Статьи. Теория

Павел Д. Блохин

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Россия, Санкт-Петербург

Виляет ли хвост собакой?[1] Ответ на статью И. Григорьева «Роль Секретариата в работе российского Конституционного Суда: фильтрация или амортизация?»

Настоящая работа представляет собою полемический ответ на статью И. Григорьева, посвященную участию Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации в предварительном рассмотрении жалоб граждан и их объединений, опубликованную в журнале «Социология власти» во втором номере за 2015 год. В настоящей работе автор подвергает сомнению предложенную И. Григорьевым «амортизационную» функцию Секретариата КС РФ и приводит доводы в пользу выполнения им функции «фильтрации» (а также, хотя и в меньшей степени, функции «мобилизации»).

Автор, в частности, приходит к выводу, что Секретариат Суда не может и не ставит своей целью оберегать судей от обращений, имеющих выраженную политическую подоплеку, и жалоб, свидетельствующих о неисполнении решений Конституционного Суда. В действительности он призван ограждать их от всяких обращений, не соответствую-

Блохин Павел Дмитриевич — канд. юрид. наук, главный консультант аппарата судьи Конституционного Суда РФ, старший преподаватель кафедры конституционного и административного права НИУ «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург). Научные интересы: конституционное право, судебная власть, права человека. E-mail: Pavel.Blokhin@ksrf.ru

Pavel D. Blokhin — candidate of Law, senior consultant of the judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, senior lecturer at the department of constitutional and administrative law of the Higher School of Economics (Saint-Petersburg). Sphere of interest: constitutional law, judiciary, human rights. E-mail: Pavel.Blokhin@ksrf.ru.

1 По свидетельству членов и сотрудников Конституционного Суда РФ, это ироничное выражение применительно к поставленной проблеме, будучи судьей, особенно любил использовать Б. С. Эбзеев.

щих по форме и содержанию даже минимальным требованиям закона, в том числе представляющих собой злоупотребление правом на обращение.

Указанный тезис — вопреки предположению И. Григорьева — в равной степени справедлив как для условно выделяемого им «московского», так и для «петербургского» периодов деятельности Суда. Тем не менее автор не исключает, что отдельные аспекты как работы аппарата Суда в целом, так и его взаимодействия с судьями, могут быть с течением времени усовершенствованы.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, аппарат суда, конституционная жалоба

***Pavel Blokhin**, Higher School of Economics, Russia, Saint-Petersburg*
Does tail wag the dog? Response to the article of I. Grigoriev «Role of the Russian Constitutional Court Secretariat: Filtration or Shock-absorption?»

The present paper is a polemical response to the article of I. Grigoriev on participation of the Secretariat of the Constitutional Court of the Russian Federation in a course of preliminary consideration of complaints, published in «Sociology of Power» Journal, number 2, year 2015. In the present paper, the author criticizes the proposition of I. Grigoriev about such a function of the Secretariat, as «damping», and argues for a performance of «filtering» function (as well as, to a lesser extent, «mobilization» function). The author, in particular, comes to the conclusion that the named Secretariat cannot and does not aim to «protect» the judges from the appeals, which have expressed politically motivation, and also from complaints, indicating the ignorance of the Constitutional Court decisions. In fact, this governmental body is designed to protect them from all sorts of claims, which do not comply — in their form and content — even with minimum requirements of the Law, including cases of abuse of the right to appeal. We demonstrate, that this thesis is — contrary to the assumption of I. Grigoriev — is equally valid for so-called «Moscow» and «St. Petersburg» periods of the Court's activity. Nevertheless, the author does not exclude, that some aspects of how the Court's unit works as a whole, and how it interacts with the judges, can be subject to improvement over time.

Keywords: Constitutional Court of the Russian Federation, court staff, constitutional complaint

1. Летом 2015 г. на страницах отечественной научной печати появилось второе — вслед за работой А. Дмитриевой — исследование, посвященное участию Секретариата Конституционного Суда РФ в предварительном рассмотрении обращений, принадлежащее И. Григорьеву [Григорьев, 2015] и также выполненное на стыке политологической и социологической наук. Публикация такого исследования, к тому же проведенного, на наш взгляд, на высоком научном уровне, является заметным событием и заслуживает внимания уже

науки юридической, в том числе конституционно-правовой, традиционно не признающей для себя большого значения названной проблемы. В то же время ряд отправных положений, из которых исходит автор, как и ряд выводов, которые он делает, выглядят не бесспорными и нуждаются, по-видимому, в дальнейшем обсуждении. Имея ряд собственных предположений по этому вопросу, как уже высказывавшихся ранее, так и укрепившихся за годы работы в Конституционном Суде, и находясь в то же время в позиции бесстрастного наблюдателя, не имеющего интереса в изобличении или оправдании существующего механизма, мы полагаем возможным вступить в это обсуждение. Основной тезис автора, который будет подвергнут сомнению, состоит в том, что Секретариат осуществляет или осуществлял в те или иные периоды времени функцию «амортизации», «экранирования» судей от поступающих жалоб; попутно обращается внимание также на некоторые иные, второстепенные, но неразрывно связанные аспекты темы.

В отечественной науке достаточно широко признано, что Секретариат (в некоторых государствах канцелярия, экспертно-правовое управление и т. п.) органа конституционного контроля призван осуществлять «фильтрацию» поступающих обращений с тем, чтобы отсеивать наименее перспективные (в частности, случаи злоупотребления правом), не обременяя высоких судей их изучением и позволяя сосредоточить свои усилия на делах более перспективных («Основная задача Секретариата — служить фильтром по отсеиванию ненужных обращений, которые не попадают под компетенцию Суда и затрудняют деятельность по решению реальных споров» [Дмитриева, 2014, с. 43]). Одновременно можно утверждать, что такой вспомогательный орган в состоянии также участвовать в мобилизации конституционного контроля, т. е. помогать прокладывать дорогу обращениям, действительно поднимающим конституционно-правовые проблемы, однако имеющим некоторые дефекты («... ответ Секретариата, который в таком случае является предварительным, в этой ситуации важен как подсказка, как подспорье для заявителя», Секретариат выступает «своего рода «повивальной бабкой» конституционной жалобы» [Сивицкий, 2012]). Наконец, в некоторых правовых системах (в частности, в США) он также задействован в дискреционном отборе дел (case selection), которые представляют особенный интерес для правосудия и развития объективного конституционного права («Вспомогательный персонал Верховного суда США осуществляет большую работу по „просеиванию“ [обращений, в случаях, когда] по своему значению дело не заслуживает его вмешательства» [Анишина, 2007]).

Автор рассматриваемой работы впервые в отечественной литературе приходит к выводу следующего рода: «основной функцией Се-

кретариата в российском случае является [точнее — являлось до переезда Суда в Петербург — *прим. И. Григорьева*] гашение внешних шоков и изолирование судей от информации о состоянии правового поля и правоприменения, поставляемой им заявителями» (с. 69), причем данный тезис высказывается в контексте наблюдения за существующим в стране «нелиберальном политическом режиме», в условиях которого поток жалоб оборачивается «в источник политических рисков для судей» (с. 89). Иными словами, позиция автора состоит в том, что Секретариат Суда уберегает судей не от множества заведомо бесперспективных обращений, а лишь от обращений, которые: а) касаются политических (видимо, резонансных, остросоциальных) вопросов, а также б) демонстрируют неисполнение (игнорирование, девальвацию) решений КС РФ и которые, в) по всей видимости, могли бы иметь судебную перспективу[1]. Возможность осуществления Секретариатом своего рода «консультационной» функции, участия в «мобилизации» конституционного правосудия, напротив, автором не рассматривается вовсе, ни как правило, ни в виде возможного исключения.

2. Центральная особенность исследования, широко освещающего политические, психологические и иные факторы, влияющие на судьбу жалобы в Конституционный Суд, состоит в пренебрежении существующими юридическими механизмами, также заметно направляющими ее траекторию. Умалчивая о таких механизмах и настаивая на «экранировании Суда от реального положения дел в законотворчестве и правоприменении» Секретариатом (с. 83), автор солидаризируется с представлениями, что «...в основном отказы в принятии обращений принимаются не в заседании Конституционного Суда, а его Секретариатом...» [Курбатов, 2013]. Между тем отказ в строгом смысле — это акт, исходящий от Суда в лице необходимого большинства его судей, облеченный в процессуальную форму определения, и блокирующий, как правило, дальнейшую коммуникацию с тем же заявителем по тому же самому вопросу.

Итак, взаимосвязанные ч. 2 и 3 ст. 40 Закона о Конституционном Суде (одна из немногих норм в главе VI, не претерпевшая изменений, хотя и появившаяся в итоге бурной дискуссии) гласят, что в случае уведомления заявителя Секретариатом о несоответствии его обращения требованиям он вправе как исправить предполагаемый дефект и направить уже обновленное обращение, так и потребовать принятия Конституционным Судом решения по исходной жало-

1 Поскольку в противном случае Секретариат и не делает ничего сверх того, что прямо предписывает ему Закон о Конституционном Суде и что не вызывает обычно упреков среди ученых и практиков.

бе. Значение этой «страховочной» нормы столь велико, что требует привести комментарий к ней, сделанный еще в 1996 г. самими судьями: «Будучи некоторой гарантией прав заявителя и формой контроля Суда над своим Секретариатом, эта запись на практике может привести (и уже приводит) к тому, что большинство заявителей станут оспаривать «отказные уведомления» Секретариата, и Суд окажется вынужденным по каждому такому обращению принять свое решение (естественно, при наличии [...] оснований тоже «отказное»). Это в значительной мере сводит на нет функцию Секретариата как вспомогательного органа Суда и в известном смысле «фильтра» поступающей корреспонденции» [Федеральный конституционный закон.., 1996].

Отступая от основной темы, заметим, что предварительный характер актов, исходящих от Секретариата, подчеркивает и тот факт, что КС РФ сознательно отказался от возможности прекратить переписку с заявителем[1] посредством письма Секретариата за подписью его руководителя или заместителя, и сегодня оно осуществляется определением Суда. К слову, едва ли можно утверждать, что это обстоятельство было вызвано непосредственно переездом Суда в 2008 г. в Санкт-Петербург, поскольку соответствующие изменения в регламент были внесены в начале 2011 г. и стали лишь малой частью комплекса масштабных изменений, непосредственно обусловленных изменениями Закона о Конституционном Суде РФ (при всей спорности отдельных положений они были направлены, по заявлению инициаторов, «на оптимизацию процедуры конституционного судопроизводства в целях повышения ее эффективности»[2], и в остальном были мало связаны с деятельностью аппарата).

Таким образом, Секретариат, находясь в пределах правового поля, не в состоянии непреодолимым образом блокировать ни одно обращение, даже если оно не соответствует минимальным требованиям; аналогия с «фильтром» в этом смысле является фигуральной, а не буквальной (логической), поскольку в ней отсутствует рациональное основание (общий принцип) — способность безвозвратного поглощения (абсорбции) нежелательной субстанции.

Уравнение, предложенное И. Григорьевым в начале статьи для описания слагаемых судебного решения, «левая часть которо-

1 Это допускается исключительно в случае повторного обращения в Конституционный Суд строго по тому же вопросу, по которому ранее было вынесено решение.

2 Пояснительная записка к проекту Федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» № 431379-5 (доступ из СПС «Консультант Плюс»).

го суммирует обстоятельства, относящиеся к судьям и их работе [куда исследователь совершенно справедливо полагает необходимым включить и аппарат суда — *прим. П. Б.*], а правая описывает различные последствия, сопряженные с этими обстоятельствами» (с. 67-68), не содержит самого важного слагаемого: заявителя с его обращением. Между тем, как точно замечает судья в отставке В. О. Лучин, весьма сдержанно рассуждая о чрезмерной процессуальной роли Секретариата, «судьба жалобы во многом зависит от активности заявителя и его действительной потребности защитить свои права»[1]. Опыт же показывает, что очень многие заявители обращаются в Конституционный Суд «на авось», совершенно не утруждая себя подготовкой сколько-нибудь приличной жалобы (примечательно, что это касается зачастую судей, государственных служащих, практикующих юристов, т. е. лиц, в отношении которых должна бы действовать презумпция о том, что они знают закон). При этом многие из них категорически игнорируют подсказки со стороны Секретариата, даже когда они пошли бы на пользу делу (особенно это касается той категории заявителей, которых А. Дмитриева относит к «сутяжникам» [Дмитриева, 2014, с. 27-28]), а некоторые (в том числе и те, в чьих жалобах прослеживается реальная конституционно-правовая проблема), напротив, вовсе отказываются от дальнейших действий, воспринимая письмо Секретариата именно как отказ.

Конечно, рассуждая об этом, нельзя забывать, что российское законодательство не требует от заявителей наличия юридических знаний для защиты конституционных прав в суде; уровень правового просвещения в стране довольно низок, законодательство о бесплатной юридической помощи в РФ не ориентировано на представительство граждан в конституционно-правовых спорах. Так или иначе, в Федеральный конституционный суд ФРГ по статистике традиционно более 40,5% от общего числа конституционных жалоб направляется при помощи юридического представителя[2], причем на стадии слушания дела такое представительство обязательно; существует также ряд преград (при должной тщательности преодолимых) в виде необходимости исчерпания всех средств правовой защиты до обращения в ФКС, возможности наложения штрафа за злоупотребление правом на обращение в размере до 2600 евро. Все эти меры — какими бы суровыми и подчас непригодными в отечественных правовых и социально-экономических реалиях

1 Интервью с судьей Конституционного Суда РФ в отставке В. О. Лучиным. Проведено автором статьи 28.08.2015 г.

2 http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Jahresstatistiken/2014/gb2014/B-II-2.html

они ни были — способны повысить общий уровень конституционного разбирательства и дать больший процент решений по существу. Говоря же о необходимости повышения уровня грамотности среднестатистического заявителя (или хотя бы заявителей из числа юристов) в российский Конституционный Суд, можно заметить, что резерв для этого, несомненно, существует.

В разное время учеными высказывались соответствующие предложения, начиная с проведения научно-просветительской работы с участием самого органа конституционного правосудия [Цалиев, 2011] и заканчивая подготовкой им же (его аппаратом) официального формуляра, как в ЕСПЧ, или подробной памятки, как в ФКС ФРГ о требованиях к обращению [Кряжкова, 2015]. Размышляя в этом же направлении, можно предположить желательность периодического обобщения Судом и его Секретариатом практики принятия определений об отказе в рассмотрении обращения (уведомления заявителя о несоответствии жалобы требованиям закона) и выявления наиболее типичных оснований с тем, чтобы у практикующих юристов не возникало повода упрекнуть Суд в предъявлении им неких новых требований, будто бы не предусмотренных законом и не вытекающих из уже устоявшейся практики[1].

В любом случае рискнем предположить, что наряду с условной функцией фильтрации осуществляется и мобилизационная функция, причем на двух этапах. Во-первых, это указание Секретариатом в уведомительном письме на очевидные дефекты жалобы и просто на ее слабые места, которые с большой долей вероятности способны повлечь принятие определения об отказе в рассмотрении дела, что позволяет заявителю вовремя эти слабые места укрепить. Во-вторых, это подготовка заключения по жалобе, соответствующей всем требованиям (ч. 4 пар. 23 Регламента КС РФ), которое на практике зачастую словно продолжает позицию заявителя, усиливает его доводы дополнительной конституционно-правовой аргументацией, убеждая судей в обоснованности его требований.

Противопоставление активной роли Секретариата КС РФ в деле «амортизации» или блокирования поступающих обращений «московского» периода пассивной роли в период «петербургский» также не бесспорно — и принципиально и в плане хронологических рамок.

Изменение технологии работы Секретариата с поступающими обращениями в форме подготовки уведомительных писем происходит эпизодически, что может быть теоретически вызвано самыми разными обстоятельствами (изменениями в Законе о Конституцион-

1 http://sutyajnik.ru/news/2015/07/2480.html; http://www.kommersant.ru/doc/2831141.

ном Суде, пожеланиями судей, обоснованным неудовольствием самих заявителей, критикой со стороны авторитетных ученых и др.), не обязательно связано с текущим положением дел в сфере учета правоприменительными органами правовых позиций КС РФ и тем более с глобальной политикой государства. Так, например, по свидетельству некоторых ученых и ведущих сотрудников Секретариата КС РФ, в отдельные (московские) периоды хорошим тоном действительно считалась подготовка сотрудниками Секретариата развернутых писем, содержащих подробную юридическую консультацию заявителя по его проблеме. Обратный пример: в течение продолжительного периода после вступления в силу поправок в Закон о КС РФ о сроке на обращение с жалобой[1] отдел писем и профильные управления справедливо не использовали истечение этого срока в качестве непосредственного основания для возвращения жалобы (несмотря на отсутствие в Законе переходных положений на этот счет).

Все сказанное здесь, впрочем, не препятствует совершенствованию этого направления деятельности, «в том числе посредством более четкого разделения уведомлений заявителя о несоответствии обращения требованиям Закона о Конституционном Суде на «отказно-уведомительную» (в соответствии с частью второй статьи 40 Закона о Конституционном Суде) и «информационную» (о других недостатках) части» [Сивицкий, 2012]. Например, посредством обязательного напоминания заявителю о том, что он может после устранения недостатков вновь направить обращение либо потребовать принятия решения судьями по первоначальной жалобе. Или же посредством уведомления заявителя лишь о совершенно бесспорных нарушениях требований допустимости жалобы (но насколько это отвечало бы интересам самих заявителей?), изучения другим сотрудником повторно направленной жалобы, содержащей обоснованное несогласие с уведомлением о несоответствии требованиям Закона (но не скажется ли такое расточительство на оперативности процесса?) и т. п. Как видно, меры эти носят «точечный характер» и, с одной стороны, не требуют радикальной смены модели предварительного рассмотрения жалоб, а с другой, позволяют вовлечь самого заявителя в эффективное общение по поводу защиты его конституционных прав.

Причем некоторые такие меры, вероятно, могут состоять в увеличении юридической значимости писем Секретариата, а не наоборот. Например, как справедливо замечает К. Б. Калиновский, в последние годы существует негативная тенденция, когда заявитель

1 Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 № 9-ФКЗ (доступ из СПС «Консультант Плюс»).

игнорирует обоснованное уведомление его сотрудников (в частности, об уплате пошлины), требуя принять решение Суда, а получая «отказное определение» (не являющееся в таком случае окончательным), повторно обращается с исправленной жалобой по той же проблеме: тем самым происходит устранение недостатков обращения в ненадлежащей процедуре — в известной степени, злоупотребление правом на обращение[1], недопустимое, с точки зрения Конституции, в любых сферах общественной жизни, в том числе и при избрании способа судебной защиты [Гаджиев, 2004]. В этом смысле не только пресловутая амортизационная, но даже фильтрационная функция не срабатывает в полную силу.

В связи со сказанным достаточно беспомощно выглядит тезис, согласно которому «рамки такого делегирования [от Суда к Секретариату] навязаны суду извне» Законом, «авторство которого большинству нынешних судей не принадлежит» (с. 83). Положения ст. 40-41, 111 Закона о КС РФ не только не препятствуют, но и предполагают, что конкретный механизм этого делегирования определяется локальным актом Суда — его регламентом, принимаемым самими судьями, а также сложившимися обыкновениями.

3. Неубедительность основной авторской гипотезы, представляющей собой весьма интересную исследовательскую задачу, выражается и в иных обстоятельствах. Во-первых, в работе не приводится эмпирического материала (а проще говоря, явных или подразумеваемых ссылок на конкретные письма Секретариата, на определения Суда), который мог бы подтвердить предположение, что Секретариат в состоянии блокировать перспективные обращения по политическим вопросам. Для того же, чтобы поставить это предположение под сомнение, читателю достаточно привести ряд примеров, демонстрирующих обратное: когда такие обращения становились предметом для решений Суда, в том числе вынесенных по итогам изучения судьей и в том числе неоднократно. Среди таких дел, рассмотренных за последние годы, можно назвать дела о прокурорских проверках НКО, о включении в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, о митингах и демонстрациях, о пропаганде гомосексуализма, о процедуре и правовых последствиях принятия в состав РФ Крыма и Севастополя, о реформе местного самоуправления, об общественном контроле за проведением выборов в Государственную Думу РФ[2] и некоторые другие.

1 Интервью с советником Конституционного Суда РФ К. Б. Калиновским. Проведено автором статьи 22.10.2015 г.

2 См. в порядке очередности: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П и последующие решения, Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П и последующие решения, Постанов-

В этом смысле утверждать, что некий условный водораздел в практике Суда и его Секретариата аккуратно проходит через 2008 год, когда Конституционный суд РФ фактически сменил место постоянного пребывания, также можно было бы только после обращения к практике. Однако как раз незадолго до пресловутого переезда КС РФ вынес ряд решений по резонансным проблемам, в том числе вызвавших немалую критику в его адрес: о минимальной численности членов политических партий, об особенностях погребения лиц, погибших в результате пресечения террористического акта, о порядке наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, о невозможности создания политических партий по региональному принципу, об ограничении пассивного избирательного права граждан Российской Федерации, имеющих иное (двойное) гражданство[1].

Строго говоря, и это перечисление не имеет особого значения, поскольку число рассмотренных политических споров в первую очередь, как показано выше, зависит от активности граждан, объединений и иных субъектов обращения, во вторую очередь — от качества этих обращений и их соответствия минимальным формальным и содержательным требованиям и только в третью — от фильтрационных или, если угодно, амортизирующих способностей аппарата суда. И это, не говоря о том, что, как метко заметил проф. М. Треушников, «все дела для людей, которые в них участвуют, — резонансные»[2]). Что же касается отношения самих заявителей к деятельности Секретариата, то оно, по крайней мере, среди профессиональных юристов неоднородно. В результате проведенного нами в 2014 г. небольшого экспертного опроса роль Секретариата КС РФ в предварительном рассмотрении жалоб была оценена следующим образом: семь юристов согласились с тем, что он затрудняет доступ к правосудию, четверо указали, что он не влияет на судьбу жалобы, четверо сочли, что его деятельность скорее приносит пользу для заявителя (с существенными оговорками), и шесть человек затруднились от-

ление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П и др., Постановление Конституционного Суда РФ от 23.09.2014 № 24-П и др., Определение Конституционного Суда РФ от 07.10.2014 № 2310-О и некоторые иные, Определение Конституционного суда РФ от 29.09.2015 № 2003-О и некоторые иные, Определение Конституционного Суда РФ от 07.07.2016 № 1358-О и др.

1 Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 № 11-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 28.06.2007 № 8-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П, Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П, Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 № 797-О-О.

2 Экспертная оценка судебных актов: право или политика? (2011) *Закон*, (3): 19.

ветить на этот вопрос (из 50 опрошенных адвокатов, правозащитников, корпоративных юристов и сотрудников юридических фирм).

Кроме того, не имея достаточных эмпирических данных, следовало бы исходить из наиболее вероятных предположений. Одна из таких презумпций состоит в том, что мобилизационные возможности заявителей увеличиваются прямо пропорционально тому, как увеличивается масштаб проблемы и возрастает общественный интерес к ней, а не наоборот. Во-первых, в таких случаях могут быть задействованы крупные финансовые средства и человеческие ресурсы на написание квалифицированного обращения, подготовку заключений ведущими научными учреждениями, общественными организациями, экспертами, проведение информационной кампании в СМИ (иными словами, в уравнении автора отсутствует еще одна составляющая — гражданское общество)[1]. Кстати, в литературе уже появились публикации, утверждающие, что конституционное судопроизводство может служить каналом для лоббирования («уже тогда, когда зреет вопрос об обращении в Конституционный Суд, и затем в процессе подготовки запроса, разные силы проявляют свой интерес и зондируют относительно перспектив предстоящего решения») [Лазарев, 2014, с. 221].

Во-вторых, в случае, когда жалоба убедительна, а проблема достаточно серьезна и пристальное внимание гражданского общества приковано к судьбе жалобы, особенно трудно предположить, чтобы сотрудник Секретариата изыскивал совершенно негодные поводы для отказа (в форме уведомления о несоответствии требованиям Закона, проекта формального отказного определения). Если же вспомнить авторский тезис, согласно которому сотрудникам, работавшим в Москве, были свойственны «высокая квалификация и предполагающая определенную самостоятельность профессиональная культура» (с. 86) при том что («сотрудник Секретариата прикладывает больше усилий для оценки дел, которые ему самому кажутся важными, и откладывает дела, которые выглядят тривиальными и менее важными» [Дмитриева, 2014, с. 48]), то картина получается и вовсе противоречивой.

Что же касается обращений, связанных с игнорированием в судебной практике правовых позиций Конституционного Суда (особенно высказанных им в определениях, которые в силу ст. 6 ФКЗ о КС РФ в равной степени являются обязательными), то искусственным путем вызвать у судей искаженное впечатление о состоянии дел

1 В качестве примера можно рассматривать Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П по делу о прокурорских проверках по жалобам ряда объединений и граждан.

в этой сфере трудно. Эта проблема достаточно хорошо известна им; ей регулярно посвящаются научно-практические конференции, материалы в СМИ; по теме проводятся исследования (к примеру, в рамках отдельных публикаций Института проблем правоприменения, проекта Санкт-Петербургского государственного университета «Мониторинг правоприменения»). Утверждать, что до 2008 г. Конституционный Суд вовсе не стремился реагировать (в том числе с участием своего Секретариата) на факты игнорирования собственных правовых позиций, также не приходится. Напротив, можно напомнить, что многие годы существует практика вынесения определений с позитивным содержанием (с 2007 по 2011 г. специально обозначавшихся буквами «О-П»). Причем именно в этот период в соответствующих определениях зачастую могли содержаться указания как на необходимость пересмотра дела заявителя (42,3%), так и на потребность в совершенствовании законодательства (15,9%).

Более того, в 2011 г. Секретариатом подготовлены аналитические материалы по вопросу игнорирования, произвольного толкования или нарушения судами, иными правоприменительными органами и их должностными лицами правовых позиций, выраженных в решениях Конституционного Суда. Вероятно, эта полезная аналитическая работа могла бы вестись на периодической основе, а ее результаты могли бы направляться Верховному суду РФ и федеральным органам исполнительной власти. Более того, совершенно справедливо Секретариат в свое время предлагал обсудить и возможные правовые формы «реагирования на факты применения судами законов в значении, явно расходящемся с установленным в решениях Конституционного Суда»[1], однако эта идея также не получила самостоятельного развития. Может быть, учитывая звучащие сегодня радикальные предложения вовсе ввести немецкую (полную) конституционную жалобу, в перспективе компромиссным вариантом могли бы стать, например, своего рода частные определения (представления) КС РФ. Они выносились бы по итогам предварительного изучения жалобы вместе с определением об отказе в рассмотрении дела и обращали бы внимание на грубую судебную ошибку, допущенную в деле и затрагивающую конституционные права и свободы (выразившуюся в игнорировании или искажении правовой позиции Суда), наличие которой очевидно из имеющихся материалов дела и которую заявитель ранее безрезультатно пытался устранить

1 Записка о реагировании Конституционного Суда Российской Федерации на встречающиеся при осуществлении конституционного судопроизводства случаи явно ошибочного применения судами законов. Отдел анализа и обобщения практики Конституционного Суда. (Архив Конституционного Суда РФ)

путем обращения в вышестоящие судебные инстанции. Участие Секретариата в этом механизме, очевидно, было бы значительным, поскольку именно он готовит проект определения в случае, когда обращение является явно недопустимым (ч. 3 пар. 23 Регламента), осуществляет анализ и обобщение практики КС РФ и исполнения его решений (исходя из ст. 111 ФКЗ о КС РФ).

В дополнение к сказанному можно сделать еще одно практически значимое наблюдение. И. Григорьев и А. Дмитриева замечают, что с момента переезда происходит стабильное увеличение числа отказных проектов вместо уведомительных писем, подготавливаемых Секретариатом. Утверждение, что эта и иные описываемые тенденции также связаны с изменением места дислокации Суда, в логическом плане представляет своего рода абдукцию (по определению Ч. Пирса, предпочтение в пользу одной гипотезы перед другими, равно объясняющими рассматриваемые факты). Это явление может быть связано и с резким скачком числа самих обращений в 2009 г., и с упразднением палатной структуры, и с иными обстоятельствами. Впрочем, рост действительно имеет место, и по нашим оценкам составляет: 2010 г. — 9,3%, 2011 г. — 10, 2012 г. — 13,4, 2013 г. — 14,5 и 2014 г. — 18,2% по отношению к числу поступающих ежегодно обращений[1].

Однако если И. Григорьев делает далеко идущий вывод, что «амортизирующую функцию новый Секретариат уже не выполняет» (с. 88), то А. Дмитриева осторожно замечает, что «к изучению жалоб большинство судей подходит, как правило, селективно, поскольку за короткий срок им необходимо вынести суждение по очень большому количеству жалоб» [Дмитриева, 2014, с. 40]. Иными словами, формальный перенос ответственности за принятие решения на иной уровень может свидетельствовать об обретении качественно новой формы функцией предварительного рассмотрения обращений (которую Григорьев называет амортизацией, а мы — фильтрацией), но не о ее исчезновении. Надлежащее исполнение этой функции может при этом требовать дальнейшего совершенствования (например, подготовки дополнительных справок для судей по обращениям, допустимость которых вызывает сомнения, увеличения сроков предварительного рассмотрения жалоб или т. п.).

4. Для описания характера взаимодействия между Секретариатом Суда и судьями И. Григорьев вслед за автором известной книги «Придворные Мраморного дворца»[2] Тоддом Пепперсом обращается

1 Статистика приводится в [Блохин, 2016, с. 175].

2 Peppers T. C. (2006) *Courtiers of the Marble Palace: The Rise and Influence of the Supreme Court Law Clerk,* Stanford, CA: Stanford University Press.

к проблеме агентских отношений, когда «агент действует по поручению принципала, но принципалу трудно проконтролировать действия своего агента» в силу «асимметрии информации», что является примером «морального риска» делегирования обязанностей [Одинцова, 2007, с. 223]. Опыт Верховного суда США по решению этой проблемы автор оценивает положительно, указывая, что американские судьи осуществляют делегирование осознанно и под своим контролем, хотя образование в 1972 г. при У. Ренквисте коллегии по предварительному рассмотрению петиций (certiorari pool) повысило осторожность клерков и обострило их нежелание передавать дела на рассмотрение судей (с. 71-74). Но если сам Пепперс приходит к выводу, что влияние клерка ограничивается юридическим анализом, необходимым для принятия решения, а судьи обычно успешно используют различные механизмы контроля помощников, то другие авторы (А. Уорд и Д. Вейден) полагают, что клерки активно проводят в судебные решения собственную позицию, согласно идеологическим и иным предпочтениям[1].

Еще более положительно И. Григорьев оценивает немецкий вариант судебной администрации, при которой судьи Федерального конституционного суда ФРГ сохраняют в своих руках контроль над формированием повестки дня, поскольку предварительное рассмотрение жалоб осуществляется коллегиями из трех судей, отчего каждый судья в состоянии больше внимания уделить конкретному обращению (с. 74-75). Действительно, как сдержанно отмечает В. Хольц, правовой референт председателя ФКС, научные ассистенты судей «жмут на педали, но они не сидят за рулем… направление движения определяют только судьи» [Körner, 2012]. Это не препятствует другим ученым утверждать, что научные ассистенты (т. е. клерки судей) играют весьма заметную роль, «не только выполняя функцию информационного фильтра, но облегчая или препятствуя обмену мнениями между судьями» [Flemig, 2010].

В итоге, как нам кажется, при наличии большого числа различающихся переменных (количество и качество обращений, число судей и персонала аппарата суда, организационно-правовая форма принятия решений, уровень их аргументированности и проч.) трудно в терминах «лучше» или «хуже» оценивать существующие немецкую и американскую модели в сравнении с российской (и при том следовало бы вспомнить также и о французской, сверхцентрализованной модели, где у советников вовсе нет помощников и даже секретарей, а Генерального секретаря именуют в литературе не иначе как «человек-оркестр», «главная пружина», «ключевой

1 Критический разбор этих мнений см. [Shapiro, 2009].

персонаж», «головной механизм», «нервный, интеллектуальный, юридический и политический центр» [Ciaudo, 2008]).

Может быть, именно поэтому И. Григорьев сознательно не ставит вопроса о целесообразности радикальной реформы аппарата КС РФ по немецкому или американскому образцу. Вопрос этот отнюдь не так прост. Насколько реально обеспечить первичное рассмотрение каждого (даже отвечающего минимальным требованиям подведомственности и формы) из 16 с лишним тысяч обращений в год при непосредственном участии судей (как в США)? Есть ли необходимость введения специализированных малых составов судей для предварительного рассмотрения обращений (как в ФРГ), если при рассмотрении «управленческих» проектов такая специализация де-факто и так существует, поскольку в силу давления сроков каждый судья не в состоянии изучить 250-300 проектов, ежемесячно выносимых на пленум? Насколько фильтрация части обращений одним или несколькими судьями отвечает идее коллегиальности и решает проблему делегирования вслепую при том, что судейские офисы абсолютно автономны, а уровень их квалификации может существенно различаться?

Далее автор обращается к неформальному (т. е. жестко не регламентированному процессуальными и процедурными нормами) взаимодействию между судьями и аппаратом суда. Он на конкретных примерах указывает, что Конституционный Суд и его Секретариат — это «фактически отдельные организации, которые делят одно здание», в абсолютном большинстве случаев судьи не видят «ни самих обращений, ни даже их краткого резюме», а между помощниками судей и сотрудниками Секретариата «даже отсутствует какое бы то ни было рутинизированное рабочее общение» (с. 68, 77, 80). Но если мы признаем (вслед за Пепперсом), что средствами сопряжения интересов агента с интересами принципала могут быть тщательный отбор судьями служащих согласно ряду высоких требований, выборочная проверка материалов, подготавливаемых клерками, общение за пределами рабочего офиса и т. д., то следует задаться вопросом о том, что препятствует каждому отдельно взятому судье использовать такие средства.

Судьи на практике самостоятельно формируют собственный аппарат и руководят им. Любой судья вправе поручить своим помощникам на регулярной основе осуществлять выборочную проверку уведомительных писем Секретариата и делать по ее итогам обобщения для дальнейшего обсуждения, тем более что информация о каждом поступившем обращении и стадии, на которой находится его изучение, аккумулируется на сайте КС РФ, а материалы большинства обращений и ответов на них Секретариата доступны для сотрудников в архиве Суда и в электронной базе. Большинство

судей (их помощников) и сотрудников Секретариата зачастую являются преподавателями одних и тех же вузов, совместно участвуют в конференциях, обсуждают интересующие их дела в свободное время. Таким образом, можно сказать, что степень подконтрольности действий Секретариата судьям во многом зависит от готовности самих судей осуществлять этот контроль.

Обращаясь вновь к авторской ретроспективе, отметим еще один спорный вопрос. Возможно, как замечает автор, в отдельные периоды (до переезда в Санкт-Петербург) Секретариат предпочитал «вступать в развернутое общение с заявителями и оберегать (может быть, избыточно) судей от их назойливости» (с. 86); в то же время автор признает, что одним из условий «амортизации» (хотя и не основным) является некоторая его «невидимость» для большинства судей. Но в таком случае насколько условия деятельности КС РФ на ул. Ильинке располагали к такой амортизации, учитывая, что между судьями и руководящими служащими Секретариата (отобранными «с претензией на интеллектуальное равенство» — с. 86) существовало более тесное общение[1], непосредственное руководство его работой до 2009 г. осуществлял судья-секретарь, избиравшийся к тому же судьями из своего состава (ст. 27 ФКЗ в ред. до 02.06.2009), и кандидатуры руководителей профильных управлений Секретариата подлежали обязательному утверждению всеми судьями (ст. 24 ФКЗ в ред. до 02.06.2009) и т. п.?

5. Из всего вышеизложенного считаем возможным заключить, что Секретариат Конституционного Суда РФ — как и Секретариаты (канцелярии, экспертно-правовые управления и т. п.) многих органов конституционного контроля — выполнял и выполняет преимущественно фильтрационную функцию (и в меньшей степени функцию участия в мобилизации). Во всяком случае гипотеза о том, что «Секретариат ... чаще использовался как амортизатор, чем как фильтр» (с. 83), нуждается в дополнительных доказательствах. Даже если сбои в фильтрационной» работе (попросту говоря, необоснованное уведомление заявителя о несоблюдении какого-либо требования к обращению[2]) являются скорее единичным явлением, как и сбои в работе любой сложноустроенной машины, то случаи «амортизации» (иначе, целенаправленного блокирования доступа заявителей определенной категории обращений к суду) уж точно являются исключительными. При этом недостаточно констатации и даже выявления возможных причин таких сбоев — же-

1 Несколько подробнее о «московском» периоде в жизни Секретариата написал его прежний руководитель [Кудрявцев, 2001]

2 См. конкретные примеры [Блохин, 2012].

лательно предлагать конкретные механизмы их устранения. Впрочем, рассмотренная работа, несомненно, ставит высокую планку для дальнейших исследований конституционного судопроизводства, заставляет юристов вслед за социологами более реалистично взглянуть на конституционную формулу «правосудие осуществляется судом в лице судей».

Библиография

Анишина В. И. (2007) Дискреционные полномочия судов как гарантия самостоятельности и эффективности судебной власти. *Конституционное и муниципальное право,* 8 (доступ из СПС «Консультант Плюс»)

Блохин П. Д. (2012) Деятельность Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации по рассмотрению жалоб граждан и их объединений: проблемы компетенции. *Журнал конституционного правосудия*, 1.

Блохин П. Д. (2016) *Роль аппарата органов конституционной юстиции в судебном процессе: сравнительно-правовой анализ.* Дис.... канд. юрид. наук, М.

Гаджиев Г. (2004) От правоприменения до злоупотребления. *ЭЖ-Юрист,* 42.

Григорьев И. (2015) Роль Секретариата в работе российского Конституционного Суда: фильтрация или амортизация? *Социология власти,* 27 (2).

Дмитриева А. В. (2014) *Отбор дел в Конституционном Суде Российской Федерации: роль Секретариата,* СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге.

Кряжкова О. Н. (2015) Легко ли защитить права в Конституционном Суде России. *Научные труды. Российская академия юридических наук.* Вып. 15, М.: ООО «Издательство «Юрист».

Кудрявцев Ю. В. (2001) Команда профессионалов. *Российская юстиция*, 10.

Курбатов А. Я. (2013) *Защита прав и законных интересов в условиях «модернизации» правовой системы России.* М.: Юстицинформ.

Лазарев В. В. (2014) Лоббирование правотворческих решений. *Юридическая техника*, 8.

Одинцова М. И. (2007) *Институциональная экономика*, М.: ГУ ВШЭ: 223.

Сивицкий В. А. (2012) О некоторых аспектах рассмотрения обращений в адрес Конституционного Суда Российской Федерации в предварительном порядке его Секретариатом. *Журнал конституционного правосудия,* 1 (доступ из СПС «Консультант Плюс»).

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (1996): Комментарий, М.

Цалиев А. М. (2011) Деятельность суда по повышению правосознания граждан. *Российская юстиция*, 7.

Ciaudo A. (2008) Un acteur spécifique du procès constitutionnel: le secrétaire général du Conseil constitutionnel. *Revue française de droit constitutionnel*, 1 (73).

Flemig S. (2010) Attitude versus doctrine: a Jurimetric analysis of the German Federal Constitutional Court. *Canadian Political Science Association Annual Conference paper.*

Körner C. (2015) Der Dritte Senat (http://www.lto.de/recht/job-karriere/j/jobprofil-wissenschaftlicher-mitarbeiter-am-bundesverfassungsgericht).

Peppers T. C. (2006) *Courtiers of the Marble Palace: The Rise and Influence of the Supreme Court Law Clerk*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Shapiro C. (2009) The law clerk proxy wars: secrecy, accountability, and ideology in the Supreme Court. *Florida State University Law Review,* 31 (1).

References

Anishina V. I. (2007) Diskrecionnye polnomochiya sudov kak garantiya samostoyatel'nosti i effektivnosti sudebnoj vlasti. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo,* 8 (dostup iz SPS «Konsul'tant Plyus»).

Blokhin P. D. (2012) Deyatel'nost' Sekretariata Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii po rassmotreniyu zhalob grazhdan i ih ob» edinenij: problemy kompetencii. *Zhurnal konstitucionnogo pravosudiya*, 1.

Blokhin P. D. (2016) *Rol' apparata organov konstitucionnoj yusticii v sudebnom processe: sravnitel'no-pravovoj analiz*. Dis.... kandidata yuridicheskih nauk,. Moskva.

Gadzhiev G. (2004) Ot pravoprimeneniya do zloupotrebleniya. *EJ-Yurist*, 42.

Grigor'ev I. (2015) Rol' sekretariata v rabote rossijskogo Konstitucionnogo suda: fil'traciya ili amortizaciya? *Sociologiya vlasti,* 27 (2).

Dmitrieva A. V. (2014) *Otbor del v Konstitucionnom Sude Rossijskoj Federacii: rol' Sekretariata,* SPb.: Institut problem pravoprimeneniya pri Evropejskom universitete v Sankt-Peterburge.

Kryazhkova O. N. (2015) *Legko li zashchitit' prava v Konstitucionnom Sude Rossii.* Nauchnye trudy. Rossijskaya akademiya yuridicheskih nauk. Vyp. 15. M.: OOO «Izdatel'stvo «YUrist».

Kudryavcev YU. V. (2001) Komanda professionalov. *Rossijskaya yusticiya*, 10.

Kurbatov A. Ya. (2013) *Zashchita prav i zakonnyh interesov v usloviyah «modernizacii» pravovoj sistemy Rossii*, M.: Yusticinform.

Lazarev V. V. (2014) Lobbirovanie pravotvorcheskih reshenij. *Yuridicheskaya tekhnika*, 8.

Odincova M. I. (2007) *Institucional'naya ehkonomika*, M.: GU-VSHEH: 223

Sivickij V. A. (2012) O nekotoryh aspektah rassmotreniya obrashchenij v adres Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii v predvaritel'nom poryadke ego Sekretariatom. *Zhurnal konstitucionnogo pravosudiya,* 1 (dostup iz SPS «Konsul'tant Plyus»).

Federal'nyj konstitucionnyj zakon «O Konstitucionnom Sude Rossijskoj Federacii» (1996). Kommentarij, M.

Caliev A. M. (2011) Deyatel'nost' suda po povysheniyu pravosoznaniya grazhdan. *Rossijskaya yusticiya*, 7.

Ciaudo A. (2008) Un acteur spécifique du procès constitutionnel: le secrétaire général du Conseil constitutionnel. *Revue française de droit constitutionnel*, 1 (73).

Flemig S. (2010) Attitude versus doctrine: a Jurimetric analysis of the German Federal Constitutional Court. *Canadian Political Science Association Annual Conference paper.*

Körner C. (2015) Der Dritte Senat (http://www.lto.de/recht/job-karriere/j/jobprofil-wissenschaftlicher-mitarbeiter-am-bundesverfassungsgericht).

Peppers T. C. (2006) *Courtiers of the Marble Palace: The Rise and Influence of the Supreme Court Law Clerk*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Shapiro C. (2009) The law clerk proxy wars: secrecy, accountability, and ideology in the Supreme Court. *Florida State University Law Review,* 31 (1).

Рекомендация для цитирования/For citations:

Блохин П. Д. (2016) Виляет ли хвост собакой? Ответ на статью И. Григорьева «Роль Секретариата в работе российского Конституционного Суда: фильтрация или амортизация?». *Социология власти*, 28 (3): 15-33.

Blokhin P. (2016) Does tail wag the dog? Response to the article of I. Grigoriev «Role of the Russian Constitutional Court Secretariat: Filtration or Shock-absorption?». *Sociology of power,* 28 (3): 15-33.