

Арина Дмитриева

**Отбор дел
в Конституционном Суде
Российской Федерации:
роль Секретариата**

Санкт-Петербург
2014

Институт проблем правоприменения (The Institute for the Rule of Law) создан в 2009 году в составе Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Миссия ИПП — содействие судебной реформе и утверждению принципа верховенства права в России. Направления деятельности — проведение научных исследований, публикация и доведение до сведения широкой общественности их результатов, инициация общественных дебатов, выработка стратегических рекомендаций для всех заинтересованных сторон, включая тех, кто принимает решения, а также развитие обучающих программ. Деятельность института поддерживается Сбербанком, компаниями АФК-Система, Лента, Фондом Макаруров и Европейским университетом в Санкт-Петербурге.

Европейский Университет в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) был учрежден в 1994 году и начал свою работу как обучающая аспирантура по социальным наукам в 1996 году. Благодаря высокому профессионализму и уникальному научному потенциалу Европейский университет приобрел репутацию одного из самых динамичных и современных образовательных учреждений страны.

Контакты:

191187, Санкт-Петербург,
ул. Гагаринская, д. 3,
Научно-исследовательский центр
«Институт проблем правоприменения»
Тел.: +7 (812) 386 76 12
E-mail: ipp@eu.spb.ru
www.enforce.spb.ru

Арина Дмитриева

**Отбор дел
в Конституционном Суде
Российской Федерации:
роль Секретариата**

Санкт-Петербург
2014

УДК 340.131(47)
ББК 67.400.12(2Рос)
Д53

- Дмитриева А. В.**
Д53 Отбор дел в Конституционном Суде Российской Федерации:
роль Секретариата. СПб. : Институт проблем правоприменения
при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2014. — 56 с.
ISBN 978-5-94380-178-5

Далеко не всякая из множества жалоб, поданных в Конституционный Суд, принимается к рассмотрению. Настоящее издание подготовлено по результатам эмпирического социологического исследования роли Секретариата Конституционного Суда РФ в процессе отбора жалоб. Автор рассматривает, как формируется нагрузка Конституционного Суда РФ, какие дела и от каких лиц поступают в суд. Отдельное внимание уделено анализу движения дела на разных стадиях — от момента поступления обращения в отдел писем до момента оглашения постановления по делу. Предложены объяснения роли Секретариата в принятии решений об отборе дел для рассмотрения судом. Издание предназначено для правоведов, социологов, политологов, научных сотрудников и практикующих юристов, а также для преподавателей и студентов вузов юридического и гуманитарного профиля.

Настоящее издание может свободно и без получения особого разрешения правообладателя распространяться в электронном виде при условии, что копирование и/или распространение не преследует целей извлечения прибыли, сохраняется указание имен авторов и правообладателя и не модифицируется, включая конвертацию в другие форматы файлов, оригинальная электронная версия издания, которую можно загрузить с сайта www.enforce.spb.ru.

Оглавление

Введение	4
1. Нагрузка на Конституционный Суд.....	9
1.1. Спрос на конституционное правосудие: краткий обзор	9
1.2. Изменения в работе Конституционного Суда РФ в 2008–2011 годах.....	12
1.3. Тематика обращений в Конституционный Суд РФ.....	16
1.4. Повестка дня Конституционного Суда РФ.....	20
1.5. Характеристика заявителей Конституционного Суда РФ..	23
2. Траектория дела в Конституционном Суде РФ	30
2.1. Документы суда как база для исследования траектории дела.....	30
2.2. Траектория дела в Конституционном Суде РФ	33
2.3. Стадии движения дела в Конституционном Суде	34
3. Принятие решений в Секретариате Конституционного Суда...	43
3.1. Секретариаты высших судов в России и других странах: краткий обзор.....	43
3.2. Принятие решений Секретариатом	44

Введение

Высшие суды редко становятся объектами изучения социальных наук за пределами юриспруденции. Неизвестно, связано ли это с ролью судов в социальной и политической жизни или просто с тем, что герметичность этого института накладывает существенные ограничения на интервенцию со стороны других наук.

Тем не менее, пусть не очень часто, но все-таки труды такого рода появляются. До сих пор социологические методы применялись, главным образом, в исследованиях Верховного суда США. Эти работы сосредоточены, в основном, на вопросах принятия решений судьями¹ либо на формировании повестки дня суда². Можно также назвать несколько трудов, посвященных внутренней организации суда и работе его аппарата: это исследование Тодда Пепперса «Служители мраморного дворца»³ и совместная работа Артемьюса Уорда и Дэвида Уэйдена «Ученики чародеев: сто лет института помощников судей в Верховном суде США»⁴. В отношении европейских высших судов проведено существенно меньше исследований, выполненных в русле социологии права, хотя за последние годы число таких работ возросло. Существует, например, компаративное исследование Федерального Конституционного суда Германии и Верховного суда США, вышедшее под редакцией Ральфа Роговски и Томаса Гаврона⁵. В 2010 году во Франции свою книгу издала известный

1 Baum L. The Supreme Court. New York : SAGE, 2012; George T. E., Epstein L. On the Nature of Supreme Court Decision Making // *Am. Polit. Sci. Rev.* 1992. Volume 86. N 2. Pp. 323–337; Gillman H., Clayton C. W. Beyond Judicial Attitudes: Institutional Approaches to Supreme Court Decision-Making // *Supreme Court Decision-Making: New Institutional Approaches*. Chicago : University of Chicago Press, 1999. Pp. 1–14; Segal J., Spaeth H. The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited. New York : Cambridge University Press, 2002.

2 Black R. C., Owens R. J. Agenda Setting in the Supreme Court: The Collision of Policy and Jurisprudence // *J. Polit.* 2009. Volume 71. N 3. Pp. 1062–1075; Caldeira G. A., Wright J. R. Organized Interests and Agenda Settings in the U.S. Supreme Court // *Am. Polit. Sci. Rev.* 1988. Volume 82. N 4. Pp. 1109–1127; Grossman J. B., Epp C. R. Agenda Formation in the Policy Active U.S. Supreme Court // *Constitutional Courts in Comparison: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court* / edited by R. Rogowski, T. Gawron. New York : Berghahn Books, 2002. Pp. 103–124; Epp C. R. External Pressure and the Supreme Court's Agenda // *Supreme Court Decision-Making: New Institutional Approaches* / edited by C. W. Clayton, H. Gillman. Chicago : University of Chicago Press, 1999; McGuire K. T., Caldeira G. A. Lawyers, Organized Interests, and the Law of Obscenity: Agenda Setting in the Supreme Court // *Am. Econ. Rev.* 1993. Volume 87. N 3. Pp. 717–726.; Perry H. W. Deciding to decide: Agenda setting in the United States Supreme Court. Cambridge, MA : Harvard University Press, 1991.

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

4 Ward A., Weiden D. L. Sorcerers' Apprentices: 100 Years of Law Clerks in the United States Supreme Court. New York : New York University Press, 2006.

5 Rogowski R., Gawron T. Constitutional Litigation as Dispute Processing: Comparing the U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court // *Constitutional Courts in Comparison: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court* / edited by

социолог, судья Высшего суда Франции (Conseil d'Etat) в 2001–2010 годах Доминик Шнаппер⁶. В 2008 году было опубликовано исследование Алексея Трошева, посвященное роли Конституционного Суда Российской Федерации в защите фундаментальных прав и борьбе исполнительной и законодательной власти⁷; однако это исследование, хотя и выполнено с привлечением общих для социальных наук методов сбора информации, имеет политологическую направленность.

Таким образом, в мировой социальной науке в отношении конституционного правосудия ставится достаточно широкий, за пределами юриспруденции, спектр вопросов. Однако касательно Конституционного Суда Российской Федерации (далее также Конституционный Суд РФ / КС РФ) подобных исследований до сих пор не проводилось.

Данная работа представляет собой опыт исследования такого рода. Целью настоящего исследования является поиск ответа на вопрос, какова роль Секретариата в процессе отбора жалоб (в формировании повестки дня) в российском Конституционном Суде.

Теоретическую рамку этого исследования задает социологическая теория организаций. Организационный подход к анализу юридической сферы начал применяться в 1970-х годах именно к анализу судов⁸. Для целей настоящего исследования мы опираемся на модель изначально предложенную Гарольдом Левитом⁹ и развитую в работах Ричарда Скотта¹⁰. Скотт говорит о том, что любая организация может быть рассмотрена как совокупность нескольких элементов. Ключевым элементом организации являются ее **участники** (сотрудники) — те, кто создают ее продукт, и одновременно получают определенные выгоды от членства в организации. Сотрудники могут различаться с точки зрения компетенций и навыков и степени вовлеченности в деятельность организации. **Социальная структура** организации включает в себе нормативный компонент, то есть ценности и правила поведения участников. Основной движущей силой любой организации является разделяемая членами организации **цель**. Четвертым элементом организации является **технология**, то есть

R. Rogowski, T. Gawron. New York : Berghahn Books, 2002. Pp. 1–24.

6 Schnapper D. Une sociologue au Conseil Constitutionnel. Paris : Gallimard, 2010.

7 Trochev A. Judging Russia: Constitutional Court in Russian Politics 1990–2006. Cambridge : Cambridge University Press, 2008.

8 Eisenstein J., Jacob H. Felony Justice: an Organizational Analysis of Criminal Courts. Boston : Little Brown, 1977; Jacob H. Courts as Organizations // Empirical Theories about Courts / edited by K.O. Boyum, L. Mather. London : Longman, 1983; Cohen J.M. Inside Appellate Courts. Ann Arbor : The University of Michigan Press, 2002.

9 Leavitt H. J. Applied Organizational Change in Industry : Structural, Technological and Humanistic Approaches // Handbook of Organizations / edited by J.G. March. Chicago: Rand McNally, 1965.

10 Scott W. R. Organizations: Rational, Natural, and Open Systems. London : Pearson, 2003; Blau P.M., Scott W.R. Formal Organization: A Comparative Approach. Stanford, CA: Stanford University Press, 2003.

тот механизм, при помощи которого входные данные трансформируются в конечный продукт. Наконец, организации взаимодействуют с другими организациями, органами власти, обычными людьми — все это формирует **окружающую среду** организации. Сложность окружающей среды или, напротив, ее простота существенным образом влияют на структурные характеристики организации, ее технологию и вовлеченность участников в деятельность организации.

Применение организационной теории к анализу Конституционного Суда РФ позволит нам эмпирически показать, как взаимодействуют различные элементы суда как организации и как организационные изменения, такие как рост нагрузки, изменения персонала в конечном счете отражаются на судопроизводстве.

В первую очередь, будет исследована «окружающая среда» суда. Судебная повестка формируется не из вакуума и не из собственных интересов судей. Конституционный Суд работает с тем, что приносят ему граждане, поэтому в первой главе будет проанализирована судебная нагрузка. Количество обращений в КС РФ в последние годы, в среднем, составляет около 19 тысяч и стремится к постоянному росту. И мы предполагаем, что то, какими способами и как широко заявители (граждане и организации) мобилизуют конституционное правосудие, может в значительной степени отражать уровень социального, политического и правового развития общества. Анализ типов заявителей и предъявляемых суду вопросов показывает, что россияне используют конституционное правосудие неэффективно и хаотично. Суд перегружен вопросами, связанными с индивидуальными правами граждан, — в противовес вопросам, потенциально имеющим политическое и общественное значение.

Два недавних события: переезд КС РФ в 2008 году из Москвы в Санкт-Петербург и внесение поправок в Федеральный Конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» — внесли существенные изменения и в деятельность самого суда как организации, и в процесс конституционного правосудия.

Второй этап исследования посвящен изучению «технологического процесса» в суде, то есть процессу отбора жалоб. Во второй главе использованы социологические техники описания движения документов, позволяющие определить ключевые стадии движения дела и моменты «перехода» — то есть моменты изменения статуса документов. Всего выделяются девять стадий, в течение которых входящие письма превращаются в постановления суда. Больше внимания в главе уделено первым стадиям отбора, происходящим на уровне Секретариата.

В третьей главе анализируется роль персонала, то есть то, каким образом Секретариат КС РФ принимает решения по отбору дел. В этой части исследования используются теории, разработанные в рамках социологии организаций для ответа на вопрос, каковы мотивы работников при принятии решений. Согласно этим теориям, предполагается, что в ходе

принятия решений Секретариат КС РФ руководствуется несколькими возможными моделями поведения. Во-первых, имеют значение правила и процедуры, установленные законом. Это можно назвать моделью принятия решений на основе правил (другими словами, это логика следования правилу). Во-вторых, дела отбираются под влиянием ценностей и установок самих сотрудников (стремящихся продвинуть те дела, которые, как им кажется, должен рассмотреть суд). Это логика соответствующего действия (адекватности). Наконец, на поведение сотрудников влияют требования соблюдения сроков и эффективности труда — это бюрократическая логика. Эти три логики (способа) принятия решений не являются конкурирующими: в каждый момент времени и в отношении каждого нового дела могут быть задействованы все три механизма.

Отличительной чертой настоящего социологического исследования является метод работы с эмпирическими данными. В отличие от правовых исследований, где основным методом становится толкование юридических текстов, социология права адаптирует методы общей социологии для своего объекта.

Исследование построено на применении различных способов сбора и анализа данных. Эмпирическую базу составляют предоставленные судом статистические данные, а также данные по обращениям в Конституционный Суд РФ в 2012 году, собранные из открытого доступа на сайте суда. Кроме того, используются материалы интервью с судьями и работниками Секретариата (интервью были взяты во время стажировки в Конституционном Суде РФ в сентябре — октябре 2012 года¹¹). Всего проведено 37 интервью, из них 23 — с сотрудниками секретариата и помощниками судей, 12 — с судьями и судьями в отставке, 2 — с представителями сторон, подававших обращения в Конституционный Суд РФ. (Для удобства читателя было проведено небольшое сокращение и литературная обработка цитат из интервью. Подобного рода правки указаны в квадратных скобках).

Хотя настоящее исследование не является сравнительным в строгом смысле этого слова (поскольку не предполагает исчерпывающее описание поведения исследуемых переменных в других странах, как того требует теория сравнительных правовых исследований¹²), в некоторых случаях для иллюстрации сходств и различий в работе Конституционного Суда РФ с судами других стран будут использованы сведения о деятельности Федерального Конституционного суда Германии и Верховного суда США.

Верховный суд США был основан в 1787 году. Его формируют девять судей, получающих пожизненное назначение (большинство судей занимают свои посты до достижения очень почтенного возраста).

11 Автор благодарит руководство Конституционного Суда Российской Федерации за предоставленную возможность сбора материалов для данного исследования.

12 Hirschl R. The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law // *Am. J. Comp. Law*. 2005. Volume 53. Pp. 126–156.

Суд располагается в Вашингтоне, и это означает, что Верховный суд США рассматривается как часть правительственных структур и играет значительную роль в политической жизни страны. Привлечение исследований, описывающих работу Верховного суда США, может вызвать обоснованную критику — цели функционирования российского Конституционного Суда и американского Верховного суда все-таки разные. Тем не менее, мы полагаем, что подобное сравнение не лишено значимости, поскольку в фокусе внимания Верховного суда США, равно как и Конституционного Суда РФ, находится конституционность законодательной политики или некоторых административных действий¹³.

У немецкого и российского конституционных судов гораздо больше сходства. В Федеральном Конституционном суде Германии, в отличие от Верховного суда США, рассматриваются только дела о конституционности/неконституционности тех или иных правовых норм. Конституционный суд Германии был основан в 1949 году и состоит из двух палат по восемь судей в каждой. Судьи назначаются на двенадцать лет и не могут занимать свое место после достижения пенсионного возраста в 68 лет; в целом, немецкие конституционные судьи немного младше американских коллег. Важно, что Федеральный Конституционный суд Германии размещается в Карлсруэ, то есть не в центре политической власти, что усиливает его сходство с Конституционным судом РФ, с 2008 года переведенным в Санкт-Петербург.

¹³ Kagan R. A. Constitutional Litigation in the United States // Constitutional Courts in Comparison / edited by R. Rogowski, T. Gawron. 2002.

1. Нагрузка на Конституционный Суд

В этой главе анализируется первый этап судебного процесса — этап мобилизации высшего уровня судебной системы, конституционного правосудия. Под правовой мобилизацией понимается процесс, в котором индивид или организованная группа использует правовую систему, чтобы повлиять на выработку или изменение какого-либо политического решения¹⁴.

Мобилизация судебной системы отражает уровень социального и политического развития общества. Использование формальной власти суда для разрешения конфликта можно рассматривать как «квинтэссенцию демократической формы участия в политическом процессе»¹⁵. Посредством суда граждане получают возможность использовать принудительную силу государства для достижения своих целей, оставаясь в правовом поле. Как следствие, мобилизация гражданами судебной системы может иметь долгосрочные последствия для всей политической системы¹⁶.

1.1. *Спрос на конституционное правосудие: краткий обзор*

Суды, по сути, являются реактивным институтом: они рассматривают только те дела, с которыми обращается заявитель, и не могут сами формировать свою повестку.

Спрос на конституционное правосудие в Российской Федерации непрерывно растет. Если оценить динамику роста с 2000 до 2012 годов (рисунок 1), заметно, что на протяжении 2000–2003 годов наблюдался устойчивый рост обращений в Конституционный Суд РФ: каждый год число обращений увеличивалось примерно на 10%. В 2003 году число обращений превысило 15 тысяч и далее несколько лет сохранялось на уровне 15–16 тысяч в год. В 2009 году число обращений выросло на четверть и превысило 20 тысяч. В 2010 году наблюдался небольшой спад, и в 2011–2012 годах число обращений стабилизировалось на уровне 18–19 тысяч в год.

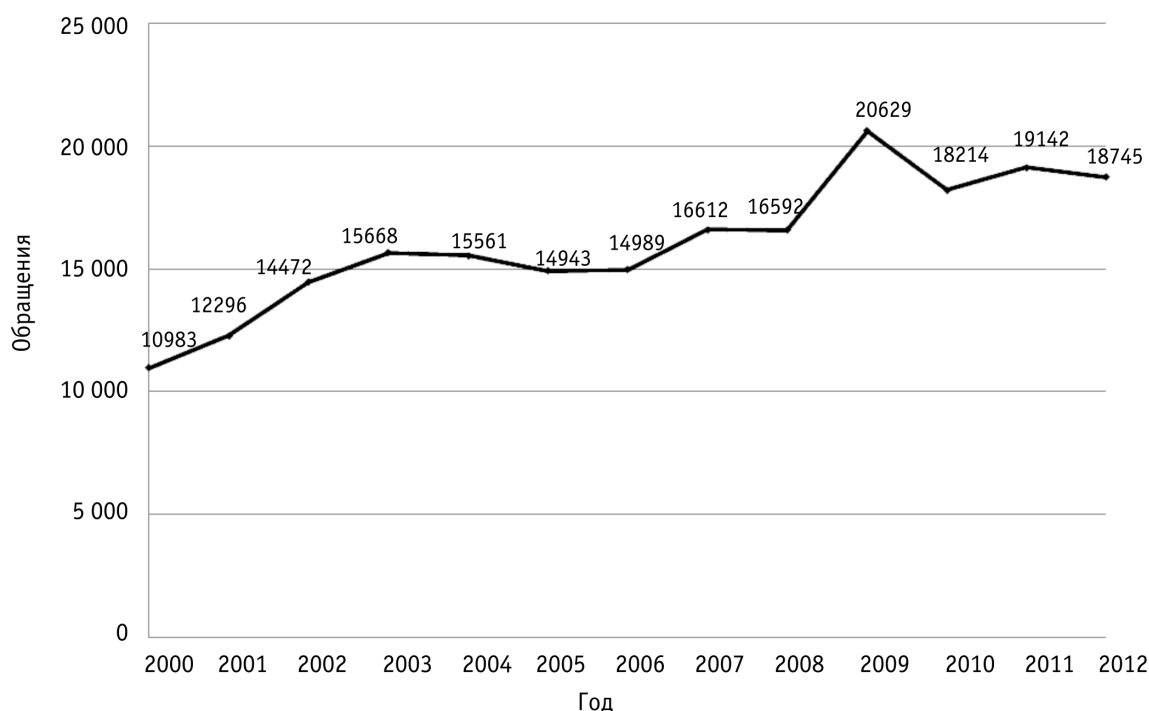
Можно назвать несколько причин, способных объяснить рост количества обращений в Конституционный Суд РФ.

14 Zeman F. K. Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System // Am. Polit. Sci. Rev. 1983. Volume 77. № 3. Pp. 690–703.

15 Giles M. W., Lancaster T. D. Political Transition, Social Development and Legal Mobilization in Spain // Am. Polit. Sci. Rev. 1989. Volume 83. № 3. P. 818.

16 Salzman R., Williams C. J., Calvin B. T. The Determinants of the Number of Amicus Briefs Filed Before the U.S. Supreme Court, 1953–2001 // Justice Syst. J. 2011. Volume 32. № 3. Pp. 293–313.

Рисунок 1. Рост количества обращений в Конституционный Суд РФ в 2000–2012 годах



В период создания суд стремился расширить свое присутствие в правовом поле России, что привело к выбору такой модели конституционного судопроизводства, при которой Конституционный Суд РФ стал легкодоступен для граждан¹⁷. (Это отличает КС РФ от многих конституционных судов стран Восточной Европы, которые активно создавались в начале 1990-х годов. Только половина из них пошла по пути предоставления права обращаться в суд гражданам напрямую и создала мягкие условия для обращения в суд на первом этапе¹⁸.) За прошедшие двадцать лет эта цель была более чем достигнута, и КС РФ оказался перед необходимостью сократить объем нагрузки. Последние поправки в Закон о Конституционном Суде усиливают требования к подаче обращений в суд. Эти изменения обосновываются расширением значимости правового принципа субсидиарности, который предназначен для «сохранения самостоятельности на нижних уровнях системы принятия решений»¹⁹ в многоуровневых системах. В основе принципа субсидиарности лежит требование «об исчерпании возможностей по защите прав человека одними судами (судами общей юрисдикции, арбитражными судами) до того, как дело может быть рассмотрено Конституционным Судом или

17 Гаджиев Г. А. Вступительная статья // Комментарий к Федеральному Конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г. А. Гаджиева. М. : Норма, 2012. С. 13.

18 Sadurski W. Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe. Dordrecht : Springer, 2005. P. 8.

19 Гаджиев Г. А. Вступительная статья. 2012. С. 12.

ЕСПЧ»²⁰. Таким образом, этот принцип описывает условия допустимости рассмотрения жалоб. В настоящее время КС РФ формирует повестку дня на основе заявлений, соответствующих новым усложненным требованиям к допустимости жалобы.

В социологии права существует довольно много литературы о формировании повестки дня Верховного суда США, где тестируется теория, согласно которой суд формирует повестку дня стратегически²¹, то есть отправляя сигналы заявителям о том, какие вопросы могут попасть в повестку дня суда. Но стратегическое поведение суда возможно лишь при развитой судебной системе, где заявители способны считывать подобные сигналы. Такое не происходит, например, в Индии, где заявители не могут мыслить стратегически, а следовательно, повестка дня суда формируется хаотично²².

Возможно, именно этими двумя факторами: мягкостью условий (существовавших с первых дней работы Конституционного Суда) для подачи обращений и отсутствием скоординированных действий российских заявителей — объясняется устойчивый рост обращений граждан в российский Конституционный Суд.

Еще одно объяснение росту числа обращений заключается в росте спроса на конституционное правосудие как явление, альтернативное неудовлетворительному законодательному процессу. Рост спроса на судебское рассмотрение наблюдается во всех странах — этот процесс получил название юридикации²³. На протяжении последних лет число обращений в Верховный суд США стремительно росло и сейчас превышает 10 тысяч дел ежегодно (в 1960 году поступило только 2313 обращений, а в 1945 году — 1460). Добавим, в Верховном суде США, как и в КС РФ, только небольшая часть (около ста дел в год) попадает на заседания суда в открытом слушании; примерно 50–60 дел рассматривается без проведения слушаний²⁴. Рост числа обращений наблюдается и в Федеральном Конституционном суде Германии (хотя в целом здесь обращений меньше, чем в РФ или США): на протяжении последних десяти лет ежегодно

20 Гаджиев Г. А. Вступительная статья. 2012. С. 13.

21 Baird V. A. Answering the Call of the Court. Charlottesville, VA : University of Virginia Press, 2007. Pp. 39–40.

22 Epp C. R. The Rights Revolution: Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective. Chicago : University of Chicago Press, 1998.

23 Bell J. Introduction // Judiciaries within Europe: a Comparative Review. Cambridge : Cambridge University Press, 2006; Ginsburg T. Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases. Cambridge : Cambridge University Press, 2003; Tushnet M. Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law. Princeton : Princeton University Press, 2008.

24 The Justices' Caseload [Электронный ресурс] / Сайт Верховного суда США. Режим доступа: <http://www.supremecourt.gov/about/justicecaseload.aspx>, свободный. Загл. с экрана.

подается около 6 тысяч обращений. Порядка 150 обращений находили то или иное разрешение в суде²⁵.

Наконец, внутри самого Конституционного Суда РФ популярна гипотеза, что после переезда суда в 2008 году из Москвы в Санкт-Петербург повысилась осведомленность граждан о конституционном правосудии. Резкий рост числа обращений в 2009 году и выход на новый равновесный уровень в 2010–2012 годах, вероятно, стали результатом широкого освещения процесса переезда в прессе. Это предположение, впрочем, не противоречит гипотезе о том, что большое число обращений в суд отражает его относительно высокую доступность для граждан.

1.2. Изменения в работе Конституционного Суда РФ в 2008–2011 годах

За последние несколько лет Конституционный Суд РФ пережил два события, которые можно назвать внешними институциональными шоками. Это переезд суда в Санкт-Петербург в 2008 году и внесение существенных поправок в Закон о Конституционном Суде, вступивших в силу в 2011 году. В результате этих двух событий произошли как изменения во внутренней работе суда, так и рост судебной нагрузки.

1.2.1. Переезд Конституционного Суда в Санкт-Петербург

Переезд Конституционного суда РФ из Москвы в Санкт-Петербург был объявлен в 2006 году. Поначалу он вызвал сильное сопротивление судей²⁶ и других членов юридического сообщества²⁷, воспринявших переезд как высылку из столицы важного института судебной власти и как выражение пренебрежения деятельностью суда. Это сопротивление поначалу также было поддержано Советом Федерации²⁸. Тем не менее, в марте 2008 года суд провел последние слушания в Москве и в мае того же года состоялся переезд.

25 Total number of new proceedings brought in the last five judicial years [Электронный ресурс] / Сайт Федерального Конституционного суда Германии. Режим доступа: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization/gb2011/A-II-2.html>, свободный. Загл. с экрана.

26 Озерова М. Переезд через здравый смысл // Московский комсомолец. 2008. 6 апреля; Программа «Разворот»: Перспективы переезда Конституционного Суда из Москвы в Петербург (беседа с судьей КС РФ в отставке Т. Морщаковой) [Электронный ресурс] / Сайт радио «Эхо Москвы». Режим доступа: <http://echo.msk.ru/programs/razvorot/45454/#element-text>, свободный. Загл. с экрана.

27 Жуйков В. Переезд в Петербург парализует правосудие в России лет на пять-семь [Электронный ресурс] / Сайт Верховного суда РФ. Режим доступа: http://www.supcourt.ru/print_page.php?id=743, свободный. Загл. с экрана.

28 Совет Федерации отклонил закон о переезде Конституционного Суда [Электронный ресурс] / Интернет-издание «Грани.Ру». 2006. 27 декабря. Режим доступа: <http://grani.ru/Politics/Russia/m.116325.html>, свободный. Загл. с экрана.

В результате около 60% сотрудников были замещены после переезда. На сегодняшний день около 80% персонала — специалисты, которые были наняты на работу непосредственно в Санкт-Петербурге.

На деятельности различных отраслевых управлений переезд отразился по-разному и получил разные оценки. По словам одного из сотрудников, приехавшего из Москвы, уровень компетенций и качество персонала не только не ухудшилось, а напротив, улучшилось.

На мой взгляд, он [персонал] стал в каких-то вопросах лучше. Т. е. у нас были действительно ценные сотрудники, с которыми нам было жалко расставаться и которые не захотели по тем или иным причинам переезжать <...>. Но у нас же очень омолодился аппарат... В этом есть свои минусы, конечно, потому что <...> им надо какое-то время адаптироваться, набраться опыта, но вместе с тем, эта молодежь <...> более креативная, наверное. (Интервью 17)

По оценке другого сотрудника, имевшего опыт работы в Москве, после переезда кадровый состав суда ухудшился.

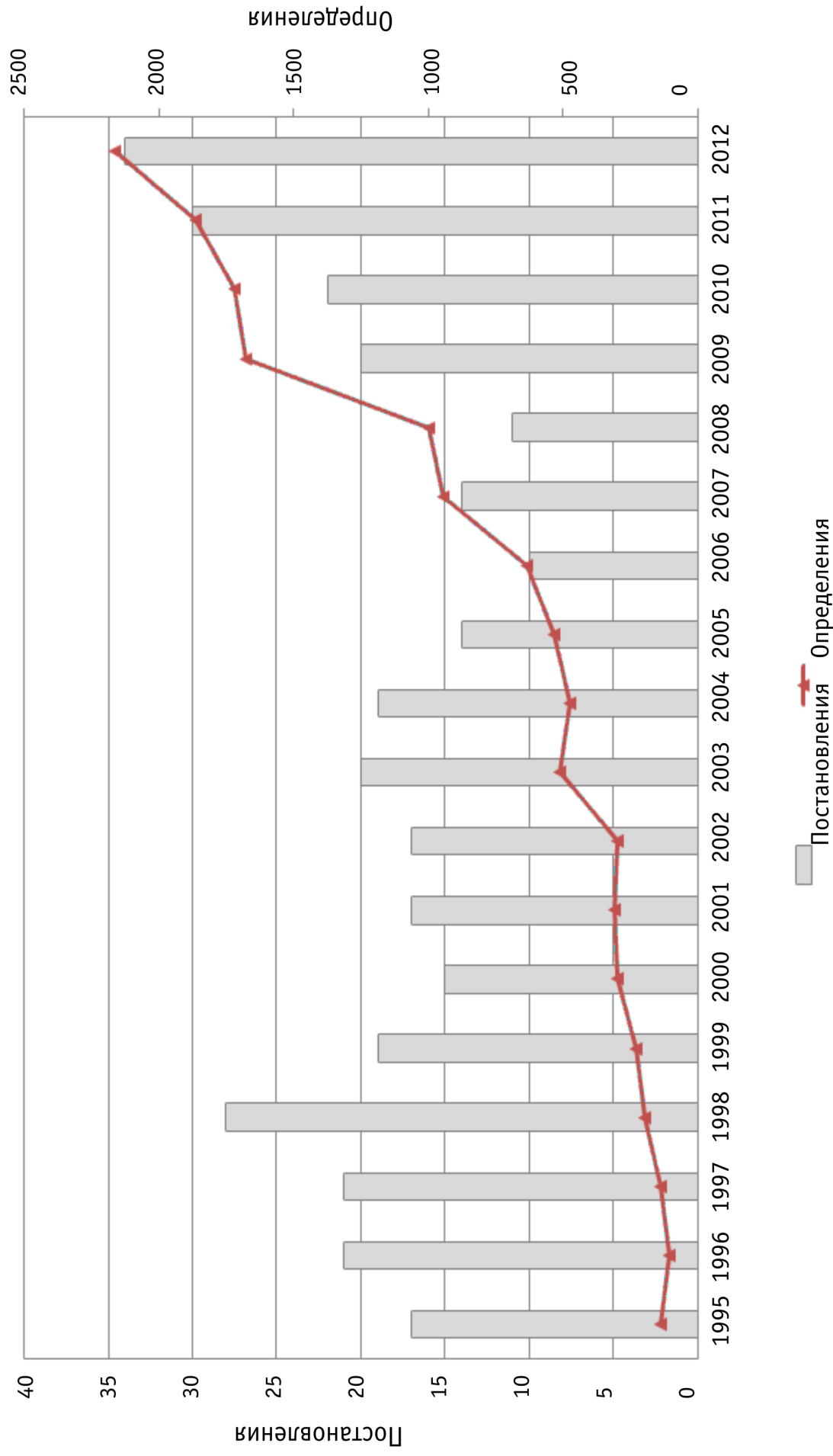
Это ужас, что было на первых этапах. Качество подготовки специалистов резко упало, резко. То есть специалист с дипломом — это человек, которого надо учить, учить, учить. В Москве были устоявшиеся люди, у которых был большой опыт <...> Но сейчас, через четыре года, конечно, все как-то привыкли и все стабилизировалось. (Интервью 4)

Непосредственно после переезда в некоторых отраслевых управлениях персонал был замещен неопытными юристами, иногда вчерашними выпускниками вузов (реже — магистерских программ). В других штат был сформирован более опытными специалистами, часто имеющими научные степени.

Да я бы не стал преувеличивать степень кадровых проблем, связанных с переездом. Да, тогда была проведена предварительная работа, встречи с заведующим кафедрой. Были представлены несколько студентов, которые заканчивали университет и были готовы уже летом поучаствовать в конкурсе. Из них некоторые сотрудники работают. (Интервью 32)

Случайно или закономерно, после переезда больше дел стало передаваться на рассмотрение судьям в виде проектов определений. Таким образом, ответственность за принятие решений по делу и за формирование повестки дня переместилось на верхний уровень суда — непосредственно к судьям (рисунок 2).

Рисунок 2. Изменение числа постановлений и числа определений Конституционного суда РФ в 1995–2011 годах



В 2009 году (следующий год после переезда) количество определений суда, по сравнению с 2007 годом (год до переезда), выросло в 1,8 раза — с 946 до 1 676. При этом число обращений заявителей, согласно рисунку 1, в эти годы увеличилось лишь в 1,2 раза — с 16 612 (2007 год) до 20 629 (2009 год).

Таким образом, видно, что после переезда Конституционного Суда РФ в Санкт-Петербург значительно выросло число обращений в суд. При этом увеличилась нагрузка на судей: каждый судья сейчас имеет дело с большим числом обращений, чем до переезда. Это влияет на количество решений (как определений, так и постановлений), которое выносил суд на протяжении последних лет.

1.2.2. Поправки в Закон о Конституционном Суде

Фактором, который еще больше увеличил нагрузку на судей Конституционного Суда РФ, стало внесение поправок в Закон о Конституционном Суде Российской Федерации, вступивших в силу в 2011 году.

По сути, поправки вносили два ключевых изменения в повседневную организацию судейской жизни, существенно повлиявшие на отбор дел для рассмотрения и формирования повестки дня. Это введение письменной процедуры рассмотрения дела по существу и ликвидация двух палат.

Письменная процедура рассмотрения дела была внедрена для сокращения сроков вынесения решений по делам, аналогичным ранее рассмотренным в суде. С момента внесения в 2011 году этой поправки к концу 2012 года 21 дело было рассмотрено без проведения слушаний.

Политически важным последствием этой поправки должно было стать повышение частоты исполнения решений Конституционного Суда РФ. Как известно, существует некоторое напряжение между КС РФ и двумя другими высшими судами РФ (Верховным и Высшим Арбитражным), регулярно пренебрегающими исполнением решений Конституционного Суда РФ²⁹. До внедрения письменной процедуры рассмотрения дела Конституционный Суд РФ регулярно прибегал к вынесению «определений с позитивным содержанием». Эта практика КС РФ постоянно подвергалась критике со стороны юридической общественности. Постановления в сравнении с определениями обладают большей силой, в результате как другие высшие суды, так и правоприменители уклонялись от исполнения «определений с позитивным содержанием» (в части, содержащей указания на пересмотр дела заявителя). Внесение поправок, повышающих статус решения до постановления, должно было смягчить проблему неисполнения решений КС РФ³⁰.

29 Trochev A. Judging Russia: Constitutional Court in Russian Politics 1990-2006...

30 Арановский К. В., Князев С. Д. Еще раз о письменном производстве КС // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 4. С. 8–15.

Если первая поправка — введение письменной процедуры рассмотрения дела — могла как-то способствовать сокращению нагрузки, то вторая — объединение палат — сработала в обратном направлении: объем работы судей вырос.

Я считаю, что это [объединение палат] зря сделали. Это мое личное мнение, мы так все не обсуждали, но это увеличило объем работы. Потому что одно дело, когда в обсуждении участвует десять человек, а второе — когда двадцать. Когда двадцать [судей], все дольше обсуждается, а качество примерно одно и то же. Я не могу сказать, что качество палатных постановлений было в два раза хуже, чем качество постановлений пленумов. (Интервью 18)

Таким образом, два события, вызванные внешним воздействием на суд, — переезд суда в Санкт-Петербург и внесение в 2011 году поправок в закон — неизбежно должны были привести к существенным изменениям в организации работы КС РФ с обращениями заявителей.

1.3. Тематика обращений в Конституционный Суд РФ

Чем выше ступень судебной власти, тем большую роль играет суд в политической жизни общества. Тематика обращений оказывает непосредственное влияние и на повестку дня суда, и на степень вовлеченности суда в политическую деятельность, поскольку, как мы уже указывали, Конституционный Суд не имеет права рассматривать дела по собственной инициативе. Прежде чем вопрос будет рассмотрен на высшей ступени судебной власти, он должен быть предъявлен суду в виде конституционной жалобы.

Все обращения можно разделить на две группы, в зависимости от того, поднимаются в них политически острые вопросы или заявитель обращается в суд для разрешения своей индивидуальной проблемы³¹. В некоторых случаях в жалобе содержатся элементы и того, и другого.

Чтобы увидеть общую картину мобилизации Конституционного Суда РФ гражданами, полезно взглянуть на основные статистические показатели. К сожалению, система статистического учета, принятая в КС РФ, предоставляет очень мало информации как о заявителях, так и о сути обращений. Кроме того, с конца 2011 года в суде была внедрена новая система информационного учета обращений и работы с ними, поменялся классификатор и принципы статистического учета, поэтому нет возможности посмотреть на многие характеристики обращений в динамике.

Не все обращения заявителей создают основание к рассмотрению дела в Конституционном суде РФ. Согласно статье 36 Закона о Конституционном Суде, различаются повод и основание к рассмотрению дела в КС РФ. Поводом к возбуждению и рассмотрению дела к КС РФ является

31 Baum L. The Supreme Court... Pp. 70-71.

обращение гражданина, соответствующее требованиям закона. Основанием — обнаружившаяся неопределенность в вопросе, соответствует ли Конституции Российской Федерации закон или иной нормативный акт.

Форма обращения может различаться в зависимости от того, кто является заявителем. Обращения судов, президента, законодательных органов именуются запросами, обращения участников споров о компетенции называются ходатайствами, а обращения граждан и объединений — жалобами.

Помимо обращений, инициирующих конституционное судопроизводство, в суд поступают и обращения, где заявители не просят о правосудии. Среди них, на основании степени общественно-политической направленности и правовых последствий, выделяют заявления, предложения и жалобы³². Под заявлением понимается просьба гражданина о содействии в реализации конституционных прав и свобод его самого или других лиц; сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, о недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц; критика деятельности указанных органов и должностных лиц. Предложение — вид обращения, не связанный с нарушениями прав и свобод. Это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. И наконец, жалоба — это просьба гражданина о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов его самого либо других лиц.

Таким образом, первый уровень учета обращений граждан в Конституционный Суд РФ — это сортировка по трем видам: заявления, предложения и жалобы. Подавляющее большинство обращений содержит некую проблему, которая может быть отнесена к жалобе на нарушение прав в той или иной отрасли права (даже если это не конституционная проблема). В заявления и предложения попадают только 8–9% обращений. В задачи консультанта отдела писем входит вычленение проблемной темы из обращения гражданина и определение, к какой отрасли права эта проблема относится.

Для этого используется тематический классификатор обращений, который содержит десять основных рубрик — в соответствии с отраслями материального права. Эти рубрики, в свою очередь, делятся на подрубрики (подразделы). Отметим, после внедрения в 2011 году новой системы учета в КС РФ классификатор обращений увеличился до семидесяти подрубрик.

В таблице 1 приведены основные рубрики совокупно с показателями количества обращений в Конституционный Суд РФ, поданных в 2012 году,

32 Нарутто С. В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации : научно-практическое пособие. М. : Норма, 2011.

когда в ходе внедрения новой системы учета, был принят новый классификатор обращений по темам.

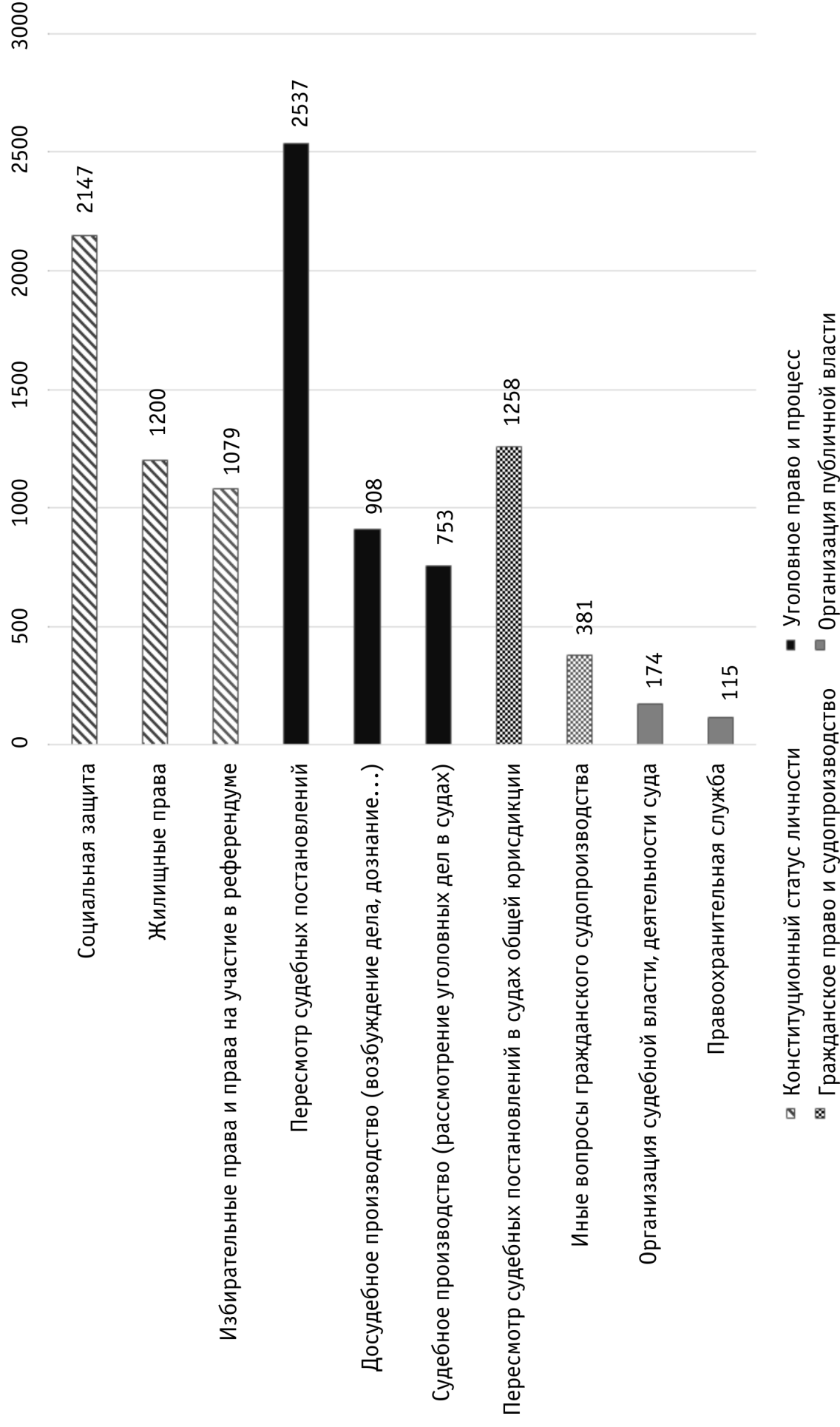
Таблица 1. Тематическая классификация обращений в Конституционный Суд РФ, поданных в 2012 году

Тема	Количество обращений	Доля от всех обращений
Конституционный статус личности	6 541	34,9%
Организация публичной власти	532	2,8%
Гражданское право	1 185	6,3%
Семейное право	96	0,5%
Вопросы гражданского судопроизводства	2 124	11,3%
Экономика и финансы	309	1,7%
Уголовное право и процесс	5 990	32,0%
Административные правонарушения и административная ответственность	196	1,0%
Экологическое и природоресурсное право	149	0,8%
Международное право	10	0,1%
Иные обращения	1 613	8,6%
Всего обращений	18 745	100,0%

Как видно из таблицы 1, основными темами, по которым обращаются граждане, являются конституционный статус личности (34,9%) и вопросы уголовного права и процесса (32%). Заявители гораздо реже обращаются в Конституционный Суд РФ с вопросами гражданского судопроизводства (11,3% обращений) и гражданского права (6,3% обращений). Незначительно представлены запросы, относящиеся к организации публичной власти (2,8%), экономике и финансам (1,7%), а также административному праву и экологическому праву (1% и 0,8% соответственно). Единичные обращения приходят по вопросам, связанным с семейным правом и международным правом (0,5% и 0,1% соответственно). Об иных обращениях будет подробнее рассказано ниже, в главе 1.5. «Характеристика заявителей Конституционного Суда РФ».

Рассмотрим детальнее структуру обращений в Конституционный Суд РФ с разбивкой по проблемам, которые поднимаются в обращении. (рисунок 3).

Рисунок 3. Наиболее частые темы обращений по проблемам, затрагиваемым в обращениях, 2012 год



Самой объемной категорией обращений являются вопросы, связанные с конституционным статусом личности. В их числе лидируют вопросы социальной защиты (2 147, или 11,5% от всех 18 745 обращений), за ними идут жилищные права (1 200, или 6,4%) и вопросы реализации избирательного права и права участия в референдуме (1 079 обращений, или 5,8%).

Второй по объему категорией обращений являются вопросы уголовного права и процесса (5 990, или 31,9% обращений от всех обращений в КС РФ в 2012 году): в их числе преобладают запросы по пересмотру судебных постановлений (2 537, или 13,5% от всех обращений), далее следуют запросы, связанные с досудебным и судебным производством по уголовному делу (908, или 4,8%, и 753, или 4%, соответственно).

В исследовании Майкла Джайлса и Томаса Ланкастера, посвященном вопросам правовой мобилизации в Испании, показано, что существует устойчивая связь между уровнем социально-экономического развития в стране и количеством вопросов, рассматриваемых в гражданском суде³³. Можно сказать, что сосредоточенность заявителей в КС РФ на вопросах, связанных с действиями государства (социальное и трудовое права, уголовное право и процесс), и малый объем вопросов, затрагивающих споры между равными агентами (например, в сфере экономики и финансов), свидетельствуют об относительной неразвитости социальных и политических отношений в российском обществе.

1.4. Повестка дня Конституционного Суда РФ

Мобилизация конституционного правосудия всегда рассматривается как проявление политической активности и как форма политического участия³⁴. Таким образом, спектр вопросов, с которыми заявители обращаются в Конституционный Суд, не только представляет собой палитру, в границах которой граждане реализуют свои политические права, — этот спектр вопросов сам по себе отражает развитость политической и социальной системы. Как показывает Лоуренс Баум на примере Верховного суда США (где существует большая дискреция в формировании повестки дня), дела, в которых поднимаются политические вопросы, чаще рассматриваются судом, чем дела, в которых заявитель ищет защиты своих индивидуальных прав³⁵. В этой связи интересно посмотреть на то, как менялась повестка дня российского Конституционного Суда.

Для анализа повестки дня Конституционного Суда РФ мы отобрали все постановления суда, вынесенные с 1995 года и сгруппировали по тематическим блокам (таблица 2). Отчасти данная классификация пересекается с классификацией, принятой в системе учета Суда, но некоторые блоки различаются. Всего с 1995 года Судом вынесено 372 постановления.

33 Giles M. W., Lancaster T. D. Political Transition, Social Development and Legal Mobilization in Spain... Pp. 817–833

34 Grossman J. B. et al. Dimensions of Institutional Participation: Who Uses the Courts and How? // J. Polit. 1982. Volume 44. Pp. 86–114

35 Baum L. The Supreme Court... P. 72.

Таблица 2. Тематическая классификация постановлений, вынесенных Конституционным Судом в 1995–2012 годах

Тема	Количество постановлений
Социальные (включая жилищные) вопросы и трудовое право	91
Избирательные права и политические вопросы	67
Уголовное право и процесс	63
Экономика и финансы	77
Публичное право	19
Гражданское право и процесс, гражданское судопроизводство	27
Другое (включая международное право, споры о компетенции, административное, экологическое право)	31

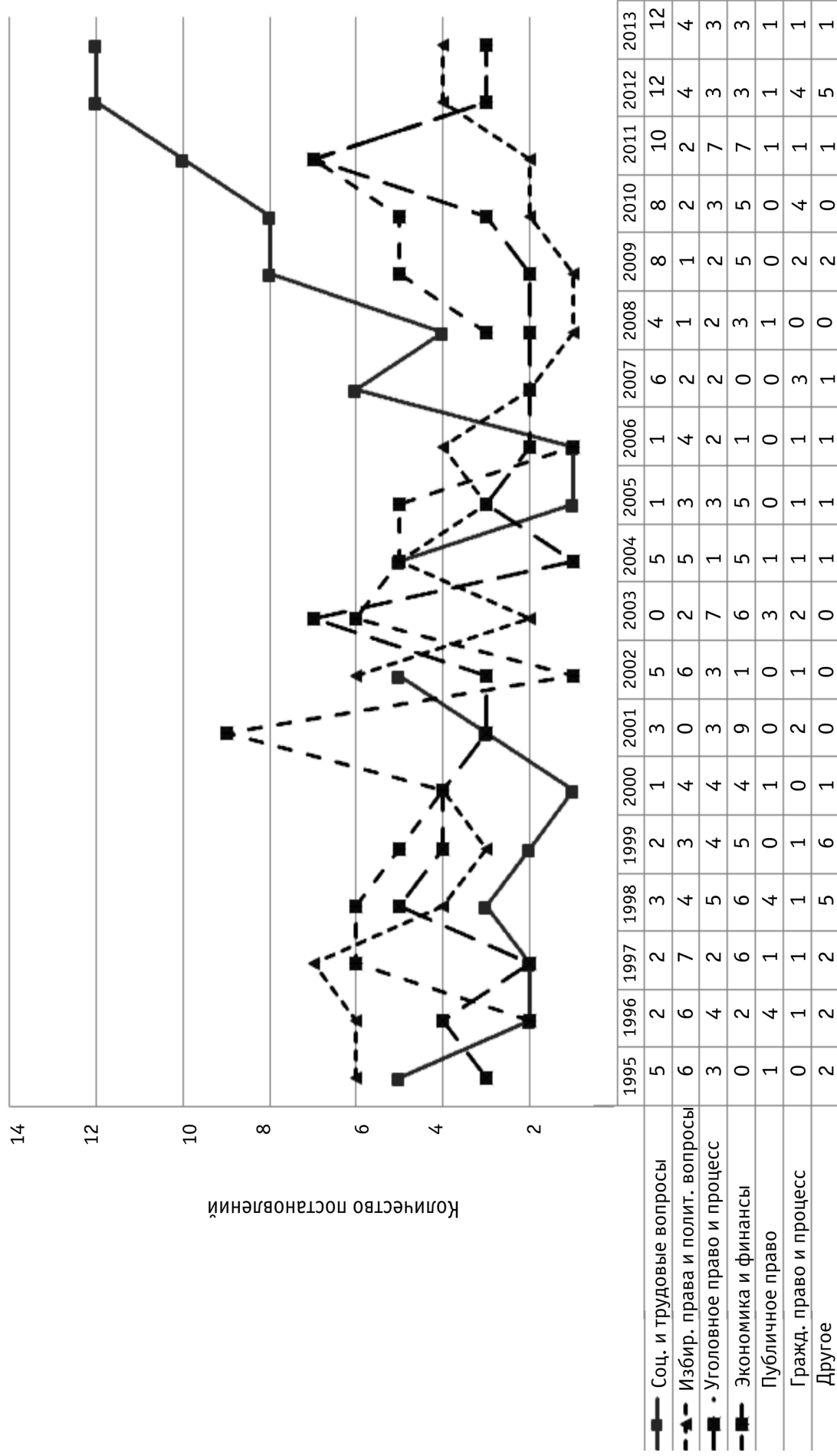
Примечание: сумма больше числа вынесенных постановлений, поскольку в нескольких случаях в одном постановлении затрагивались два тематических вопроса.

Если сравнить данные, представленные на рисунке 3 и в таблице 2, то видно, что и в структуре обращений, и в структуре вынесенных постановлений лидируют социальные вопросы. Тем не менее, в структуре постановлений КС РФ важную роль занимают вопросы экономики и финансов, а также избирательные права и политические вопросы. То есть в отношении Конституционного Суда РФ подтверждается гипотеза Баума о том, что в формировании повестки дня верховные суды отдают предпочтение вопросам, имеющим политическое значение.

К сожалению, у нас отсутствуют данные об изменениях тематики обращений граждан на протяжении всего периода функционирования Конституционного Суда РФ. Тем не менее, можно проанализировать динамику решений суда, то есть его повестку дня. Как видно из рисунка 4, повестка дня Конституционного суда РФ в разные годы меняется.

Можно наблюдать, что с 2006 года устойчиво растет доля социальных и трудовых вопросов, рассматриваемых судом. Большой объем нагрузки на суд создают вопросы уголовного права, однако в повестку дня они включаются не так часто. В этом смысле значительно выделяются 2003 и 2011 годы: в эти два года было вынесено по семь решений, связанных с уголовным правом и процессом. Вопросы экономики и финансов занимали относительно большое место в повестке дня суда в 1990-е годы и в 2000-х стали играть меньшую роль. Подобная динамика наблюдалась и в отношении вопросов, связанных с реализацией избирательных прав, а также других политических вопросов: они занимали большую долю в повестке дня в 1990-х годах, практически исчезли из повестки дня в 2000-х годах и вновь стали появляться в повестке дня в 2010-х годах.

Рисунок 4. Тематическое соотношение дел, по которым были приняты решения Конституционного суда РФ в 1995–2013 годах



1.5. Характеристика заявителей Конституционного Суда РФ

Сравнительные исследования конституционного правосудия в разных странах показывают, что конституционные суды не могут формировать эффективную политику, не имея поддержки со стороны заявителей³⁶. Согласно выводам Чарльза Эппа, внимание судов к тем или иным вопросам зависит от тех, кто может оказать поддержку в деле мобилизации конституционного правосудия: адвокатов, организаций и источников финансирования, гарантирующих устойчивость правосудия³⁷. То, что суды в значительной степени зависят от заявителей, подчеркивают также Ванесса Бэйрд и Тонья Якоби: «Если дела не поступают в суд, то у суда нет доступа к таким вопросам»³⁸.

Поскольку именно заявители формируют повестку дня Конституционного Суда, то вторым важным вопросом, помимо тематики обращений, становится состав заявителей.

Статистика, публикуемая Конституционным Судом, в своей основе содержит юридический подход к структурированию заявителей — в зависимости от того, подавали они обращения в порядке абстрактного нормоконтроля или это были обращения по поводу норм, примененных в конкретном деле. Таким образом, учет ведется по двум основным категориям заявлений: запросам и ходатайствам из официальных органов и обращениям граждан. Отметим, что индивидуальные запросы депутатов Государственной Думы РФ рассматриваются наряду с обычными обращениями граждан; особая процедура применяется только к обращениям, поданным группой депутатов в порядке абстрактного нормоконтроля.

Как видно из таблицы 3, подавляющее большинство обращений поступают по жалобам граждан и объединений. В порядке абстрактного нормоконтроля в 2012 году в Конституционный Суд РФ было подано только 51 из 18 745 обращений.

В публикуемой Конституционным Судом РФ статистике заявителей содержится два проблемных момента. Во-первых, статистика обращений в КС РФ отражает все, в том числе повторные, обращения одного и того же заявителя. Во-вторых, статистика не определяет социальный статус заявителя.

36 Epp C. R. The Rights Revolution...

37 Epp C. R. External Pressure and the Supreme Court's Agenda ... Pp. 255-280.

38 Baird V. A., Jacobi T. Judicial Agenda Setting Through Signaling and Strategic Litigant Responses // J. Law Policy. 2000. Volume 29. P. 216.

Таблица 3. Обращения по видам заявителей в Конституционный Суд РФ по классификации суда, в 2012 году

Обращения	Количество обращений	Доля от всех обращений
По жалобам граждан и объединений	18 694	99,7%
Запросам и ходатайствам государственных органов, включая запросы судов	51	0,3%
из них:		
судов	26	0,1%
Генерального прокурора РФ	0	0,0%
Группы депутатов Государственной Думы	9	0,1%
Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ	8	0,04%
Иные государственные органы	3	0,02%
Исполнительные органы государственной власти субъекта РФ	2	0,01%
Уполномоченный по правам человека в РФ	3	0,02%
Всего обращений	18 745	100,00%

В традиции социально-правовых исследований высших судов принято различать несколько статусов заявителей: индивидуальные заявители, группы интересов, организации, правительственные органы³⁹. Исходя из этого, заявителей, обращающихся в Конституционный Суд РФ, можно классифицировать не по характеристике порядка подачи обращения, а с точки зрения статуса заявителя.

В данной работе мы выделяем восемь статусов заявителя и предполагаем, что они достаточно полно описывают силу влияния заявителя на суд. Так, обращение обычного гражданина с большей вероятностью не будет соответствовать формальным требованиям Закона о Конституционном Суде, чем обращение, поданное через представителя. Также можно предположить, что неодинаковым будет качество подготовки обращения организацией, созданной с целью получения прибыли, и некоммерческой (неправительственной) организацией. Организации, созданные с целью получения прибыли (коммерческие организации), обладают большими ресурсами для найма высококвалифицированных юристов, способных обеспечить как высокое качество подготовки обращения в суд, так и сопроводительные документы и участие в заседаниях. Если речь идет о некоммерческих (неправительственных) организациях, функционирование которых обеспечивается за счет добровольных пожертвований или членских взносов, то их способность привлечь достаточные ресурсы,

39 Baum L. The Supreme Court... Pp. 73–80.

чтобы обеспечить качественное представительство в суде, могут быть ограничены. С другой стороны, некоторые некоммерческие общественные организации, обращающиеся в Конституционный Суд, могут иметь ярко выраженную правозащитную направленность, а следовательно, обладать хорошим опытом представительства в суде.

Для того чтобы оценить истинную заинтересованность различных категорий заявителей в конституционном правосудии, полезно посмотреть на число уникальных заявителей (то есть без учета повторных обращений). Согласно таблице 4, число уникальных заявителей составляет 13 009 — это на 30% меньше, чем общее число зарегистрированных обращений (18 745).

Таблица 4. Виды заявителей в Конституционный суд РФ по гражданскому статусу заявителя, в 2012 году

Заявитель	Количество	Доля
Гражданин	12 129	93,2%
Представитель гражданина	576	4,4%
Депутат (индивидуальное обращение)	8	0,06%
Коммерческие организации	225	1,7%
Законодательные органы власти	15	0,1%
Суд/судья	25	0,2%
Административный орган	11	0,1%
Некоммерческие организации	22	0,2%
Всего заявителей	13 009	100,0%

Характеристики уникальных заявителей распределяются следующим образом. Граждане подают абсолютное большинство заявлений (97,6%), в числе которых поданных самостоятельно 93,2%, через представителя — 4,4%. От организаций, занятых коммерческой деятельностью (ОАО, ООО и т. п. организации), поступило 225 (1,7%) обращений. Остальные категории заявителей обращались в суд в единичных случаях.

В этих цифрах обращают на себя внимание два момента. Во-первых, наблюдается низкое число обращений от коммерческих организаций. Это согласуется с описанной выше (см. таблицу 1) тематической структурой обращений, где показано, что вопросы, связанные с экономикой и финансами, ставятся перед судом несравнимо реже, чем социальные проблемы или вопросы, связанные с применением норм уголовного и уголовно-процессуального права. Во-вторых, видно, что роль некоммерческих общественных организаций в защите гражданских прав в российском Конституционном Суде совсем невелика. Хотя в истории Суда были случаи, когда рассматривались крупные коллективные жалобы, они не выражали позицию организованных групп граждан, в частности, общественных организаций. Это отличает российскую судебную систему

от, например, американской, где в формировании повестки дня важную роль играют общественные организации, такие как Американский союз гражданских свобод (ACLU), Национальная ассоциация по улучшению правовой защиты цветных граждан (NAACP) и другие⁴⁰. Малое представительство общественных организаций среди заявителей в КС РФ объясняется тем, что в России общественные организации и объединения могут обращаться в суд только в связи с нарушением своих прав, а не прав неопределенного круга лиц, как это принято в зарубежных странах.

Тем не менее, в некоторых случаях за жалобой гражданина стоит некоммерческая организация, которая готовит жалобу фактически в общественных интересах. Ярким примером являются рассмотренные в Постановлении КС РФ № 8-П от 22.04.2013 года жалобы граждан на неконституционность ряда статей в российских законах (в Гражданском процессуальном кодексе РФ; в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; в законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Эти жалобы были поданы гражданами, но подготовлены и представлены в суде профессиональными правозащитниками: представителями некоммерческих организаций АНО «Юрик-С» и ОО «Сутяжник», а также региональным отделением политической партии «Справедливая Россия» в Воронежской области.

Помимо формальной правовой категоризации заявителей, в Конституционном Суде РФ можно обнаружить неформальную — психологическую — классификацию поведения граждан, обращающихся в суд. Как формулирует Лоуренс Баум, суды «не оставляют без внимания свою аудиторию»⁴¹. Это означает, что, помимо собственно разрешения споров, суды учитывают характеристики заявителей, в результате чего оказываются связанными собственными психологическими мотивами и когнитивными ограничениями. Поскольку суд обладает возможностью отбирать дела для слушания, то специфические характеристики дел и заявителей могут существенно влиять на отбор дел.

Среди заявителей, обращающихся в Конституционный Суд, отчетливо выделяются три группы. В первую группу заявителей попадают те, кто обращается с реальной проблемой, имеющей перспективу начала конституционного судопроизводства. Это граждане, обращения которых либо сразу, либо после одной-двух итераций направляются в одно из управлений Секретариата и, в конечном счете, на рассмотрение судьям.

Вторая категория граждан — это люди, которые обращаются в Конституционный Суд как в последнюю инстанцию, не понимая при этом сути конституционного правосудия. То есть это группа явно неподведомственных обращений, например, обращения о пересмотре уголовного дела, жалобы на условия содержания в колонии и др.

40 Baum L. The Supreme Court... Pp. 78–80; Epp C. R. The Rights Revolution ... P. 48.

41 Baum L. Motivation and Judicial Behavior: Expanding the Scope of Inquiry // The Psychology of Judicial Decision-Making. Oxford : Oxford University Press, 2010. Pp. 3–26.

Остальные обратившиеся маркируются как разные разновидности сутяжников. Сутяжничество — это обычное явление мобилизации правовой системы. Жан Карбонье, например, пишет, что «болезненная одержимость судебных сутяжников может являться признаком архаичного использования права», предполагая, что сутяжничество является своеобразным атавизмом и может иметь инстинктивную природу⁴². Исследование этих вопросов лежит в сфере не столько социологии, сколько юридической психологии.

Сутяжники как заявители в Конституционный Суд РФ

Сутяжники Конституционного Суда РФ делятся на две группы. Первая — это те, кто понимает суть конституционного правосудия, составляет запрос правильно и в соответствии с формальными требованиями, но продолжает обращаться в КС РФ после получения определения об отказе в принятии обращения в производство. Это небольшой процент граждан, но довольно заметная доля обращений.

Вообще, сложно определить, с какого момента заявителя можно отнести к категории сутяжников. Если провести границу на пяти обращениях, то в 2012 году число граждан, обратившихся в суд пять и более раз, не превысило одного процента и составило около ста человек (из 13 009 уникальных заявителей). В совокупности эти граждане подали около тысячи обращений, что составило около 5,5% от всего числа обращений; то есть можно утверждать, что присутствие этих граждан в суде хотя и невелико, но заметно. В большинстве своем активные заявители подают около десятка обращений в год (в 2012 году заявители, которым были направлены уведомления о несоответствии обращения требованиям закона, подали от 5 до 12 жалоб), но есть единичные заявители, число обращений от которых измеряется сотнями (рекордное количество в 2012 году — 240 обращений от одного заявителя).

Формальный ответ из отдела писем таким гражданам, скорее всего, не может быть отправлен, поскольку выходит за пределы компетенции отдела писем. Подобное заявление проходит на следующую стадию, в отраслевые управления, и уже там по ним готовятся проекты определений об отказе. С принятием поправок в 3-й Конституционный Суд в регламент КС РФ было внесено положение, согласно которому Суд может вынести определение о прекращении переписки, если заявитель повторно обратится по вопросу, по которому ему ранее было вынесено определение об отказе в принятии обращения к рассмотрению⁴³. В таком случае на все последующие обращения по уже рассмотренному судьей вопросу следует автоматический ответ, содержащий выдержку из определения о прекращении переписки. Всего с 2008 года было принято около

42 Карбонье Ж. Юридическая социология / под ред. В. А.Туманова. М. : Прогресс, 1986.

43 Регламент Конституционного Суда от 24.01.2011 г., статья 21.

150 определений о прекращении переписки. В типичном случае гражданин обращается в суд более десяти раз (обычно 15–20), прежде чем по его обращению принимается определение о прекращении переписки.

Второй группой сутяжников, выделяемой в Секретариате КС РФ, являются граждане, которые обращаются с жалобами в различные инстанции и для которых Суд является одним из множества адресатов. Это те обращения, которые, среди прочего, формируют категорию «Иные обращения» (см. таблицу 1). В сумме эта категория составляет около 8–9% обращений, сколько из них сутяжнических — сложно сказать без получения дополнительной информации.

Напомним, из 18 745 обращений, поступивших в Конституционный Суд РФ в 2012 году, 1 613 (8,6%) не содержали проблемных вопросов (то есть не были жалобой), а касались каких-то других тем. Перечень этих тем представлен в таблице 5.

Таблица 5. Тематическая классификация обращений, не являющихся жалобой (поданы в Конституционный суд РФ в 2012 году)

Тема	Количество обращений	Доля от всех обращений, не являющихся жалобами
Общие обращения по совершенствованию власти и управления	109	6,8%
Отклики граждан на конкретные события в стране	101	6,3%
Отклики на статьи Председателя и судей КС	7	0,4%
О разъяснении порядка подачи обращения в КС, оплаты госпошлины	279	17,3%
Иные обращения по вопросам внутренней деятельности КС	346	21,5%
Запрос информации о деятельности КС	626	38,8%
Обращения о неисполнении решений КС	145	8,9%
Всего обращений, не являющихся жалобами	1613	100,0%

Как мы уже говорили, формирование повестки Конституционного Суда РФ зависит от заявителей. В развитых судебных системах большую роль в формировании повестки играют профессионалы — именно они мобилизуют конституционное правосудие. Как следствие, суд получает возможность рассматривать социально и политически важные вопросы.

Под профессионалами в данном случае понимаются как профессиональные представители индивидуальных граждан, так и организации. Тот факт, что в структуре обращений в КС РФ преобладают индивидуальные обращения граждан, отражается и на качестве этих обращений, и на структуре вопросов, разрешаемых судом.

Роль Конституционного Суда, как особого органа судебной власти достаточно противоречива. С одной стороны, Конституционный Суд — это прежде всего институт, призванный разрешать споры в пределах своей юрисдикции. С другой стороны, это орган, в котором оспаривается конституционность норм, принятых органами законодательной власти и главой государства, то есть неизбежно в этих спорах присутствует политическая составляющая.

Статистический анализ и материалы интервью показывают, что Конституционный Суд РФ больше востребован индивидуальными заявителями, а не законодательной, исполнительной или судебной властями. Как показывает опыт стран, где конституционное правосудие существует более продолжительно, с течением времени участники споров, затрагивающих конституционные вопросы, неизбежно профессионализируются. Появляются профессиональные адвокаты, представляющие дела в суде, большую роль в формировании повестки дня начинают играть представители бизнеса, расширяется влияние некоммерческих организаций, представляющих широкие группы интересов, что пока не происходит в отношении российского Конституционного Суда.

2. Траектория дела в Конституционном Суде РФ

Из примерно 20 тысяч обращений только около 2 тысяч жалоб попадают на рассмотрение судьям. Жалобы на то, что Секретариат отсеивает слишком большое число обращений очень часты. Они находят свое выражение и в юридической литературе⁴⁴, и в обсуждениях на различных правовых порталах⁴⁵.

Данная глава посвящена исследованию того, как происходит фильтрация жалоб Секретариатом Конституционного Суда РФ. Опираясь на терминологию Ричарда Скотта, можно назвать этот процесс технологией работы суда как организации. Использование для описания технологического процесса концепции траектории движения дела в суде позволит одновременно проанализировать коммуникативные процессы между участниками организации, а также количественный аспект технологического процесса.

2.1. Документы суда как база для исследования траектории дела

Описывая работу юридических консультантов Федерального Конституционного суда Германии, немецкий исследователь Отвин Массинг отмечает, что ожидания внешних наблюдателей (участников правовой дискуссии и обычных заинтересованных граждан) могут быть удовлетворены посредством «символического обмена институциональными благами (решениями суда и другими документами)», если необходимо избежать дисбаланса на правовом поле (например, не исполнения решений судов, угроз правовому равновесию и так далее)⁴⁶. Обращения граждан, письма, уведомления, определения и постановления суда как раз представляют

44 Автономов А. С. Секретариат Конституционного Суда в России: фильтр для отсеивания необоснованных жалоб или тормоз конституционного правосудия // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 5; Блохин П. Д. Деятельность Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации по рассмотрению жалоб граждан и их объединений: проблемы компетенции // Там же. 2012. № 1. С. 14–22; Насташкин А. Стена, или легко ли достучаться до Конституционного Суда // Закон и право. 2002. № 8. С. 59–64.

45 См. электронные ресурсы: Как преодолеть Секретариат КС РФ / Юридический сайт TaxHelp.ru. Режим доступа: <http://taxhelp.ru/forum/3--/113219-----.html>, свободный; Как обратиться в Конституционный Суд РФ / Форум правовой помощи военнослужащим. Режим доступа: <http://voensud.ru/documents-court-f15/kak-obratitsya-v-konstitucionniy-sud-rf-t1602-20.html>, свобод.; Сроки рассмотрения жалобы КС на примере Определения «Навального» и прочее.. / Форум «ЮрКлуб». Режим доступа: <http://forum.yurclub.ru/index.php?showtopic=321008>, свобод.; Обращения в Конституционный Суд РФ / Форум ОО «Сутяжник». Режим доступа: <http://forum.sutyajnik.ru/16/20.htm?perpage=20&filter=&o=&time=0&desc>, свобод. Все загл. с экрана.

46 Massing O. The Legal Assistants at the German Federal Constitutional Court: A “Black Box” of Research? A Comment // Constitutional Courts in Comparison: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court / edited by R. Rogowski, T. Gawron. New York : Berghahn Books, 2002. Pp. 209–218.

собой такие институциональные документы; обмен ими непрерывно происходит как внутри суда, так и в общении с внешним миром. Преимущество в изучении этих документов заключается в том, что они доступны для наблюдения.

Используя этнографические техники для описания движения документов (от момента регистрации входящего сообщения до момента публикации решения суда), можно понять полномочия каждой из инстанций, в которой может оказаться документ⁴⁷. Исследование микропрактик суда на каждом этапе позволяет реконструировать, как происходит изменение статуса документа и в каких именно точках меняются агенты, принимающие решения.

Документы, обрабатываемые внутри Конституционного Суда РФ, доступны нашему наблюдению, через них мы можем проследить траекторию жалобы. Поэтому, прежде чем двигаться дальше, следует описать эти документы.

Решениями Конституционного Суда РФ являются постановления, заключения и определения. По поводу решений Конституционного Суда РФ существует множество юридической литературы, где описываются тонкости различных видов решений КС РФ⁴⁸, поэтому здесь будут даны только базовые положения.

Самой важной категорией решений КС РФ являются **постановления**. Только этот вид документов содержит решение по существу вопросов о соответствии Конституции РФ нормативных актов, внутригосударственных и международных договоров, а также дел о проверке конституционности закона по запросам судов либо по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан⁴⁹. Постановление — это самостоятельный документ, который имеет сквозную нумерацию в рамках одного года и маркируется буквой П после номера, например 6-П/2012. До внесения поправок в Закон о Конституционном Суде постановление всегда становилось итогом рассмотрения дела в открытом заседании суда. Вступившие в 2011 году поправки создали новую форму конституционного судопроизводства — письменное производство, то есть без проведения слушаний. Эта форма производства пришла на смену определениям с позитивным содержанием. Хотя в определениях с пози-

47 Latour B. The Making of Law. An Ethnography of the Conseil d'Etat. Cambridge : Polity Press, 2009.

48 Арановский К. В., Князев С. Д. Еще раз о письменном производстве КС... С. 8–15; Бастен И. С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, виды, юридическая сила // Вестник Челябинского университета, серия 9 «Право». Челябинск, 2003. № 2. С. 14–22; Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс : учеб. пособие. М. : Норма, 2010.

49 Балытников В. В., Сивицкий В. А. Статья 71. Виды решений // Комментарий к Федеральному Конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г. А. Гаджиева. М. : Норма, 2012. С. 382–388.

тивным содержанием и содержался отказ заявителю в рассмотрении его дела, тем не менее, в этом документе давалась оценка конституционности оспариваемых законоположений, имеющих сходное решение, но без принятия постановления⁵⁰.

К решениям суда относятся также **заключения** о соблюдении установленного Конституцией РФ выдвижения в адрес Президента РФ обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Такие решения суда могут констатировать соблюдение или несоблюдение установленной правовой процедуры выдвижения обвинения.

Еще один вид решений суда — это **определения**. Разные категории определений имеют разный правовой статус. В некоторых случаях этот статус близок к статусу итоговых решений Суда (постановлений и заключений). Раньше таким статусом обладали определения с позитивным содержанием, но, как было сказано, им на смену пришли постановления, принимаемые в порядке письменного производства. Сейчас выделился новый тип определений — определения с квазипозитивным содержанием, направленные на то, чтобы «объяснить правоприменительным органам смысл соответствующих положений в соответствии с ранее данным Судом конституционно-правовым толкованием последних»⁵¹, но не содержащие указаний на пересмотр дела заявителя.

Другой важной для данного исследования категорией определений являются определения об отказе в принятии обращения к производству, которые принимаются на пленуме по докладам управлений. Получение такого определения рассматривается заявителем как несомненный успех его обращения, поскольку в этом документе Суд объясняет причины отказа в рассмотрении дела, то есть выступает толкователем нормативных актов. В определении об отказе в принятии обращения к рассмотрению могут быть разъяснены правовые позиции Конституционного Суда, дана оценка конституционности оспариваемых положений, что должно быть полезно для заявителей, которые получают конституционную интерпретацию оспариваемого закона⁵². Такое толкование, сделанное компетентным органом, само по себе ценно.

Наконец, существует еще один вид коммуникации суда с гражданами на самом первом уровне (на котором в большинстве случаев эта коммуникация и заканчивается) — это уведомление Секретариата о несоответствии обращения требованиям Закона о Конституционном Суде. Это простой (как правило, составленный из шаблонов) документ, в котором Суд называет ту или иную причину, по которой обращение признается неприемлемым для рассмотрения. Этот документ подготавливается исключительно Секретариатом, либо в отделе писем, либо на уровне отраслевых управлений.

50 Арановский К. В., Князев С. Д. Еще раз о письменном производстве КС... С. 8–15

51 Балытников В. В., Сивицкий В. А. Статья 71. Виды решений... С. 386

52 Арановский К. В., Князев С. Д. Еще раз о письменном производстве КС... С. 8–15

2.2. Траектория дела в Конституционном Суде РФ

Траектория движения обращения в Конституционном Суде будет исследована на примере обращений, поступивших в суд в 2012 году, доступная на сайте Конституционного Суда РФ. Нами была собрана база данных, в которой был зафиксирован статус всех обращений по состоянию на 01.03.2013 г.

Всего в 2012 году в Конституционный Суд РФ поступило 18 745 обращений. Как видно из таблицы 6, на разных стадиях работы с обращением появляются различные типы документов.

Таблица 6. Результаты рассмотрения обращений в Конституционный Суд, поданных в 2012 году (по состоянию на 01.03.2013 года)

Итог	Количество	Доля
Направлен промежуточный ответ	3	0,02%
Находится на изучении судьей	104	0,55%
Находится на предварительном изучении	5	0,03%
Обращение принято к рассмотрению	11	0,06%
Направлен ответ	1 531	8,17%
Предварительное изучение в порядке ст.40	464	2,48%
Принято определение	2 613	13,94%
Принято постановление	31	0,17%
Слушание дела назначено на 14.03.2013 г.	7	0,04%
Состоялось слушание дела 29.06.2012 г.	2	0,01%
Состоялось слушание дела 30.11.2012 г.	5	0,03%
Уведомление	13 969	74,52%
Всего	18 745	100,00%

В большинстве случаев (13 969 или 75%) Конституционный Суд РФ в ответ на обращение отправляет уведомление о том, что обращение не соответствует Закону о Конституционном Суде. Значительное число обращений (2 613) завершилось вынесением определения. Многим обратившимся лицам был направлен ответ (1 531). (Небольшое число обращений 2012 года к 1 марта 2013 года еще находились на изучении Секретариатом в порядке статьи 40 и, вероятно, были рассмотрены на мартовском управленческом пленуме; некоторая часть была передана судьям для изучения в порядке статьи 41. Эти обращения в данном анализе не учитывались.)

Надо отметить, что в таблице 6, составленной нами по материалам поданных обращений, есть небольшие расхождения со сведениями, представляемыми судом⁵³. Так, в таблице указаны 2 613 вынесенных определений, а в статистическом отчете суда их 2 557. Возможно, различия

53 Статистика Конституционного Суда Российской Федерации. [Электронный ресурс] / Сайт Конституционного Суда Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Statistics/Pages/default.aspx> свободный. Загл. с экрана.

объясняются тем, что в некоторых случаях обращения объединяются в одно производство и по ним выносятся одно определение. Схожим образом дело обстоит с постановлениями: число обращений, по которым были вынесены постановления, отличается от числа вынесенных постановлений. Так, в таблице указаны 31 постановление, а в статистическом отчете суда — 34 оглашенных постановления. Эти различия можно объяснить тем, что несколько постановлений были вынесены по обращениям, поступившим от граждан в 2011 году, и соответственно, по некоторым обращениям 2012 года слушания назначены на 2013 год, что отражено в таблице.

Существует две стратегии изучения траектории дела в суде. Первая предполагает рассмотрение отдельного случая от момента первого обращения в суд до вынесения финального решения. Применить эту стратегию в данном исследовании было бы затруднительно, поэтому был выбран второй способ — анализ того, как множество обращений, поступающих в Конституционный Суд, превращаются в решения. В общем виде траектория обращений в Конституционный Суд РФ отражена на рисунке 5.

Что значит «успех» обращения в Конституционный Суд? С точки зрения заявителя, успехом является ситуация, когда его жалоба слушается в открытых слушаниях и получает разрешение в виде Постановления Конституционного Суда.

Однако подобное восприятие работы Конституционного Суда является слишком упрощенным. Любое решение, а также любой вид документа, исходящего из суда, может иметь для заявителя определенные последствия. Исход дела в суде не может быть определен только как проигрыш или выигрыш, а попадает в континуум возможных исходов.

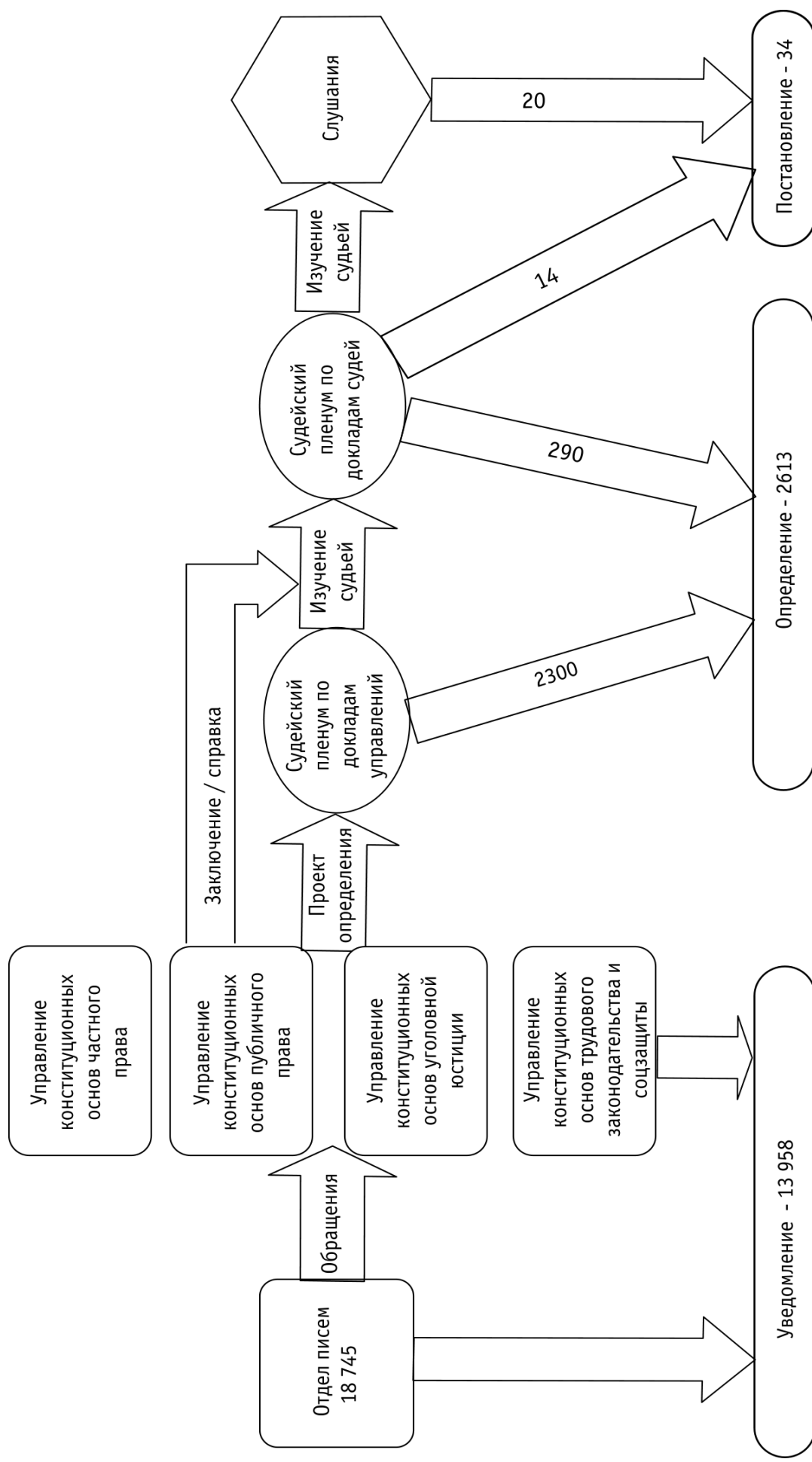
2.3. Стадии движения дела в Конституционном Суде

Траектория обращения в Конституционный Суд РФ состоит из девяти стадий. Движение типичного обращения может быть прервано на первой, третьей и шестой стадиях. На этих этапах происходит изменение статуса документов, относящихся к поводу обращения.

Работа с обращениями граждан в КС РФ начинается в отделе по приему граждан и работе с письмами (**первая стадия**). Сюда поступают все обращения, полученные судом в ходе приема граждан или в виде бумажных и электронных писем (обращения в электронном виде не принимаются, но отправителю направляется ответ о том, по какой процедуре следует подать обращение).

подавляющее большинство обращений в Конституционный Суд приходит в виде бумажных писем. Кроме того, граждане имеют возможность лично принести обращение в приемную КС РФ в Санкт-Петербурге. Вторая приемная находится в Москве. Часть обращений граждан поступает туда и потом курьерской почтой передается в Петербург. Учитывая, что обращения, которые заявитель принес лично, могут быть предварительно

Рисунок 5. Траектория движения дела в Конституционном Суде РФ



проанализированы тут же в приемной и в случае, если обращение очевидно не соответствует требованиям Закона, заявителю может быть дано устное объяснение, почему обращение не может быть принято. В таком случае обращение окажется вне статистического учета. Однако число подобных ситуаций невелико.

Общее число обращений из всех источников доходит до 80 в день.

После регистрации все полученные обращения передаются в отдел писем. Делопроизводители отдела писем вносят в базу данных основную информацию об обращении: отправитель, кому из консультантов отдела писем расписана жалоба. Ежедневно каждый консультант получает в обработку 10–20 обращений.

Отдел писем — это самая первая инстанция, где сортируются обращения и отбраковываются не подходящие по формальным критериям. Хотя перечень требований к обращению довольно широкий, на стадии отдела писем отсеиваются главным образом те обращения, которые в значительной степени не соответствуют требованиям Закона о Конституционном Суде. Отдел писем проверяет соответствие обращений граждан статьям 37–39 и статье 96 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде» от 21 июля 1994 года.

В результате первичного анализа обращений сотрудник отдела писем принимает решение о том, соответствует ли обращение общим требованиям к обращению, изложенным в статье 37, а также выполнены ли требования статей 38 и 39, то есть приложены ли к обращению необходимые документы и уплачена ли государственная пошлина. Если обращение не соответствует требованиям этих статей, то сотрудник отдела уведомляет заявителя и объясняет причины, по которым обращение было отвергнуто. Сотрудники отдела писем признают, что их первичной задачей является уменьшение числа повторных обращений.

...Конечно, мы стремимся к тому, чтобы, по возможности, давать более развернутый ответ, для того чтобы если гражданин все-таки читает наш ответ — потому что есть граждане, которые, к сожалению, судя по всему, не читают ответы, — для того чтобы мог как можно быстрее прийти к полноценному пониманию того, как составить жалобу, если он невнимательно читал закон. (Интервью 1)

Уведомление о несоответствии, которое подготавливается сотрудниками отдела писем, — это достаточно простой по структуре документ, составленный из стандартных шаблонов таким образом, чтобы помочь обычному гражданину лучше понять требования закона. В уведомлении объясняются причины, по которым обращение признано несоответствующим требованиям закона. К уведомлению обычно прикладывается выписка из статьи 37 Закона о Конституционном Суде, в которой перечисляются основные требования к обращению.

Пройти фильтр отдела писем с первого раза могут далеко не все. Из 10–15 обращений, обрабатываемых консультантом отдела писем в течение дня, в отраслевые управления для изучения попадают 2–3, остальные получают ответ отдела писем. Поскольку уведомление о несоответствии выглядит как отказ в рассмотрении, многие заявители, получив первый ответ из отдела писем, полагают, что им отказали и нет смысла обращаться повторно.

Если сотрудники отдела писем не увидели грубых несоответствий требованиям Закона о Конституционном Суде, то обращение передается на **вторую стадию** — в отраслевые управления. На этой стадии консультанты и советники управлений анализируют обращение по сути и определяют, попадает ли содержание обращения в юрисдикцию КС РФ. Если запрос, содержащийся в обращении, нерелевантен вопросам, которые рассматривает КС РФ, то сотрудники управлений — так же, как и сотрудники отдела писем — готовят уведомление о несоответствии обращения требованиям закона.

Одна-две итерации обращений в КС РФ до подготовки «проходной» жалобы считаются абсолютно нормальным явлением как внутри суда, так и у представителей граждан. Так, например, только после завершения двухчасового интервью адвокат, преодолевшая все барьеры, мимоходом упомянула, что на первое свое обращение в КС РФ она получила ответ о том, что обращение не соответствует формальным требованиям и не приложен документ о том, что решение суда вступило в законную силу. Вероятно, для подготовленного человека ответ из отдела писем/отраслевого управления вовсе не является поводом отказаться от повторного обращения. К сожалению, мы не знаем, какие действия могут предпринять обычные граждане, непрофессионалы, при получении ответа КС РФ о невыполнении формальных требований, кроме того чтобы обратиться за помощью к профессионалу и составить повторное обращение.

В сумме число уведомлений о несоответствии, подготовленных сотрудниками отдела писем и сотрудниками отраслевых управлений, в 2012 году составило 13 958. Примерно две трети обратившихся граждан (62,9%) удовлетворяются первичными ответами, то есть уведомлениями о несоответствии обращения требованиям закона.

Несмотря на то, что по имеющимся данным невозможно определить, какую долю уведомлений о несоответствии отправляет отдел писем, а какую — отраслевые управления, для заявителя, тем не менее, последствия могут быть различны. Сотрудники отдела писем при подготовке уведомлений пользуются стандартными, заранее подготовленными и утвержденными шаблонами; сотрудники отраслевых управлений более тщательно прорабатывают индивидуальные жалобы. У них больше пространства для творчества, а некие шаблоны и стандартные формулы ответов, используемые ими, являются результатом их собственной работы и опыта. Уведомления и ответы, исходящие из управлений,

имеют более персонифицированный характер и иногда содержат достаточно конкретный совет о том, как обращение может быть улучшено, для того чтобы в следующий раз оно могло успешно преодолеть фильтры Секретариата. Таким образом, если отделом писем в большей степени контролируется соблюдение базовых формальных требований к обращению, уведомления из управлений могут подавать заявителям сигнал о том, как содержание обращения может быть улучшено.

Задача сотрудника Секретариата при работе с обращениями гражданина — выполнить следующие функции: во-первых, подготовить материал для суда — да, это главная функция Секретариата. Второе, если обращение не соответствует формальным требованиям, дать ответ заявителю. А скрытая цель двоякая: либо защитить суд от необоснованных жалоб, просто чтобы их [судей] явно вещами неподходящими [не загружать]. И вторая задача, если есть какая-то перспектива, помочь заявителю реализовать своё право на обращение в Конституционный Суд. Потому что не у всех есть адвокаты, а к жалобе предъявляются повышенные требования. Мы им помогаем [в уведомлении], говорим, намекаем, точнее, чтобы [заявитель] мог, соответственно, жалобу исправить. (Интервью 6)

Мы часто какую-то дополнительную информацию сообщаем заявителям. Допустим, сначала мы говорим о формальных недостатках жалобы, а потом можем дополнительно сказать, что, вот, аналогичные проблемы уже затрагивались в жалобах граждан в Конституционный Суд и Конституционный Суд по другим жалобам вот так-то высказался. <...> здесь есть элемент предупреждения. Скорее, информирования о том, что, в общем-то, проблема, которую вы ставите в своей жалобе, ранее уже была предметом обращений в Конституционный Суд, в том случае, применительно к тому гражданину, уже вынесено, допустим, отказное определение <...> Мы можем процитировать нашим заявителям какие-то наши позиции, но это, безусловно, не означает, что в его случае на сто процентов будет так же. (Интервью 8)

После рассмотрения в отраслевых управлениях обращение переходит на **третью стадию**. С этого момента в процессе принятия решений участвует не только Секретариат суда, но и судьи.

На этой стадии работа с жалобой в управлениях может развиваться по двум направлениям. Если вопрос, который поднимается в жалобе, является нерелевантным юрисдикции КС РФ или был разрешен ранее в других решениях суда, в управлениях готовятся проекты определений об отказе (назовем это траекторией 3а). Сотрудники внимательно

изучают обращение и в определенных случаях готовят проект определения об отказе, которое потом выносится на управленческий пленум. В этом проекте должно быть дано объяснение, почему суд отклоняет жалобу, и интерпретация правовой позиции. Заявители нуждаются в этой интерпретации, поскольку в ней часто проясняется правоприменение в отношении конкретного дела. Тем не менее, определение, подготавливаемое на данной стадии, обычно достаточно формально и содержит некоторые отсылки на решения, принятые судом ранее по похожим делам.

На этом этапе происходит отсев самых очевидных жалоб — тех, где есть формальные основания для отказа в рассмотрении этих жалоб, но при этом сам Секретариат не может применить эти формальные основания в своем уведомлении. Здесь же отсеиваются жалобы, присланные повторно, если заявитель не удовлетворился уведомлением и не изменил свою жалобу.

Если заявитель ничего не доказал и не показал в своей жалобе, значит, [сотрудник управления] склонен исходить из того, что есть формальные основания для отказа в рассмотрении этой жалобы. Это в целом касается многих проблем, поднимаемых заявителями. Они, скажем так, ожидаемые: правоприменение немножко не то либо судья вынес решение при другой мотивировке. (Интервью 21)

В последние годы Секретариат стал чаще в ответ на обращения граждан писать не уведомления о несоответствии, а готовить проекты определений.

Траектория 3б подразумевает подготовку заключения по жалобе для передачи ее судьям в соответствии со статьей 41 Закона о Конституционном Суде. Это заключение обычно готовится, если вопрос, поднятый в жалобе гражданина, попадает в юрисдикцию Конституционного Суда РФ, ранее не был рассмотрен судом и по нему не было вынесено решение (определение или постановление). При этом сотрудники Секретариата готовят заключение, как правило, в тех случаях, когда они убеждены, что оспариваемая норма действительно нарушает конституционные права заявителя. Это решение принимается исходя из профессионального опыта сотрудника, однако также часто отражает ценности и представления о «должном» советника или консультанта Секретариата. Тем не менее, решение о том, передавать ли жалобу на рассмотрение судьям, никогда не принимается исключительно самим советником. Каждая перспективная жалоба сначала обсуждается на регулярных встречах руководства Секретариата. Если принято решение передавать жалобу на изучение судьям по этой траектории, то она вместе с соответствующим заключением и справками переходит на пятую стадию.

Количество решений, которые прошли третью стадию, в 2012 году составило 2613. Из статистических данных нельзя определить, какое количество жалоб двигалось по траектории 3а, а какое по траектории 3б.

Можно опереться только на косвенные данные — исходя из того, какое количество определений об отказе было вынесено в какие даты. Тогда получается, что около 2300 определений было рассмотрено на управленческих пленумах и около 290 — на судебных.

На этом этапе работа Секретариата по жалобе заканчивается, дальше решения принимают исключительно судьи.

На **четвертой стадии** проекты определений об отказе, подготовленные Секретариатом, за десять дней до пленарного заседания поступают на изучение судьям (по траектории 3а). К изучению жалоб большинство судей подходит, как правило, селективно, поскольку за короткий срок им необходимо вынести суждение по очень большому количеству жалоб (до 150–180 жалоб ежемесячно). В ходе изучения проектов определений судьи делают пометки и отбирают те жалобы, которые вызывают интерес или сомнения в формулировках.

Постепенный рост и числа обращений, и числа жалоб, передаваемых на изучение судьям, приводит к тому, что у судей остается меньше времени на изучение отдельных жалоб. Как следствие, они вырабатывают практики, способные повысить эффективность работы с жалобами. Кто-то передает пакет жалоб для изучения своим помощникам, которые готовят для судей краткие резюме по каждой жалобе и отбирают наиболее сложные с их точки зрения. Другие судьи сразу отбирают жалобы, попадающие в сферу их интересов, и тщательно изучают только их, а в решении судьбы остальных полагаются на мнение коллег и на обсуждение в ходе пленарного заседания.

На пленарном заседании судьи обсуждают предложенные проекты определений. В большинстве случаев судьи соглашались с проектами определений, подготовленными в отраслевых управлениях. Тем не менее, иногда они решают, что дело требует более внимательного изучения. В этом случае дело может быть передано конкретному судье для изучения в порядке статьи 41 Закона о Конституционном Суде. Решения о передаче для дальнейшего изучения принимаются достаточно редко — обычно в отношении 1–3 дел из всех жалоб, рассматриваемых на ежемесячном пленарном заседании. В каждом случае решение принимается путем голосования.

Если посмотреть на процесс отбора жалоб на протяжении времени (см. рисунок 2), то можно увидеть, что в последние годы на рассмотрение судьям передается больше жалоб, чем было до переезда в Санкт-Петербург. Именно с 2008 года нагрузка КС РФ увеличилась, переместившись при этом на четвертую стадию рассмотрения жалоб, то есть ответственность за принятие решений вышла на более высокий уровень. Одним из объяснений этого сдвига, собственно, можно считать сам факт переезда суда из Москвы в Санкт-Петербург.

Другое объяснение может быть связано с общим ростом качества обращений в КС РФ. Согласно многим интервью, в последние годы растет

квалификация юристов и простых граждан, готовящих обращения в суд, подготовленные обращения реже дают поводы для формального отказа и поэтому передаются на рассмотрение Суду.

На **пятой стадии** судьи изучают заключения по делам, которые они получили по траектории 3б (третья стадия), либо по делам, переданным судьям после обсуждения на пленуме по докладам управлений (четвертая стадия). Эта работа ведется каждым судьей самостоятельно. Судья, назначенный изучать дело для подготовки проекта решения, сам определяет, каким образом лучше провести работу. Некоторые судьи предпочитают запрашивать множество экспертных заключений, другие привыкли принимать решения, в значительной степени полагаясь на работу своих помощников, третьи — самостоятельно изучают дело и готовят доклад на судейский пленум, практически не обращаясь за заключением ни к собственному персоналу, ни к внешней экспертизе. Эти же принципы относятся и к подготовке доклада к публичным слушаниям.

На **шестой стадии** — пленуме по докладам судей — судьи совместно рассматривают каждое дело, идущее по траектории 3б или переданное судье на рассмотрение по результатам обсуждения на пленуме по докладам управлений. В ходе обсуждения судьи принимают решение, следует ли отказать в рассмотрении жалобы или принять дело к рассмотрению и вынести постановление по делу. Каждый судья представляет дела, которые он изучал, и дает рекомендацию, отказать или принять дело к рассмотрению. Несмотря на то, что на этой стадии суд выносит определение об отказе в рассмотрении дела, в этом определении может содержаться достаточно подробное толкование того, каким образом должен применяться обжалуемый закон. Определения Конституционного Суда, таким образом, задают направления толкования норм для судов общей юрисдикции. Одновременно в работе у судьи обычно находится от одной до трех (реже больше) жалоб, по которым должны быть приняты решения в ходе пленума по докладам судей. Всего в 2012 году было вынесено около 290 определений по докладам судей.

На **седьмой стадии** рассматриваются дела, принятые судьями. До внесения в 2011 году поправок в Закон о Конституционном Суде дела рассматривались только в ходе публичных слушаний. После введения письменной процедуры производства (статья 47.1) дела могут рассматриваться и без проведения открытых слушаний.

Несмотря на введение письменной процедуры, большая часть дел рассматривается в открытых слушаниях. Например, в 2012 году в открытом заседании было рассмотрено 20 дел, в заседании без проведения слушаний — 14.

Восьмой этап — это принятие и оглашение судом постановления по делу, если рассмотрение дела происходило в открытых слушаниях. Обычно вынесение решения занимает от одного до трех месяцев. Процесс принятия решения не очень прост — после слушаний начинается обсуждение по итогам рассмотрения дела и принятие решения судьями. Обычно судьи собираются

для обсуждения решения несколько раз, прежде чем смогут достичь консенсуса и согласовать окончательные формулировки. Судья, который докладывает дело в открытых слушаниях или в ходе письменной процедуры, несет ответственность за подготовку проекта постановления и должен учесть мнение суда, даже если оно расходится с его индивидуальным мнением.

Наконец, на **девятом этапе** судом оглашается постановление по делу. После этого невозможно внесение никаких правок: текст в том виде, в каком он оглашен, является финальным решением суда и не может быть изменен. Оглашение решения по делу, заслушанному публично, также происходит публично.

Такова технология процесса принятия решения в Конституционном Суде РФ. В большинстве организаций технология — это то, что во многом предзадано на момент создания организации. Как правило, технология устойчива, а ее изменение происходит эволюционным путем. Для коренного изменения технологии необходим очень сильный внешний шок или внутреннее желание перейти на новый способ работы.

Исследование траектории обращения в Конституционном Суде РФ показывает, что большинство обращений никогда не покидают стен Секретариата и только небольшая доля может попасть на изучение судьям. Таким образом, мы переходим к следующему вопросу — каким образом принимает решения Секретариат Конституционного Суда? Не проявляет ли Секретариат излишнюю активность в принятии решений о том, какие жалобы передавать на рассмотрение судьям, а на какие достаточно ответить уведомлением? Каким образом суд координирует деятельность Секретариата и как Секретариат реагирует на действия суда?

3. Принятие решений в Секретариате Конституционного Суда

Главной целью принятия решений в конституционном суде, по словам немецкого исследователя Отвина Массинга, является «выбор между конфликтующими правами и исправлениями возникающей социальной несправедливости»⁵⁴. В этом контексте процесс отбора дел для передачи судьям является частью более широкого процесса принятия решений.

Секретариат Конституционного Суда РФ является той точкой, в которой поток обращений структурируется и некоторые из них преобразуются в дела по конституционным жалобам. Именно поэтому те процессы, которые происходят в Секретариате, заслуживают специального внимания.

В данной главе будет рассмотрено, как соотносится деятельность Секретариата и Суда и какова роль аппарата в отборе дел и принятии решений.

3.1. Секретариаты высших судов в России и других странах: краткий обзор

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации

Секретариат — это вторая по значимости структура Конституционного Суда РФ. В период двухпалатного суда проректор Российской академии правосудия Николай Тузов даже задавался вопросом, не является ли Секретариат «предварительной, третьей палатой КС РФ и насколько это соответствует роли конституционного суда в целом»⁵⁵.

Секретариат Конституционного Суда — это довольно громоздкая (по словам бывшего руководителя Секретариата КС РФ Юрия Кудрявцева⁵⁶) структура, выполняющая множество разных функций. Широта функций Секретариата всегда была объектом критики: исследователи задавались вопросом, какова роль Секретариата, не тормозит ли он правосудие, не является ли он квазисудебным органом, имеют ли право чиновники решать за судей⁵⁷.

Основная задача Секретариата — служить фильтром по отсеиванию ненужных обращений, которые не попадают под компетенцию Суда и затрудняют деятельность по решению реальных споров.

54 Massing O. The Legal Assistants at the German Federal Constitutional Court... С. 210

55 Стенограмма круглого стола «Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации": опыт применения и перспективы совершенствования. К 15-летию юбилею» // Журнал конституционного правосудия. 2010. №1.

56 Там же.

57 Там же.

Секретариаты конституционных судов в других странах

В США дискуссия о влиянии аппарата на деятельность Верховного суда завязалась в 1957 году. В этот период в СМИ было опубликовано довольно много статей, обсуждавших как наличие такого влияния, так и его невозможность. В конце 1957 года появилась статья одного из помощников судей, Уильяма Ренквиста, в которой он описывал свои обязанности⁵⁸. Перечень этих обязанностей оказался довольно широким: просмотр всех дел, анализ обращений, а также написание меморандумов (коротких заключений по делу) для судей. Интерес общественности к деятельности аппарата Верховного суда США постоянно рос, и главный вопрос заключался в том, насколько велико влияние помощников и секретарей судей на решения, которые выносит суд⁵⁹.

По мнению американского исследователя Тодда Пепперса, американцы не могут игнорировать тот факт, что не избранные и не подотчетные молодые выпускники юридических факультетов могут оказывать влияние на судей⁶⁰. Пепперс формулирует вопрос достаточно хлестко — не являются ли помощники кукловодами судей? Терминология кукольного театра оказалась довольно востребованной, и вот уже исследование Европейского суда по правам человека содержит тот же вопрос: являются ли судьи ЕСПЧ марионетками своего аппарата⁶¹.

Как ни странно, в обоих случаях исследователи приходят к выводу, что, несмотря на то что аппараты суда и судей, несомненно, играют большую роль в отборе дел и подготовке решений, судей ни в коем случае нельзя назвать марионетками.

3.2. *Принятие решений Секретариатом*

Социология организаций предлагает несколько теорий, объясняющих, как в этих организациях принимаются решения. В основе каждой из них лежат предположения относительно руководящих мотивах лиц, принимающих решения.

Одна из таких моделей описывает организацию как совокупность организационных процессов. В основе этой модели лежит предположение о том, что вся деятельность организации строго подчиняется процедурам и правилам, заданным извне. В отношении Конституционного Суда эти процедуры и правила заданы законом, поэтому эту модель можно моделью следования правилу, или легалистской.

Вторая модель предполагает, что мотивы сотрудников в значительной мере определяются их собственными нормами и ценностями. Исходя из этого толкования, действия сотрудников Секретариата

58 Peppers T. C. Courtiers of the Marble Palace...

59 Ibid. P. 1–10.

60 Ibid. P. 2.

61 Kenney S. J. Beyond Principals and Agents: Seeing Courts as Organizations by Comparing Referendaires at the European Court of Justice and Law Clerks at the U.S. Supreme Court // Comp. Polit. Stud. 2000. Volume 33. Pp. 593–625.

Конституционного Суда при отборе дел для передачи судьям обладают высокой степенью дискреции. Эту модель принятия решений можно назвать моделью «соответствующего действия».

В основе третьей модели лежит предположение, что сотрудники действуют как рациональные акторы, целью которых является минимизация трудовых усилий. В результате работники (в нашем случае — сотрудники Секретариата суда) вырабатывают наборы бюрократических практик, которые облегчают процесс принятия решений. Это бюрократическая модель.

Эти три модели не являются взаимоисключающими. Нельзя в отношении работников суда сказать, что те в процессе принятия решения руководствуются исключительно тем или иным мотивом. Тем не менее, выделение этих мотивов позволяет лучше описать процесс принятия решения с разных сторон.

3.2.1. Модель следования правилу

В основе модели следования правилу лежит представление, что процесс принятия решений осуществляется исключительно в соответствии с требованиями закона. Организация способна функционировать только при условии, что все члены организации будут выполнять требования закона надлежащим образом.

В отношении российского Конституционного Суда это объяснение звучит наиболее часто. Во всех интервью и аппарат суда, и аппарат судей, и сами судьи подчеркивали, что процесс отбора решений осуществляется исключительно исходя из требований закона. По их словам, только те дела, которые полностью соответствуют формальным требованиям Закона о Конституционном Суде, имеют процедурную перспективу.

Несмотря на эти утверждения, аппарат суда не всегда придерживается буквы закона до мельчайших деталей. Напротив, в реальном процессе принятия решений в поведении сотрудников Секретариата обнаруживается пространство для их собственной дискреции.

Например, далеко не все обращения, которые должны быть отсеяны на самом первом этапе (этапе рассмотрения обращения отделом писем), на самом деле отбраковываются. На невыполнение некоторых требований статьи 37 Закона о Конституционном Суде (например, на отсутствие приложенной копии оспариваемого законодательного акта) руководством суда принято решение не обращать внимание.

Таким образом, и Секретариат, и судьи КС РФ понимают, что некоторые требования Закона о Конституционном Суде чрезмерно формальны. Если в обращении содержится четко сформулированная правовая проблема, то существует довольно большая вероятность, что обращение будет передано на следующую стадию рассмотрения.

По предположению Баума, юридическая логика принятия решений никогда не теряет актуальности для судов. Если суд теряет свою способность в полной мере выполнять свои политические функции, то он будет

сосредоточен на юридических целях, главным образом, на определенности и consistency принимаемых решений⁶².

3.2.2. Логика соответствующего действия

Заметная дискреция в процессе принятия решений государственными служащими была впервые описана Майклом Липски⁶³. По его мнению, от профессионалов «ожидается принятие дискреционных суждений в своей области. Другие люди полагаются на профессионалов в своей области и те действуют относительно свободно от контроля своих руководителей»⁶⁴. В полной мере это утверждение применимо и к деятельности сотрудников Секретариата суда.

Логика соответствующего действия базируется на предположении о том, что у каждого человека, принимающего решения, есть некий набор интернализованных представлений о том, что является правильным, полезным, хорошим поведением, то есть своего рода представления о «должном» поведении⁶⁵. Это сложное сочетание нормативных и ценностных представлений, вырабатываемых в ходе приобретения личного и профессионального опыта.

Невозможно игнорировать влияние сотрудников Секретариата на решения суда, поскольку они выполняют значительную долю юридической работы. Они отбирают дела, которые не соответствуют требованиям закона, они готовят проекты определений об отказе, они готовят заключение для тех жалоб, в отношении которых суд должен принять решение. Учитывая весь тот объем работы, которые продельывает Секретариат, было бы недальновидно утверждать, что у Секретариата нет никакой власти.

Вопрос заключается в том, какой объем власти в процессе принятия решений в самом деле принадлежит Секретариату и каковы механизмы, с помощью которых суд может управлять этой властью. Можно предположить, что судьи также отправляют сигналы сотрудникам Секретариата о том, какие дела, темы и вопросы следует отбирать в первую очередь. Важно отметить, что в структуре Конституционного Суда РФ суд и Секретариат сильно разделены, что затрудняет потоки коммуникации в обоих направлениях — и от судей к Секретариату, и наоборот. Поэтому в силу высокой формализации потоков коммуникации подобные сигналы могут не считываться в полной мере Секретариатом.

Если рассматривать суд и Секретариат КС РФ как две отдельные единицы, то обнаруживается, что сотрудники Секретариата проявляют высокую степень дискреции в принятии решений о том, какие дела следует передавать судьям. В своей интерпретации Закона о Конституционном Суде Секретариат часто действует на основании своих нормативных

62 Baum L. The Supreme Court... P. 446.

63 Lipsky M. Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Service. New York : Russel Sage Foundation, 2010.

64 Ibid. P. 14.

65 March J. G., Olsen J. P. The Logic of Appropriateness. 2006.

установок. Эти установки заставляют сотрудников Секретариата обрабатывать обращения и писать заключения таким образом, чтобы в полной мере осветить аргументы, изложенные в обращении, и чтобы жалоба была принята судом к рассмотрению. При этом они стремятся изложить все аргументы, которые могут быть истолкованы как в пользу заявителя, так и против. Когда Секретариат анализирует особенно трудное дело, сотрудники разных управлений могут написать разные, иногда конкурирующие заключения. Подобные ситуации не являются чем-то исключительным, а происходят довольно регулярно. В подобных случаях судьи решают, чья позиция выглядит более убедительной, или ищут какое-то альтернативное решение.

Далее будет проанализировано, какие характеристики обращений вызывают большее внимание Секретариата и стимулируют советников готовить дело таким образом, чтобы судьи обратили на него внимание.

Первой и наиболее важной характеристикой обращения в КС РФ является новизна поставленного в нем вопроса. Судьи чаще рассматривают жалобы, связанные с вопросами, которые ранее перед судом не вставали. Типичной причиной, по которой в обращении в КС РФ появляется новый вопрос, является издание нового законодательного акта. В силу высокой активности законодателя и низкого качества издаваемых им нормативных актов такие ситуации возникают постоянно. Так, например, реформа уголовно-процессуального права 2002 года породила поток обращений в КС РФ, многие из которых были рассмотрены в открытых слушаниях. В подобных случаях суд, главным образом, дает трактовку того, как должен применяться нормативный акт, а в некоторых случаях и исправляет ошибки законодателя. Постановления и определения КС РФ должны, предположительно, задавать ориентиры судам общей юрисдикции и арбитражным судам (однако так происходит не всегда). Своими решениями КС РФ создает прецеденты и формирует правовую политику. Как следствие, и судьи, и Секретариат признают, что если в обращении гражданина содержится запрос, связанный с недавно выпущенным нормативным актом, то такое обращение будет исследоваться с большим тщанием.

Несколько реже новизна обнаруживается в делах, в которых оспаривается какая-то норма уже давно принятого закона. Такое случается, например, в спорах применительно к специфической группе заявителей. Кроме того, если в действующий закон вносятся поправки, то некоторые позиции КС РФ могут быть пересмотрены в свете этих поправок. Тогда даже нормы, по которым Судом ранее было принято решение, могут быть пересмотрены. Для того чтобы иметь больше шансов на успех обращения, заявителю полезно провести собственное правовое исследование и убедиться, что его вопрос не рассматривался Судом ранее.

Конечно, прежде чем в Конституционный Суд обратиться, была изучена вся судебная практика, т. е. были ли когда-либо приняты постановления Пленума Верховного Суда, были ли разъяснения судам общей юрисдикции. Дальше была изучена

практика Верховного Суда, были ли подобные дела. Практики не было. И прежде чем обратиться в Конституционный Суд, естественно, были изучены все постановления за определенный период времени. (Интервью с адвокатом)

Второй характеристикой обращения, которую замечает Секретариат, является его последовательность и логичность. В подавляющем большинстве случаев обращения в КС РФ поступают непосредственно от граждан (в 2012 году — 93,2%, см. таблицу 4) и крайне редко от представителей граждан (в 2012 году — 4,4%, см. таблицу 4). Граждане часто рассматривают суд как последнюю надежду, поэтому обращения часто написаны запутанно, непоследовательно и без какой-либо логики. Задачей сотрудника Секретариата в этом случае становится выявление того, какая норма оспаривается и обнаруживается ли в обращении нарушение конституционных прав.

Потому, строго говоря, почему заявитель думает, что эта норма неконституционная, это не обязательно так. Для нас важно выявить два момента: первый — предмет, т.е. норму, которую он оспаривает. Она должна быть четко обозначена. И с этим связана, например, проверка того, применена ли она. И, самое главное, это вопрос, который ставит заявитель. И этот вопрос — это самое главное, что должен сделать заявитель: сформулировать правильный вопрос. Почему он так считает — это уже не важно. В конце концов, мы можем сами подобрать нужные аргументы. (Интервью 12)

Вопрос нарушения конституционных прав не прост сам по себе. В процессе принятия решений советники должны, во-первых, выяснить, насколько норма, которую оспаривает заявитель, соответствует вопросу, поднятому в обращении гражданина. А во-вторых, сотрудник Секретариата должен решить, нарушаются ли этой нормой конституционные права заявителя. Сотрудник Секретариата прикладывает больше усилий для оценки дел, которые ему самому кажутся важными и откладывает дела, которые выглядят тривиальными или менее важными.

Вы понимаете, никаких нормативных требований к заключению нет. Но есть, во-первых, общая юридическая логика, то есть логика процесса, в том числе конституционного. Она состоит в следующем: хороший документ тот, который максимально достигает своей цели. Например, если я обращаюсь с иском в суд гражданский, то я должен написать исковое заявление таким образом, в идеале, чтобы судья зачеркнула слово «Исковое заявление», написала «Решение» и могла использовать всю мою аргументацию в мою пользу. Поэтому мы <...> естественно, передавая материал судьям, хотим передать его в таком обработанном виде. Это задача Секретариата — провести юридический анализ, чтобы было видно, что за жалоба, чтобы, не читая

документов, можно было бы сразу понять, что это за материал.
 Интервьюер: *А он [материал] большой обычно или маленький?*
 Сотрудник КС РФ: *Ну, обычно не менее 10 страниц и не более 25.*
 (Интервью 6)

Третье условие успеха обращения связано с тем, кем оно подготовлено. Как было сказано выше, большинство обращений в Конституционный Суд поступает от граждан. В 2012 году только 1,7% обращений были подготовлены коммерческими организациями, число запросов от государственных органов было единичным (см. таблицу 4). Успех этих обращений, тем не менее, кардинально отличался от доли поданных обращений. Из 17 695 обращений, поданных гражданами, только по двадцати семи было принято постановление (при этом некоторые обращения было объединены в одно производство). Если в подготовке обращения в суд участвовал адвокат, то шансы на успех у такого обращения были немного выше: с 0,35% по сравнению с 0,04% для обращений, поданных без представителя. Совсем иначе обстоит дело с запросами государственных органов. Согласно нашему анализу обращений, в 2012 году в Суд поступило 15 запросов законодательных органов, из которых постановления были вынесены по 5 (уровень успеха — 33%).

Заметное расхождение в уровне успеха обращения в суд в зависимости от типа заявителя обычно объясняют объективными факторами: запрос законодателя в отличие от обращения гражданина проходит быстрее (нет требования судебного постановления, вступившего в силу) и качественнее (запрос готовит команда квалифицированных юристов).

Наконец, четвертым фактором, обуславливающим повышенный интерес к вопросу, поставленному в обращении, является его научная значимость. Большинство сотрудников Секретариата занимаются также научной деятельностью. Они регулярно публикуются в юридических журналах, а также преподают в вузах. Поскольку они находятся на переднем крае юридической науки, некоторые вопросы вызывают их особый интерес.

Когда есть изначально проблема, мы знаем о ней, тогда, соответственно, такое дело отправляется советникам для более глубокого изучения, чтобы они посмотрели и написали заключение. (Интервью 21)

Консультанты и советники суда находят такие ситуации очень увлекательными и требующими напряжения сил.

Главное для нас заключается в том, чтобы выделить жалобы из общей массы. Выделить жалобы, которые затрагивают конституционно-правовую проблему и в связи с этим имеют перспективу быть принятыми к рассмотрению. Вот по таким жалобам, конечно, работать интересно, потому что здесь

какие-то научные идеи можно реализовать, можно свои наработки использовать, отразить в заключении. (Интервью 8)

Хотя сотрудники Секретариата, несомненно, обладают определенной властью в ходе принятия решений, эту власть не следует переоценивать. В конечном счете, решение о том, рассматривать ли дело по существу или достаточно определения об отказе принятия дела к рассмотрению, принимает Суд на своих пленумах. Помимо этого, существуют **формальные** и **неформальные** механизмы, сдерживающие власть Секретариата.

Формальным правовым механизмом является норма Закона о Конституционном Суде, согласно которой заявитель может потребовать, чтобы его дело было направлено судьям в любом случае. В таком случае отраслевые управления готовят проект определения, которое по обычной процедуре передается судьям на изучение. Эта норма устанавливается статьей 40 закона и статьей 23 Регламента Суда. Таким образом, уже на момент подготовки закона законодатель предвидел, что возможны ситуации, при которых потребуется механизм, ограничивающий власть Секретариата. Иногда заявители пользуются этим правом. Тем не менее, проинтервьюированные сотрудники не смогли припомнить, чтобы дело, в котором заявитель требовал принятия решения судьями, было принято к рассмотрению и по нему было вынесено постановление Суда.

Требования судей сотрудники Секретариата узнают, как правило, через протоколы пленумов, которые играют роль главных неформальных механизмов координации деятельности Секретариата. За исключением руководителей управлений сотрудники обычно не присутствуют на пленумах, поэтому протоколы пленумов становятся основным инструментом, при помощи которых судьи транслируют Секретариату свои требования. В результате ознакомления с протоколами пленумов, а также во время совещаний с руководителями управлений Секретариат получает информацию о том, в чем заключаются требования судей, на какие вопросы следует обращать внимание при подготовке проектов определений, какие аргументы в проекте определения об отказе лучше использовать. При подготовке к пленуму каждый судья знакомится с проектами определений и может сделать пометки, если что-то в проекте определения привлекает его внимание и вызывает вопросы. Эти пометки и вопросы также помогают сотрудникам Секретариата понять требования судей.

Хотя Суд использует разные инструменты, ограничивающие влияние Секретариата, по-прежнему остается проблема легитимности судебных решений. Тот факт, что проекты определений об отказе подготавливаются Секретариатом, вызывает много критичных отзывов. Стремление Секретариата избежать критики по поводу своей «избыточной активности» и привело к коренному изменению принципов

отбора дел. Начиная с 2009 года число дел, рассматриваемых судьями, устойчиво растет.

Вопрос о том, не слишком ли велико влияние секретарей верховных судов на судей, регулярно ставится в социоправовых исследованиях. Проведенные исследования свидетельствуют о том, что реальный уровень влияния ниже, чем предполагается при такой достаточно амбициозной постановке вопроса⁶⁶. Подобным же образом дело обстоит и в российском Конституционном Суде. Уровень независимости и дискреции Секретариата регулируется набором формальных правил и неформальным взаимодействием между Судом и Секретариатом через руководителей отраслевых управлений и руководителей Секретариата.

3.2.3. Бюрократическая логика: менеджериализация процесса отбора дел

Дискреция консультантов и советников ограничена не только теми указаниями, которые судьи передают Секретариату, но и самой логикой бюрократической организации. В данном случае термин «бюрократическая организация» не несет никаких негативных коннотаций, а используется исключительно для описания организации, где многие рутинные процедуры закреплены формально. Поскольку способность суда обрабатывать обращения ограничена, сроки и эффективность выходят на первый план его работы.

Как отмечает Дорис Провине, в ответ на рост нагрузки суд может начать экспериментировать с различными процедурами, для того чтобы «смягчить нагрузку на суд, вызванную потоком непрофессионально подготовленных обращений»⁶⁷. Другие исследователи указывают на политический аспект судейства. По их мнению, когда суд оказывается не в состоянии выполнять свою социальную и политическую роль и продвигать свою политику, Суду достается роль корректора, исправителя ошибок. Вместо того, чтобы играть активную роль в разрешении конфликта между различными ветвями власти, суд принимает на себя функции бюрократического института. Как пишут в совместной работе Джоэл Гроссман и Чарльз Эпп⁶⁸, судьи настойчиво повторяют, что «суд должен быть судом», но подобной девальвацией своей роли «ослабляют политический процесс и ставят под сомнение собственную легитимность»⁶⁹. Хотя эти слова сказаны в отношении Верховного суда США, они вполне применимы и к российской ситуации.

66 Kenney S. J. Beyond Principals and Agents...; Peppers T. C. Courtiers of the Marble Palace...

67 Provine D. M. Case Selection in the United Supreme Court. Chicago : University of Chicago Press, 1980. P. 20.

68 Grossman J. B., Epp C. R. Agenda Formation on the Policy Active U.S. Supreme Court...

69 Ibid. P. 104.

Секретариат КС РФ оценивает свою нагрузку как достаточную. Каждый сотрудник отдела писем обрабатывает в день от 10 до 20 обращений. От сотрудников отраслевых управлений ожидается, что они не только будут фильтровать обращения, но и делать их предварительный правовой анализ и готовить проекты определений об отказе и заключения по обращению для судей. Нагрузка в каждом управлении различается: в среднем, еженедельно сотрудник управления публичного права получает три-четыре новых дела, в то же время в управлении уголовного права еженедельная нагрузка может достигать десяти дел.

Бюрократическая логика работы проявляется через механизмы рутинизации и давления сроков.

Рутинизация

Поскольку суд ежегодно обрабатывает тысячи дел, его деятельность неизбежно становится рутинизированной⁷⁰. Рутинизация представляет собой наборы правил, процедур, соглашений, ролей, стратегий и технологий, которые определяют организацию⁷¹.

В совместной работе Патрик Коэндет и Патрик Лерена выделяют три функции рутин: координационную, когнитивную и мотивационную⁷². Координационная функция позволяет организовать работу наиболее эффективным образом. Когнитивная функция заключается в том, что рутинизация является транслятором знания в организации. Мотивационная функция рутин дает возможность для контролирования внутриорганизационного конфликта. В условиях ограниченных ресурсов организации вырабатывают практики, которые позволяют им более эффективно использовать эти ресурсы.

Одна из подобных рутин, принятых в КС РФ, — это использование шаблонов, фрагментов текста, содержащих уже подготовленные формулировки отсылок к определенным нормативным актам и статьям закона. Подобная практика не является уникальной только для КС РФ, она принята в любой организации, где существует большой поток документов. Разобравшись с сутью обращения и приняв решение о том, каким образом должен быть подготовлен ответ, консультанту остается только собрать письмо из уже готовых блоков. Необходимость в разработке таких шаблонов-модулей мотивирована тем, что отдел писем должен соблюдать принцип единообразия написания ответов. Тем самым реализуется координационная функция рутин.

70 Nelson R. R., Winter S. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge : Harvard University Press, 1982.

71 Lewitt B., March J. G., Chester I. *Barnard and the Intelligence of Learning // Organizational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond / edited by O. E. Williamson*. New York : Oxford University Press, 1995. P. 268.

72 Cohendet P., Llerena P. *Routines and the Theory of the Firm: the Role of Communities // Ind. Corp. Chang.* 2003. Volume 12. № 2. Pp. 271–297.

Потому что если каждому человеку дать писать, то он начнет писать слишком по-своему, и это уже будет похоже не на государственный орган, а скорее на собрание писателей. Поэтому мы отталкиваемся от определенных шаблонов. Тем более что это упрощает проверку наших ответов. Потому что наши ответы проверяются начальником, чтобы отследить, что исполнители в едином русле работают. (Интервью 1)

Шаблоны и электронная база данных выполняют также когнитивную функцию, то есть повышают уровень индивидуальной компетенции. В суде, где степень неформального взаимодействия не очень велика, эти инструменты позволяют исполнителю использовать аналогичное решение, найденное коллегами, и тем самым снижают уровень личной неуверенности при выполнении своей работы.

Я могу просто зайти в базу, набрать тему и посмотреть, как пишут мои коллеги в аналогичном случае. Очень удобно. Это не подсказки, ты же оттачиваешь [свой текст таким образом]. (Интервью 2)

Формализация и введение шаблонов выполняют, помимо прочего, функцию перераспределения контроля и снижения уровня персональной ответственности. Всякий ответ на обращение проходит двойной контроль: делопроизводители проверяют, правильно ли указан адресат, его фамилия, адрес, а руководитель отдела писем отслеживает фактическую сторону ответа, контролирует, чтобы вся работа шла в едином русле. Использование шаблонов позволяет избежать орфографических и грамматических ошибок, потому что ответы, в отличие от определений и постановлений суда, не проходят редакторскую правку. Поскольку каждый документ, исходящий из суда, проходит двойную проверку, то использование стандартных решений позволяет, с одной стороны, сократить время проверки, а с другой — унифицировать качество исходящего продукта.

Естественная, с точки зрения эволюционной теории организаций, рутинизация рабочего процесса как реакция на рост организации, тем не менее, приводит к утрате индивидуального подхода к решению правовых проблем. Гибкость процедуры, возможная в небольших организациях и позволяющая определенный уровень индивидуализации и креативности, с неизбежностью исчезает в больших организациях. Как следствие, уровень рутинизации и стандартизации процедур выше в местах, где больше рабочая нагрузка, например в отделе писем. По мере продвижения к более сложным задачам уровень рутинизации снижается. В отраслевых управлениях консультанты уже не ограничены стандартными формулами, утвержденными заранее, каждый специалист самостоятельно развивает свои собственные шаблоны, опираясь, главным образом, на свой собственный опыт. Эти шаблоны используются для того, чтобы увеличить скорость подготовки проектов определений.

Организационная теория утверждает, что преимущество рутин заключается в их независимости от индивидов⁷³. Рутинны способны выжить, несмотря на смену персонала. Однако в случае КС РФ произошла фундаментальная смена практик. Переезд в Санкт-Петербург в 2008 году, приведший к значительной смене персонала, совпал с почти 30-процентным ростом нагрузки на суд. Два этих обстоятельства привели к вытеснению ранее принятых гибких практик и замене их на более жесткие, формализованные правила.

Давление сроков

Сроки рассмотрения дел — институционализирующий фактор судебного процесса, их соблюдение является одним из важнейших принципов работы всей судебной системы. Причем это характерно для судебных систем всего мира. С одной стороны, этот показатель является признанным инструментом оценки эффективности правосудия и используется, например, Всемирным банком как основа для сравнения эффективности правовых систем разных стран⁷⁴. С другой стороны, нарушение сроков может стать одной из основных причин неудовлетворенности граждан судом и, следовательно, подорвать доверие граждан ко всей судебной системе⁷⁵. Находясь под постоянным давлением сроков, судьи, как показывает Джудит Резник, вырабатывают процедуры, которые позволяют им «держат календарь под контролем»⁷⁶. В результате судьи начинают экспериментировать со схемами, позволяющими ускорить рассмотрение дел. Николай Витрук также признает, что «давление сроков» принуждает суд давать больше власти Секретариату для того, чтобы лучше удовлетворить требованиям Закона о Конституционном Суде⁷⁷.

В КС РФ давление сроков организует работу как судей, так и Секретариата. Контроль за соблюдением сроков подготовки ответов является сферой ответственности Секретариата. В этом сотрудникам помогает, среди прочего, электронная система делопроизводства, недавно внедренная в суде. Эта же система способствует административному контролю и,

73 Lewitt B., March J. G. Organizational Learning // Am. Rev. Sociol. 1988. Volume 14. Pp. 319–340.

74 Johnson C. E. Rocket Dockets: Reducing Delay in Federal Civil Litigation // Calif. Law Rev. 1997. Volume 85. № 1. Pp. 225–264; Steelman D. C. What Have We Learned about Court Delay, Local Legal Culture, and Caseflow Management Since the Late 1970s // Justice Syst. J. 1997. Volume 19. № 2. Pp. 145–166.

75 Об особой важности процессуальных сроков свидетельствует появление в 2010 году двух федеральных законов (№ 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О компенсации за нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок”» от 30 апреля 2010 года) применительно к судопроизводству в судах общей юрисдикции и арбитражных судах.

76 Resnik J. Managerial Judges // Harvard Law Rev. 1982. Volume 96. № 2. Pp. 374–448.

77 Витрук Н. В. Конституционное правосудие... С. 388.

в конечном счете, способствует тому, чтобы структурировать и планировать свою занятость.

Срок рассмотрения жалобы любого гражданина установлен у нас законодательством в месяц. И поэтому, в том случае, если жалобу мы должны передать в управление или в отдел анализа, то конечно, мы стараемся сделать это в тот же день, потому что им тоже нужен определенный срок для того, чтобы подготовить ответ. Или подготовить проект определения. А те жалобы, на которые отвечаем мы сами, мы сами определяем, в какой момент будем делать ответ, когда его отправлять обратно. (Интервью 1)

Основной задачей Секретариата Суда является фильтрация входящего потока обращений. Как показывает исследование, этот процесс не настолько прямолинеен, как это предполагает Закон о Конституционном Суде и Регламент Суда, и включает также другие слои.

Осуществляя свою работу, Секретариат реализует определенный уровень дискреции: в ходе принятия решений каждый сотрудник опирается на свои представления о «должном», которые исходят из его индивидуального личного и профессионального опыта. Кроме того, его действиями руководят требования эффективности и соблюдения сроков.

Задача, которая встает перед сотрудниками Секретариата при определении, какой судьбы заслуживает обращение заявителя, заключается в нахождении баланса между тремя логиками — следования правилу, соответствующего действия и по бюрократической логике. В каждом случае и при рассмотрении каждого дела небольшой перевес может получить та или иная модель принятия решения, поскольку ни одна не является универсальной.

Так, логика следования правилу нарушается практически сразу (на этапе принятия обращения), поскольку, по общему признанию, некоторые требования закона являются избыточными, другие — недостаточными. Логика соответствующего действия может эффективно реализовываться, но только в том случае, если различные стороны разделяют представления о «должном». Наш анализ показал, что эта логика формируется по нескольким направлениям и может быть предсказуемой и управляемой. Наконец, бюрократическая логика принятия решений является неизбежным следствием роста организации, особенно в тех случаях, когда организации приходится решать множество схожих задач. Это эффективный способ управления поведением, если он сбалансирован другими моделями принятия решения.

Арина Викторовна Дмитриева

Отбор дел в Конституционном Суде Российской Федерации: роль Секретариата

В авторской редакции

Корректор — Мария Бугаева

Верстка — Светлана Пранцузова

Научно-исследовательский центр
«Институт проблем правоприменения»
Европейский университет в Санкт-Петербурге
191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, д. 3,
Тел.: (812) 386 76 12
E-mail: ipp@eu.spb.ru
www.enforce.spb.ru

Подписано в печать 25.03.2014. Формат 60x84/8
Усл. печ. л. 6,5. Тираж 50 экз.

Отпечатано в типографии «Лайн Принт»
193036, Санкт-Петербург, ул. Восстания, д. 11
тел. (812) 702 90 77

Сотрудники ИПП:

Научный руководитель:

Вадим Волков — доктор социологических наук, PhD (Cambridge University), профессор факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге, автор книги «Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ» (2005)

Научные сотрудники:

Элла Панеях — Doctoral Candidate (University of Michigan), автор книги «Правила игры для российского предпринимателя» (2006)

Кирилл Титаев — социолог, специалист по проблемам неформальной экономики

Арина Дмитриева — социолог, экономист, специалист по экономическому анализу права

Михаил Поздняков — юрист, специалист по вопросам организации судебной деятельности

Мария Шклярчук — юрист, L.L.M. (Hamburg), кандидат экономических наук, специалист по проблемам правоохранительной деятельности, сравнительному правоведению

Дмитрий Скугаревский — экономист, специалист по судебной статистике

Екатерина Ходжаева — кандидат социологических наук, специалист по социологии профессий

Ирина Четверикова — юрист, социолог, специалист по проблемам правоохранительной деятельности

Екатерина Моисеева — социолог, специалист по социологическому анализу рынков

Юлия Шестернина — социолог, специалист по социологии профессий

Административный директор: Мария Батыгина;

администратор: Светлана Пранцузова

Институт проблем правоприменения также выпускает серию
«Аналитические записки по проблемам правоприменения».

Все издания этой серии и другие материалы сотрудников Института
Вы всегда можете найти на сайте

www.enforce.spb.ru.