думу 9 законопроектов (см. Приложение № 1).

6. За отчетный период Парламентом принято 4 закона, инициированных Верховным Судом в 2019 – 2021 годах, 2 из которых были внесены в течение отчетного 2021 года (см. Приложение № 2). Для сравнения – в 2020 году было принято 5 законов, инициированных Верховным Судом в 2019–2020 годах, 2 из которых были внесены в течение отчетного 2020 года.

Средняя продолжительность законодательной процедуры для законопроектов, инициированных Верховным Судом и принятых в 2021 году, была более длительной, чем в 2020 году, и составила 387 дней (более 1 года), тогда как в 2020 году указанная продолжительность законодательной процедуры составила менее года, точнее 231 день или 7 месяцев 17 дней. Большая длительность законодательной процедуры в отчетном году может быть обусловлена принятием законопроектов, внесенных еще в 2019 году. Следует также учитывать, что в 2020 году принимались в первую очередь законопроекты, которые обеспечивали реформу апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции.

7. На 1 января 2022 года на рассмотрении в Государственной Думе находятся 17 законопроектов, внесенных Верховным Судом (см. Приложение № 3). Представляется необходимым обратить особое внимание на некоторые из них:

1) законопроект № 395488–6 «О внесении изменений в статью 20² 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». Законопроект находится на рассмотрении Государственной Думы более 8 лет, с 27 ноября 2013 года. Данный

законопроект с 6 октября 2016 года находится «без движения» в ответственном Комитете Государственной Думы по государственному строительству и законодательству.

Законопроект направлен на разрешение проблем, связанных с оплатой труда судей, возникших после принятия Федерального закона от 25 декабря 2012 года № 269-ФЗ (соответствующий законопроект был внесен Правительством Российской Федерации во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 31 декабря 2008 г. № Пр-2801 по итогам VII Всероссийского съезда судей, предусматривавшего необходимость подготовки изменений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования процедуры присвоения квалификационных классов судьям и увеличения количества квалификационных классов судей с существенной дифференциацией оплаты за каждый квалификационный класс).

Законопроект позволяет урегулировать ситуации с оплатой труда судей в случаях, когда:

а) в целях укрепления нижестоящих судов и улучшения качественных показателей работы, судьи вышестоящих судов, имеющие более высокий квалификационный класс, назначаются на должности председателей, заместителей председателей нижестоящих судов, которым соответствует более низкий квалификационный класс. Оплата работы такого судьи стала производиться по должности без учета его квалификационного класса, то есть фактически имеет место понижение квалификационного класса. Хотя по закону это допустимо только за виновное поведение судьи либо в иных случаях прекращения полномочий судьи. Законопроектом предлагается сохранение более высокого квалификационного класса судьи в случае его назначения в суд другого уровня на должность, по которой предусматривается присвоение более низкого квалификационного класса. Соответственно и оплата труда судьи должна производиться исходя из того квалификационного класса, который имеет судья;

б) судья, находящийся в отставке, назначается вновь на должность судьи в случаях наличия вакантной должности судьи, либо временного значительного увеличения объема работы в суде, либо отсутствия судьи или приостановления его полномочий. Законопроектом предусмотрено решение вопроса, связанного с сохранением прежнего квалификационного класса для таких судей. Необходимость правового урегулирования данного вопроса стала актуальной в связи с тем, что с 4 апреля 2013 года федеральные судьи, находящиеся в отставке, приобрели право временно на срок не более одного года привлекаться с их согласия к осуществлению правосудия в качестве судьи.

Правительство Российской Федерации дало положительное заключение (от 28 августа 2015 года) на законопроект, отметив лишь, что реализация законопроекта повлечет дополнительные расходы федерального бюджета, в связи с чем финансово-экономическое обоснование к законопроекту подлежит корректировке. Ответственный Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству 17 сентября 2015 года поддержал концепцию законопроекта и рекомендовал Государственной Думе принять его в первом чтении, указав, что имеющиеся замечания могут быть учтены при подготовке законопроекта ко второму чтению. Однако законопроект до сих пор не включен в «лист ожидания», то есть ни в Примерную программу законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2022 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, ни в Программу законопроектной работы комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2022 года. И это при том, что за 8 лет нахождения в Государственной Думе законопроект так и не потерял своей актуальности, ибо возникшие проблемы с оплатой труда судей не могут быть решены без внесения соответствующих изменений в Федеральный закон;

2) законопроект № 102341–7 «О государственной судебной службе Российской Федерации» и взаимосвязанные с ним законопроекты № 102332–7 и 102355–7 находятся на рассмотрении Государственной Думы с 14 февраля 2017 года. 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 государственной судебной службы как особого вида государственной службы. Однако такой вывод вызывает сомнения.

Во-первых, концепция законопроекта утверждена Советом судей; данный пакет законопроектов обсуждался и был одобрен IX Всероссийским съездом судей, который состоялся в декабре 2016 года.

Во-вторых, необходимость выделения судебной службы как особого вида государственной службы обусловлена целями повышения престижа службы в аппаратах судов, привлечением и закреплением в аппаратах судов высококвалифицированных кадров. Принятие закона позволит учесть особенности судебной служебной деятельности. К ним в тексте законопроекта и пояснительной записке отнесены, в том числе:

особые принципы судебной службы, такие как обеспечение доступа граждан к правосудию;

деполитизация судебной службы;

обязанность судебного служащего не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб не только его репутации, но и авторитету судебной власти;

обязанности служащего судебной системы подразделяются на основные и процессуальные. Процессуальные обязанности возлагаются на служащих судебной службы, замещающих должности помощника судьи и секретаря судебного заседания;

запреты в сфере осуществления судебными служащими процессуальных прав, таких как: быть в суде представителем граждан; выполнять функции по осуществлению правосудия; совершать действия, влекущие за собой возникновение, изменение либо прекращение прав или обязанностей лиц, участвующих в деле, и других участников процесса;

специальные классные чины государственной судебной службы с сохранением классных чинов юстиции для служащих, замещающих должности, квалификационным требованием к которым является юридическое образование;

в связи с предъявляемыми повышенными требованиями к служащим судебной службы законопроектом предусмотрен ряд гарантий: увеличенная по сравнению с установленной Трудовым кодексом Российской Федерации продолжительность отпуска, дополнительные оплачиваемые отпуска за выслугу лет; медицинское страхование служащего судебной службы и членов его семьи, в том числе после выхода судебного служащего на пенсию за выслугу лет.

В-третьих, необходимость выделения судебной службы, как вида государственной службы, обусловлена конституционной природой судебной власти, ее исключительным правом осуществлять правосудие. Назначение судебной служебной деятельности — создание условий для надлежащего осуществления правосудия. Требования независимости, беспристрастности, предъявляемые к судьям, распространяются и на судебных служащих. Участвуя в подготовке судебного разбирательства, готовя проекты документов, знакомясь с материалами судебных дел, осуществляя иные действия, обеспечивающие деятельность суда по осуществлению правосудия, судебные служащие становятся обязательными участниками судебной деятельности. Отдельные из них наделены законом процессуальными полномочиями. От качества их работы зависит качество правосудия. Поэтому к ним должны предъявляться требования, сопоставимые или, по меньшей мере, приближенные к требованиям, предъявляемым к судьям, а также и предоставляться соответствующие гарантии.

Вопросы судебной службы относятся к ведению Верховного Суда, составляют важнейший инфраструктурный компонент судебной системы России. Следует также учитывать, что системно вопросы деятельности аппаратов судов действующим законодательством не урегулированы. Предлагаемый Верховным Судом пакет законопроектов позволяет ликвидировать этот правовой пробел.

8. Полномочным представителем в 2021 году подготовлены четыре отзыва на инициированные Верховным Судом законопроекты:

- 1) № 1162609–7 «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в части совершенствования деятельности администратора суда»;
- 2) № 1162593–7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»;
- 3) № 1190542–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения мантиями и служебным обмундированием судей и работников аппаратов судов судебной системы Российской Федерации и системы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации»;
- 4) № 1190537–7 «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в части обеспечения служебным обмундированием работников аппаратов судов судебной системы Российской Федерации».

Кроме того, подготовлено заключение Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству на принятый 16 марта 2021 года Государственной Думой Федеральный закон «О внесении изменений в статью 11 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» в части уточнения срока полномочий мирового судьи (законопроект № 657072–7).

3. Участие полномочного представителя Совета Федерации в работе Пленума Верховного Суда, пленарных заседаниях Совета судей, иных мероприятиях Верховного Суда

9. Одним из основных направлений взаимодействия Совета Федерации с Верховным Судом является участие полномочного представителя Совета Федерации в работе Пленума 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.

10. В 2021 году принято 45 постановлений (см. Приложение № 4). Среди этих постановлений особое место занимают постановления, содержащие правовые позиции по вопросам правоприменительной практики. В 2021 году принято 12 таких постановлений.

Кроме того, Президиум Верховного Суда утвердил 10 Обзоров судебной практики, содержащих свыше 300 правовых позиций, в том числе «Обзор судебной практики по спорам об оплате неучтенного потребления воды, тепловой и электрической энергии, поставленной по присоединенной сети», утв. Президиумом Верховного Суда 22 декабря 2021 года.

11. Полномочный представитель в отчетном периоде принял непосредственное участие в обсуждении проектов постановлений Пленума Верховного Суда:

1) «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с неуплатой средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей» (постановление от 27 апреля 2021 года № 6);

2) «О применении судами норм главы 49 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих возобновление производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств по заключению прокурора» (постановление от 14 декабря 2021 года № 43).

12. Полномочный представитель Совета Федерации в отчетном периоде принял также участие в следующих мероприятиях Верховного Суда:

1) 9 февраля 2021 года – в совещании судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов Российской Федерации, на котором были подведены итоги работы судов общей юрисдикции и арбитражных судов за 2020 год и определены задачи на 2021 год;

2) 25 мая 2021 года – в пленарном заседании Совета судей Российской Федерации;

3) 2 декабря 2021 года – в пленарном заседании Совета судей Российской Федерации.

4. Выполнение поручений Совета Федерации

13. 20 апреля 2021 года завершена работа по реализации поручения Совета Федерации Комитету по конституционному законодательству и государственному строительству (выписка из протокола заседания Совета палаты Совета Федерации № 3/1-сп от 12 февраля 2019 года) о проведении мониторинга правоприменительной практики Федерального конституционного закона от 29 июля 2018 года № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции» в части обеспечения доступности правосудия для граждан Российской Федерации.

Во исполнение данного протокольного поручения Комитетом были направлены запросы в Верховный Суд Российской Федерации и Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, получена и обобщена информация о начале и ходе реформы апелляционных и кассационных судов.

Статистические данные за 2020–2021 годы подтвердили востребованность кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции для обеспечения эффективной защиты прав и законных интересов граждан. По данным Верховного Суда введение сплошной кассации позволило повысить эффективность правосудия. Количество удовлетворенных кассационных жалоб в гражданском судопроизводстве значительно увеличилось.

Кроме того, Пленумом Верховного Суда в целях правильного и единообразного применения были приняты постановления, содержащие разъяснения изменений, внесенных в законодательство в связи с созданием кассационных и апелляционных судов.

Анализ поступившей информации позволяет утверждать о завершении основных мероприятий по созданию и организации вышеназванных судов, в связи с чем данное поручение 20 апреля 2021 года было снято с контроля.

В то же время постоянный мониторинг судебной практики апелляционных и кассационных судов, который осуществляет Верховный Суд, выявил наметившуюся тенденцию к отказу участников уголовного процесса, не согласных с итоговым решением суда первой инстанции, от инициирования проверки своих доводов в порядке апелляционного производства.

В соответствии со статистическими данными, полученными Верховным Судом Российской Федерации от кассационных судов общей юрисдикции (кассационного военного суда), в 2020 году из общего числа дел,

рассмотренных по правилам сплошной кассации, 16 % не были предметом проверки в суде апелляционной инстанции. По результатам кассационного пересмотра таких дел отменены и изменены судебные решения в отношении 990 лиц, что составляет более 20 %.

За 7 месяцев 2021 года судами кассационной инстанции по делам, которые не были проверены в апелляционном порядке, отменены и изменены судебные решения в отношении 1426 лиц (более 30 %).

Таким образом, количество судебных решений, которые не проверялись судами апелляционной инстанции, но которые после вступления в законную силу были обжалованы сторонами и по результатам рассмотрения жалобы, представления отменены или изменены в кассационном порядке, существенно увеличивается.

Такой подход не обеспечивает необходимый уровень гарантий эффективного и справедливого судебного разбирательства, поскольку именно в рамках процедуры апелляционного производства должны оперативно и своевременно устраняться нарушения закона, допущенные судом первой инстанции и повлиявшие на законность, обоснованность и справедливость постановленного им приговора или иного итогового решения

В целях совершенствования практики кассационного производства по уголовным делам Верховный Суд внес 16 декабря 2021 года в Государственную Думу законопроект № 41153–8 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (в части совершенствования кассационного производства в порядке сплошной кассации, а также уточнения полномочий судов кассационной и надзорной инстанций, связанных с видами решений, принимаемых по результатам рассмотрения уголовного дела).

14. В 2021 году полномочный представитель продолжил работу по реализации поручения Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству от 29 октября 2020 года о проработке реализации утвержденных Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству рекомендаций Круглого стола «Регламентация порядка исчисления размера компенсации морального вреда в связи с посягательством на жизнь, здоровье и физическую неприкосновенность граждан».

Согласно полученной из Верховного Суда информации, подготовка и рассмотрение проекта постановления Пленума Верховного Суда «О практике применения судами норм, регулирующих отношения по компенсации морального вреда» запланированы на январь – июнь 2022 года.

5. Работа полномочного представителя Совета Федерации с обращениями сенаторов по вопросам, касающимся совершенствования законодательства либо правоприменительной практики

15. В 2021 году в адрес полномочного представителя поступило 5 обращений от сенаторов Российской Федерации:

1) В.С. Тимченко:

о возможности обобщения судебной практики по вопросам, касающимся применения законодательства о защите прав участников ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС;

о позиции Верховного Суда по вопросу отзыва проекта федерального закона № 102355–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением государственной судебной службы Российской Федерации», инициированного Верховным Судом,

2) Е.В. Бибиковой – о разъяснении положений федеральных законов, регулирующих вопросы доплаты к пенсиям отдельным категориям граждан, в целях обеспечения их единообразного применения судами,

3) А.К. Пушкова – о содействии в решении вопроса получения официального отзыва Верховного Суда на проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»,

4) М.А. Львовой-Беловой (в период осуществления ею полномочий сенатора) – об оказании содействия во включении в план работы Пленума Верховного Суда Российской Федерации подготовку соответствующего постановления по вопросам судебной практики применения законодательства, касающегося детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе их устройства и обеспечения гарантий реализации их прав.

Кроме того, продолжена работа по обращению (от 14 марта 2020 года) сенатора Российской Федерации Т.А. Гигель по вопросу об изучении судебной практики формирования коллегий присяжных заседателей по конкретным делам и изменения территориальной подсудности дел с участием присяжных заседателей с учетом региональных особенностей. По информации, полученной из Верховного Суда, в Верховном суде проведено обобщение судебной практики рассмотрения уголовных дел с участием присяжных заседателей. Соответствующие поправки планируется

внести в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 ноября 2005 г. № 23 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих судопроизводство с участием присяжных заседателей» в первом полугодии 2022 года.

По всем обращениям сенаторов проведены консультации, направлены запросы, получены соответствующие ответы и разъяснения.

Так, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по социальной политике Е.В. Бибикова обратилась с просьбой об оказании содействия в получении официального разъяснения Верховного Суда, которое позволило бы обеспечить единообразие судебной практики применения положений федеральных законов в части установления доплаты к пенсии лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности. По результатам рассмотрения обращения полномочного представителя и представленных материалов Верховный Суд счел необходимым включить в Обзор судебной практики от 30 июня 2021 года пункт 46, содержащий соответствующее разъяснение, устраняющее противоречивость судебной практики.

Согласно правовой позиции Верховного Суда, содержащейся в указанном разъяснении, Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 446-ФЗ не регулирует вопросы, связанные с установлением дополнительных социальных гарантий, включая ежемесячную доплату к пенсии депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, осуществляющих полномочия на постоянной основе. Законодатель субъекта Российской Федерации вправе вводить и изменять порядок и условия предоставления таких дополнительных гарантий, в том числе вводить и изменять критерии, при наличии которых у данной категории граждан возникает право на получение ежемесячной доплаты к пенсии.