

Статьи. Исследования

ИВАН ГРИГОРЬЕВ

Роль секретариата в работе российского Конституционного суда: фильтрация или амортизация?

66

Статья посвящена информационной роли секретариата в функционировании суда. Теоретическая модель, рассматривающая делегирование судом секретариату функции отбора перспективных жалоб, иллюстрируется примерами американского Верховного и немецкого Конституционного судов. Данные примеры показывают, что приоритетом судей в делегировании является минимизация информационных потерь, связанных с работой агента. Анализ организации российского Конституционного суда, напротив, обнаруживает, что делегирование избыточно и осуществляется почти вслепую. Секретариат оказывается для суда «невидимым» агентом, скорее ограничивающим доступ судей к поступающим жалобам, чем облегчающим его. Выдвигается предположение о том, что функция, которую в действительности выполняет секретариат в российском случае, — это функция амортизации, а не фильтрации. В российском случае в отличие от американского и немецкого потенциальная власть суда не актуализируется жалобами, а скорее постоянно подвергается сомнению в связи с неисполнением решений суда и рискованной политической обстановкой, в которой суд функционирует. Этим и объясняется предпочтение российского суда в пользу делегирования амортизации, а не фильтрации.

Ключевые слова: Конституционный суд, секретариат, правосудие в России, российская политика

Григорьев Иван Сергеевич — преподаватель, департамент прикладной политологии, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург); ассоциированный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. Научные интересы: судебная политика; российская политика; реформы. E-mail: igrigoriev@hse.ru. Ivan S. Grigoriev — lecturer, Department of applied politics, Higher school of economics (St. Petersburg); associate researcher, Institute for the rule of law, European University at St. Petersburg. Academic interests: judicial politics; Russian politics; reforms. E-mail: igrigoriev@hse.ru.

Ivan Grigoriev

Role of the Russian Constitutional Court Secretariat: Filtration or Shock-Absorption?

The paper deals with the role secretariats play in providing information to their courts. Judges delegate selecting good petitions to their clerks. We illustrate this simple model with the cases of the US Supreme court and German Federal Constitutional court and show that while delegating judges prefer to minimize information losses due to agent's discretion. It is quite the reverse in case of the Russian Constitutional court (RCC) where delegation is excessive and almost blind. The secretariat proves all but invisible to the judges, its functioning rather restricting their access to petitions than facilitating it. We suggest therefore that the function secretariat performs is that of damping and shock absorption, not filtering. Contrary to the American and German cases, receiving and answering more petitions does not make the RCC more powerful, but rather puts its power in question due to compliance issues and the political risks it bears when finding a law unconstitutional. This is why the RCC prefers its secretariat to be a shock absorber rather than a filter.

Key words: Constitutional courts, secretariat, justice in Russia, Russian politics

Введение

В исследованиях судов основное внимание уделяется судьям. Многие системные характеристики осуществления судебной власти объясняются присущими судьям ценностями, их профессиональной культурой, рабочей ситуацией, а также институциональными рамками, в которых эта работа происходит. В большинстве случаев такой исследовательский фокус достаточен. Действительно, многие сложные феномены (покладистость судей, поляризация суда, судебный активизм, тренды в юриспруденции и их резкая смена) исчерпывающе объясняются установками и идеологией судей, с одной стороны, и правовыми и организационными рамками, в которых они работают, с другой.

В подобных исследованиях мы словно имеем дело с уравнением, левая часть которого суммирует обстоятельства, относящиеся к судьям и их работе, а правая — описывает различные последствия, сопряженные с этими обстоятельствами. Так, например, у Лизы Хилбинк из суммы легалистского юридического образования, герметичности кооптационной структуры продвижения по службе и возобладавшего на уровне профессиональной культуры консерватизма складывается деполитизация чилийских судов при Пиночете [Hilbink, 2007]. Иногда и институциональными слагаемыми можно пренебречь, и тогда в левой части уравнения остаются лишь сами

судьи, чьи убеждения лежат в основе наблюдаемой судебной политики и целиком обуславливают ее динамику [Segal, Spaeth, 2002].

В этой школе мысли суд приравнивается к судьям, судебные решения — к решениям судей. Интуитивно такой подход кажется привлекательным: он соответствует нашему ожиданию о том, что решение, оглашаемое человеком в мантии, принадлежит именно этому человеку (а раз так, чтобы объяснить это решение, достаточно понять, как судья его принял¹). В то же время это предположение неверно: помимо собственно судей в судах работают их помощники и клерки, обеспечивающие работу секретариата. Фактически секретариат также должен присутствовать в виде слагаемого в левой части уравнения, но обычно это слагаемое опускают.

Так происходит потому, что вклад судебных клерков в работу суда обыкновенно сводится к выполнению рутинной и довольно строго регламентированной технической задачи обеспечения работы судей. В отдельных случаях разбор этой рутины может представлять этнографический интерес [Latour, 2010], но, как правило, собственный вклад секретариата в работу суда тривиален: он сообразен вкладу судей и потому неотличим от него².

68

Влияние секретариата становится заметным, когда он встроен в систему получения информации судом и серьезно искажает внешний сигнал, неподконтрольный судьям. Искажая сигнал, секретариат преобразует условия, в которых судьи принимают решения, и таким образом меняет содержание этих решений. Измененная правая часть уравнения перестает сходиться с левой, если только в нее не вернуть опущенное слагаемое.

Цель данной статьи — описать одно такое уравнение с восстановленным слагаемым секретариата и показать, как изменение его значения влияет на остальные члены. Объектом исследования выступают российский Конституционный суд (КС) и его секретариат: фактически, отдельные организации, которые делят одно здание и взаимодействуют в исполнении одной функции — осуществления конституционного правосудия в России³.

1 Здесь, конечно, возникает вопрос, насколько независимо судьи принимают решения. В рамках указанного подхода проблема рассматривалась бы с точки зрения институционализации судебной власти. В статье проблема независимости не затрагивается.

2 Мы не касаемся ситуаций, когда секретариат выполняет значимые административные функции, как это, например, происходит с секретариатом японского Верховного суда, вовлеченного в механизм продвижения судей по службе [Ramseyer, 1994].

3 В данном случае принципиально важен выбор для исследования именно Конституционного суда, решениями которого устанавливается конститу-

Разъединенность КС и его секретариата делает российский случай особо интересным и показательным для поставленной исследовательской задачи. О Конституционном суде было замечено, что его секретариат играет отдельную важную роль, самостоятельно фильтруя поступающие в суд жалобы [Дмитриева, 2014; Автономов, 2009]. Значимость этой роли очевидна всякому, кто знает, как работает КС. В то же время точное значение этой роли пока не установлено. Данная статья восполняет этот пробел.

Для этого в статье формулируется модель взаимодействия судей с секретариатом, строящаяся на делегировании. Соответственно под функцией секретариата далее понимается та задача, от исполнения которой судьи отказываются сами и которую делегируют секретариату. Эта модель подробно описывается нами в первой части статьи. Там же приводится описание работы секретариатов американского Верховного и немецкого Конституционного судов, что служит помещению российского случая в более широкий сравнительный контекст. Учитывая то, что литература о секретариатах посвящена почти исключительно секретариату американского Верховного суда, эта часть также выполняет функцию обзора литературы.

Во второй части кратко описывается работа секретариата КС. Здесь же формулируется центральный аргумент статьи, заключающийся в том, что основной функцией секретариата в российском случае является¹ гашение внешних шоков и изолирование судей от информации о состоянии правового поля и правоприменения, поставляемой им заявителями. Секретариат, таким образом, выступает в роли амортизатора.

Третья часть посвящена объяснению того, как именно устроена эта амортизация и какие обстоятельства делают ее возможной. Здесь мы также оцениваем функционирование секретариата и КС до и после его переезда в Петербург в 2008 г. Фактор переезда позволяет оценить основной аргумент более строго. Перенесение суда

ционность принимаемого вторичного законодательства и существующего на его основе правоприменения. Судья общей юрисдикции, в своих действиях крепко связанный нормами вторичного права, обладает меньшей свободой. В этой связи обслуживающие работу такого судьи клерки, вероятно, также в конечном счете будут обладать довольно небольшим влиянием. Конституционные суды обладают значительным политическим влиянием, а их судьи при этом пользуются куда большей дискрецией. Соответственно выше будет и собственная власть секретариата, организационные нормы работы которого влияют на направление этой дискреции. В этой связи дальнейший текст статьи посвящен разбору работы секретариатов исключительно конституционных судов и не затрагивает суды общей юрисдикции.

1 Точнее — являлось до переезда Суда в Петербург.

в Петербург обернулось для него сильнейшим организационным шоком, имевшим целый ряд последствий. Одним из них стал исход сотрудников секретариата, не захотевших перебираться в Петербург, и их массовое замещение новыми клерками без профессиональных ценностей своих предшественников (и зачастую также не обладающими их навыками). Приход новых людей потребовал реорганизации работы секретариата. Фактически после переезда судьи столкнулись с новой организацией, менее способной к амортизации. Изменения в работе секретариата заставили адаптироваться самих судей, что привело к реформе КС¹.

Модель взаимодействия суда с секретариатом: проблема делегирования фильтрации обращений и ее возможные решения

Суды выносят решения по поступающим обращениям и по своей природе реактивны: судья не может сам инициировать судопроизводство, и потенциал его власти раскрывается только с внешней подачи. Это делает взаимодействие с внешним миром, реакцию на такие подачи стратегически важным элементом работы суда (что, конечно, особенно ярко проявляется в работе конституционных судов).

Изучению стратегии судебного взаимодействия с внешним миром посвящен не слишком обширный, но в целом убедительный корпус исследований. «Собеседниками» судов в таких исследованиях выступают потенциальные заявители, готовые снабжать суд делами определенной тематики, интересующей отдельных судей [Baïrd, 2007]; суды общей юрисдикции, обладающие более широким доступом к текущему правоприменению и способные вылавливать для конституционного суда интересные случаи [Weiler, 1994], и даже общество в целом, которое следит за конституционным судом и его решениями и в каких-то случаях может поддержать судей в их конфликте с выборными политиками [Vanberg, 2005].

1 Многие данные, на которых строится дальнейшее описание работы КС, собраны в ходе проекта Института проблем правоприменения, реализованного в 2012 г. Ариной Дмитриевой и автором данной статьи. В ходе проекта мы провели около двух месяцев в КС, наблюдая за его работой (отсюда элементы включенного наблюдения) и интервьюируя сотрудников секретариата и судей. Были собраны около 30 глубинных интервью, которые также используются в данной статье. Я стремился к тому, чтобы избежать дословного цитирования информантов, поэтому никакого специального аппарата цитирования интервью в статье нет.

Общим для этих исследований является вывод, что правильное взаимодействие с внешними агентами, имеющими возможность вызвать суд на диалог по проблеме, требующей конституционного разрешения, для судей крайне важно и эта важность ими осознается. Судьи воспринимают текущее судопроизводство не только как возможность выразить определенную позицию по рассматриваемому вопросу, но и как возможность, проявив внимание к конкретной жалобе, послать потенциальным собеседникам сигнал о готовности суда высказываться по определенным проблемам в будущем. Это позволяет суду управлять повесткой конституционного правосудия, влияя на содержание жалоб, получаемых судом.

Не менее важным элементом управления конституционной повесткой является работа с поступившими жалобами: придав посредством принятых решений примерные очертания своей будущей повестке, судьи стремятся оформить ее более определенным образом, когда разбирают поступившие в ответ на посланный ими сигнал жалобы и выискивают среди них самые интересные. Соответственно здесь у стратегического взаимодействия с внешним миром появляется аспект, связанный с получением и обработкой обратного сигнала, т. е. обращений от заявителей. Обращения, поступающие в суд, обладают различной ценностью, и перед судом встает проблема организации отбора поступающих обращений. Учитывая их число, эта проблема обычно решается посредством делегирования обработки обращений секретариату.

Модель делегирования (или теория принципал-агента) позволяет описывать и анализировать ситуации, в которых один рациональный актор (начальник или, собственно, принципал) ввиду ограниченности собственных ресурсов (например, временных или информационных) решает делегировать выполнение определенного задания другому рациональному актору (подчиненному или агенту). Делегирование дает принципалу возможность справиться с этим заданием лучше или быстрее, но также оборачивается дополнительными издержками и рисками, связанными с тем, что полученный результат может отличаться от предпочтительного (чего не случилось бы, если принципал сам выполнил работу).

Делегируя работу агенту, принципал гарантирует достижение наиболее предпочтительного для себя результата двумя способами: вдумчивым наймом агента и последующим контролем его деятельности. Контроль предполагает издержки, поэтому наилучшим для принципала является исход, где предпочтения нанятого агента изначально столь близки предпочтениям принципала, что его работу не приходится контролировать: агент выполняет ее точно так, как выполнил бы сам принципал. Соответственно принципал старается нанять агента со схожими предпочтениями (то, что называется

«принципом союзника» [Vendor, Meirowitz, 2004]), а разницу в предпочтениях покрывает за счет дополнительного контроля.

В терминах делегирования взаимодействие судей с их помощниками также должно быть двухчастным: сначала судья, не имеющий возможности прочитать все поступившие жалобы и выбрать из них самые интересные, нанимает агента, который бы смотрел на жалобы глазами судьи и отбирал наиболее перспективные. Затем, когда подходящий клерк найден, судья может вмешиваться в его работу и корректировать ее. Случай американского Верховного суда позволяет проиллюстрировать эту модель.

В Соединенных Штатах проблема отбора «хороших» жалоб и отсева «плохих» традиционно решается посредством так называемого «принятия к слушанию по усмотрению» (*discretionary docket*). Судьи Верховного суда сами отсеивают жалобы, которые не кажутся им интересными, в ходе пленарного голосования. При этом действует «правило четырех»: для принятия жалобы к рассмотрению достаточно меньшинства в четыре голоса из девяти¹, при достижении которого жалоба рассматривается судьями по существу [Provine, 1980].

72 Понятно, что, учитывая количество поступающих жалоб, сама мысль, что судьи лично их все отсматривают и составляют мнение о каждой, кажется неправдоподобной. Действительно часть этой работы делегируется клеркам, в функции которых входит ознакомление со всеми поступающими жалобами, резюмирование их содержания, подготовка научных и правовых справок по поднятым вопросам, изложение собственного мнения по жалобе и иногда даже подготовка проекта позиции для своего судьи. Наша модель предсказывает, что, учитывая масштабы делегирования, оно должно уравновешиваться тщательным отбором клерков при найме. Такой отбор осуществляется ежегодно, когда каждый судья лично ищет себе клерков из числа молодых выпускников престижных юридических школ. Судьи задействуют различные техники выяснения идеологических и нормативных установок нанимаемых клерков, хотя и здесь используется частичное делегирование: судьи охотнее берут клерков по рекомендации университетских преподавателей, с подачи которых ранее удалось найти подходящего помощника [Perreps, 2006, pp. 17–37].

Сам факт, что некто вмешивается в работу Верховного суда и может исподтишка влиять на решения судей, в свое время вызвал в американских юридических кругах ожесточенную полемику [Perreps, 2006, p. 1–10]. Главным опасением, разумеется, было: не слишком ли влиятельны клерки? Эмпирическое правоведение

1 В случае неполного пленума — три из семи [Brenner, 1993].

ответило на эту обеспокоенность несколько уклончиво: разные судьи подвержены влиянию работающих на них клерков в разной степени [Реггу, 1991], но в основном их влияние довольно существенно [Reppers, Zorn, 2008].

Впрочем, исследования этого влияния показывают, что речь не обязательно идет об искажении конституционного правосудия. В действительности то, что обычно трактуется как рост влияния, скорее является расширением делегирования дополнительных функций [Reppers, 2006]. Искажение же будет возникать только тогда, когда клерки выполняют делегированные им функции иначе, чем это сделали бы судьи, от чего суд предположительно застрахован наймом клерков со схожими предпочтениями.

Сбой в схеме возможен тогда, когда сама организация работы клерков создает стимулы к смещению предпочтений клерков или самих судей. В американском случае такой сбой случился после того, как было принято решение о слиянии всех клерков в объединенное бюро (*cert pool*) с тем, чтобы распределить между ними работу по разбору и подготовке записок о поступающих жалобах. До этой новации клеркам приходилось отсматривать все поступившие жалобы и отчитываться о них перед своим судьей. Соответственно по каждой жалобе готовились девять записок. В какой-то момент работать таким образом стало невозможно из-за роста нагрузки на Верховный суд [Ward, Weiden, 2006, p. 117]: клерки просто не успевали обрабатывать поступающую информацию, и с 1972 г. судьи объединили имевшиеся рабочие мощности с тем, чтобы по каждой жалобе готовилась одна записка на всех¹.

Создание объединенного бюро имело ряд важных последствий. Одним из этих последствий (причем определенно непреднамеренным) стало то, что ввиду сокращения нагрузки на клерков судьи стали более активно делегировать им выполнение других важных задач и в первую очередь подготовку судейских мнений к слушаниям. Такое делегирование позволило судьям чаще высказывать отдельные позиции, и в итоге это привело к тому, что разногласий в суде стало значительно больше. Судьям стало сложнее приходиться к единой позиции — удивительным образом согласие раньше поддерживалось физической неспособностью судей заявлять особые мнения ввиду загруженности их клерков [Best, 2002].

Для нашего исследования, однако, интереснее другой эффект работы объединенного бюро, а именно то, насколько менее охотно Верховный суд стал принимать дела к рассмотрению с его создани-

1 С 1972 г. несколько судей, Впрочем, предпочли не передавать своих клерков в объединенное бюро.

ем. Сокращение числа дел, выходящих на пленум после 1972 г., было довольно значительным, и некоторые исследователи связывают это с изменением в работе клерков¹.

Как именно работает эта связь между делегированием разбора поступающих обращений клеркам и снижением числа дел, оказывающихся на рассмотрении суда? Вероятно, клерки боятся, что жалоба, рекомендованная ими к рассмотрению, будет отвергнута судьями, и поэтому в пограничных ситуациях чаще склонны давать негативные отзывы [Peggy, 1991, p. 218–220; Rutledge, 2007, p. 389–391]. Такая нерасположенность к риску приводит к тому, что клерки реже рекомендуют жалобу к пленарному рассмотрению, судьи следуют этим рекомендациям, и общее число успешных обращений, которым удалось «пробиться» наверх, снижается.

Таким образом, создание объединенного бюро обнажает ключевую проблему делегирования секретариату. Даже относительно точное попадание при найме не позволяет судьям справиться с нерешительностью клерков, которые свою неуверенность в перспективности жалобы будут разрешать в пользу отказа, в то время как сам судья мог бы, творчески переосмыслив содержание жалобы, заинтересоваться ею. Клерк никогда не может быть уверен, что правильно угадает творческое развитие судебской мысли, поэтому делегирование по определению искажает связь заявителей с судом и делает суд в целом менее «дружелюбным» в их отношении.

74

Заметим, однако, что американское решение не единственное. Вернемся к ситуации поиска агента, но дополним критерий схожести идеологических предпочтений готовностью принимать риск, когда есть неуверенность в перспективности жалобы. Логичным решением тогда становится делегирование отбора жалоб другим судьям (их склонность к риску по определению примерно та же, что у судьи-принципала).

Это решение реализовано в немецком Конституционном суде, где аналогичная проблема получения слишком большого числа обращений решается за счет разделения нагрузки и специализации. Все поступающие жалобы распределяются между судебскими «тройками», которые и отсеивают неинтересные жалобы. Возмож-

1 Д. Страс [Stras, 2007] показывает наличие связи между двумя этими процессами количественно. Он же, впрочем, проведя в 2010 г. методически более сложное исследование, пришел к другим результатам [Stras, 2010]. Против первоначальных выводов Страса также говорят Оуэнс и Саймон [Owens, Simon, 2012], которые приводят другое объяснение наблюдаемой в [Stras 2007] закономерности. Наконец, Блэк и Бойд [Black, Boyd, 2012] приводят еще более сложную модель, показывающую, что первоначальные выводы, сделанные Страсом в 2007 г., были отчасти верны.

ные идеологические расхождения усредняются коллегиальностью решения, а, чтобы повысить ответственность за отказ принятия жалобы к рассмотрению, такой отказ должен быть единогласным. Это значит, что даже если только один из трех судей считает жалобу стоящей, она передается на слушания по существу [Vanberg, 2005, p. 88].

Конечно, немецкие судьи также частично делегируют клеркам работу, связанную с обработкой обращений. Как правило, эта работа сводится к резюмированию жалоб и к подготовке справок по делам, в которых судья выступает докладчиком [Wieland, 2002, p. 201–205]. Отдельные признаки указывают на то, что немецкие клерки также оказывают влияние на своих судей. Так, они нанимаются на более долгие сроки (типичный контракт длится четыре года в отличие от однолетних контрактов, принятых в американском Верховном суде) и, как правило, являются более зрелыми юристами [Wieland, 2002, p. 198–200]. Впрочем, литература о работе немецких клерков довольно скудна, поэтому сказать что-то определенное об их влиянии сложно, кроме, может быть, того, что оно принципиально ограничено большей способностью самих судей следить за своими клерками ввиду меньшего числа обращений, которое приходится обрабатывать каждому отдельному судье в среднем [Wieland, 2002, p. 205].

75

Мы склоняемся к тому, что немецкое решение в принципе лучше американского, поскольку позволяет избегать эксцессов, связанных с делегированием отбора жалоб внесудебным агентам, менее склонным к риску, чем сами судьи. Напомним, однако, что выбор агента в первую очередь определяется соображениями ценностной близости (принципом союзника), а не готовностью агента рисковать. Вероятно, в американском случае выбор в пользу делегирования клеркам связан как раз с тем, что Верховный суд идеологически более разнороден, и судьи просто не могут доверить друг другу отбор жалоб от своего имени (в то время как относительная идеологическая умеренность судей немецкого Конституционного суда позволяет им доверять друг другу в большей степени).

В то же время американский и немецкий судьи схожи тем, что в рамках имеющихся ограничений судьи стремятся к сохранению как можно более полного доступа к информации обо всех поступающих обращениях. Делегирование (клеркам или друг другу) не предполагает, что судьи совсем отказываются от функции отбора обращений. Напротив, учитывая важность доступа к обращениям как к материалу, позволяющему судьям актуализировать свою власть, в выборе формы делегирования американский и немецкий суд стремятся к минимизации информационных потерь при фильтрации.

Неоправданно обширное делегирование в российском случае и использование секретариата в качестве амортизатора

Существует ли более строгий способ оценить объем информационных потерь, связанных с делегированием отбора жалоб секретариату? Представляется, что очень приблизительно оценить их объем позволяет статистика отказов.

Так, в российский КС в 2012 г. поступили порядка 19 тыс. обращений, из которых лишь 34 получили ответ в форме постановления (тот жанр судебного производства, когда вопрос о конституционности рассматривается по существу и самими судьями, и когда суд приходит к выводу о необходимости если не признания нормы неконституционной, то толкования этой нормы для внесения определенности в правоприменение). Все остальные обращения были так или иначе отклонены¹. Доля положительных решений в 2012 г. составила таким образом лишь 0,18%. Это ниже усредненного показателя в 0,32% для 1995–2012-х годов, но даже этот усредненный показатель кажется крошечным. В отсутствие других референтных значений, скажем, что это, например, меньше кондиционного содержания полезного компонента, которое считалось бы рентабельным в разработке большинства руд.

Заметим, впрочем, что сама по себе низкая доля положительных ответов ничего не говорит о разделении труда между судьями и секретариатом. Показатели по американскому Верховному и немецкому Конституционному судам, порядок работы которых мы разобрали в предыдущей части, не многим выше. Верховный суд в среднем принимает к рассмотрению 0,75% дел; немецкий Конституционный суд выносит положительные решения лишь по 2,4%². Приведенная статистика показывает, что конституционные суды

76

1 Вдумчивый разбор траектории обращения в КС предлагается в [Дмитриева, 2014].

2 Статистика приводится на веб-страницах этих судов: <http://www.supremecourt.gov/faq.aspx#faqg19>; http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Statistik/statistics_2013.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Заметим, что американский Верховный суд является не только конституционным судом, но также выступает в роли высшей апелляционной инстанции. Соответственно отличается и структура дел, поступающих в Верховный суд США (она ближе к тому, что в сумме давали бы наши Конституционный и Верховный суды). Поэтому нам для сравнения более интересен значительно более щедрый на положительные решения немецкий Конституционный суд. На его фоне российская практика конституционного правосудия кажется ограничительной.

часто испытывают избыточную заявительную нагрузку, и высокий процент отказов может быть следствием большого числа негодных обращений. Возвращаясь к геологической метафоре, низкий процент положительных решений может объясняться относительной бедностью руды — драгоценность конституционных истин, устанавливаемых судом, оправдывает её.

Впрочем, низкий процент положительных решений может также значить и то, что суд слишком многое оставляет в «отвале», и это возвращает нас к проблеме делегирования отбора обращений секретариату. Только лишь показатель доли отказов не позволяет установить, лежит ли проблема в низком качестве обращений или в расточительности суда при их обработке. Ключевым отличительным признаком тут является сама процедура делегирования, свойства которой мы можем наблюдать в том, как устроено движение жалобы от заявителя к судьям, и том, какую роли сами судьи играют в этом процессе.

В России проблема потенциальной перегруженности суда необоснованными жалобами решается передачей функции обработки поступающих обращений и отбора среди них тех, что содержат существенную конституционную проблему, секретариату суда. Организация работы секретариата не похожа на то, как устроена работа клерков американского Верховного суда, так как секретариат не работает на отдельных судей (и даже в основном не работает с судьями), а скорее работает с судом как таковым¹. В отсутствие непосредственного руководства со стороны судей работа секретариата бюрократизирована, все задачи, которые приходится выполнять секретариату, четко регламентированы различными документа-

1 Безусловно, в Конституционном суде также есть клерки, работающие с отдельными судьями: нанятые этими судьями лично и выполняющие их поручения точно так же, как выполняют поручения своих судей американские и немецкие клерки. Эти *судейские* клерки не являются сотрудниками секретариата, и о них с уверенностью можно сказать, что они не имеют с секретариатом ничего общего (как показывают интервью, зачастую у них даже отсутствует какое бы то ни было рутинизированное рабочее общение с секретариатом). По существу, судейские клерки являются помощниками своих судей во всем, чем заняты сами судьи: они бронируют судьям билеты, когда те отправляются в командировку, являются их научными ассистентами, готовят для них служебные записки о текущих делах и даже пишут проекты мнений и докладов по отдельным делам. В рамках упомянутого в одной из первых сносок проекта ИПП было проведено пять интервью с судейскими клерками. В данной статье никто из них не считается сотрудником секретариата (что ничуть не противоречит реальному положению вещей).

ми¹, и каждый отдельный сотрудник хорошо знает свою рутину. В сущности секретариат является сложной бюрократической машиной, обрабатывающей поступающую в суд информацию и подготавливающей ее для потребления судьями. Рассмотрим механизм ее работы.

Все поступающие обращения фильтруются на двух уровнях. На нижнем уровне в Отделе по приему граждан и работе с письмами (или просто отделе писем) выполняется самая грязная работа: здесь отсортировываются жалобы явно не подведомственные суду либо нарушающие формальные требования. Список таких формальных требований содержится в статье 37 закона о Конституционном суде. Этот список является основным документом, с которым работают клерки отдела писем; соответственно у каждого сотрудника на столе лежит стопка ксерокопий статьи 37, которые прикладываются к ответам тем заявителям, чьи обращения нарушают какое-то из формальных требований.

Ярче всего о нагрузке, обрушивающейся на отдел писем ежедневно, говорит стоящая в кабинете делопроизводителей тележка вроде тех, что используются в супермаркете. На этой тележке утром в отдел писем поступают входящие обращения; вечером этой же тележкой из отдела писем увозят ответы на те из обращений, которые не преодолели порог формальных требований и не были допущены в суд. Тележка, напоминая ту, что приводила в ужас клерков американского Верховного суда в изложении Перри [Реггу, 1991, р. 41], ежедневно перевозит порядка 70–80 обращений. Это значит, что в среднем на стол каждому из девяти сотрудников отдела писем ложится чуть меньше 10 жалоб².

Из всех поступающих обращений лишь малая доля преодолевает отдел писем. Для их транспортировки уже не требуется тележки. Сотрудник отдела писем, которому в день нашего интервью досталось одиннадцать жалоб, передал на следующий уровень лишь две из них³. Заметим, что речь при этом идет не об особо «перспективных» обращениях, а только о формальном соответствии требова-

78

1 От федерального конституционного закона «О Конституционном суде» до инструкции по делопроизводству и многочисленных текущих циркуляров, спускаемых руководителем секретариата.

2 Сами клерки в интервью оценивают свою нагрузку в 10–20 жалоб в день; однако в те дни, когда проводились интервью, число обращений в работе оказалось ближе к нашей средней оценке: 11 и 5.

3 Заметим, что в управление основ уголовного права (на которое, как считается, приходится самая высокая нагрузка) на этой неделе переправлены 53 обращения, порядка 10 в день; управление частного права за два месяца, предшествовавшие интервью, получили 290 обращений (около 32 в неделю).

ниям статьи 37. В свою очередь содержательная оценка того, достаточно ли хороша жалоба, чтобы ею занимались судьи, не входит в обязанности отдела писем. Эту работу выполняют *аналитические*, или *отраслевые* управления, каждое из которых специализируется на одной из отраслей: частном, публичном, уголовном и трудовом праве.

Штат отраслевых управлений варьируется от десяти сотрудников в управлении конституционных основ трудового и социального права до шестнадцати в управлении частного права. Обычно сотрудниками отраслевых управлений являются опытные и квалифицированные юристы, специализирующиеся в определенной отрасли. Часто это известные в своей области исследователи, преподающие в университете и параллельно работе в секретариате ведущие научную деятельность. Впрочем, несмотря на более высокую квалификацию, большую часть времени им приходится заниматься примерно тем же, чем заняты сотрудники отдела писем, — поиском дефектов в поступающих обращениях и разъяснением этих дефектов заявителям.

Разумеется, дефекты, которые обнаруживаются в жалобах на втором уровне фильтрации, более изысканны. Более прозаичные недостатки (вроде того, что в обращении не назван конкретный закон, норма которого нарушает права заявителя) к этому моменту уже выловлены и устранены отделом писем. Впрочем, и эти более сложные дефекты зачастую так же типичны. Так, одна из самых распространенных причин для отказа в принятии жалобы к рассмотрению состоит в том, что заявитель не исчерпал всех средств правовой защиты (в этом случае считается, что проблема состоит в ошибочном правоприменении в конкретном суде общей юрисдикции, такие ошибки должны исправляться апелляционной инстанцией, а не Конституционным судом). Часто встречаются обращения, оспаривающие норму, уже и так признанную неконституционной одним из более ранних постановлений Конституционного суда: проблемы, поднятые в таких обращениях, считаются уже решенными — заявитель может использовать уже имеющееся постановление суда для защиты своих прав в обычном суде. Важным навыком для сотрудника отраслевого управления в этой связи становится знание правовых позиций Конституционного суда. В нужный момент клерк извлекает подходящую правовую позицию и предоставляет ее заявителю как доказательство того, что суд уже сделал для него все, что мог. В итоге по большей части работникам отраслевых

Следовательно, пропорция «успешных» обращений, преодолевших первый фильтр, выше и составляет от одной четверти до одной трети.

управлений приходится посвящать свое время отказу в принятии схожих жалоб на схожих основаниях. Это привело к тому, что некоторые сотрудники разработали и используют унифицированные шаблоны, покрывающие множество возможных поводов для отказа.

В интервью не удалось установить, много ли обращений отфильтровывается собственно отраслевыми управлениями. Общий процент обращений, не прошедших отбор секретариата (не только управлений, но и отдела писем), составил в 2012 г. 83%. По этим обращениям секретариат отправил заявителям письма с разъяснением, почему обращение не может быть рассмотрено судьями. За период 1995–2012-х годов лишь 6% обращений были разрешены самими судьями: либо в форме постановления, либо через определение суда¹.

Именно этот показатель (а не процент постановлений) является центральным для нашего исследования, потому что им характеризуется степень осведомленности судей о реальном состоянии делопроизводства. Судьба 94% обращений, поступивших в КС в 1995–2012-х годах, была целиком определена секретариатом, при этом ни один судья не видел ни самих обращений, ни даже их краткого резюме. Можно сказать, что для судей этих обращений не существовало. При этом, согласно вышеописанной теории, только работа с обращениями актуализирует потенциальную власть суда, поэтому судьи должны быть заинтересованы в сохранении сцепления с поступающим валом жалоб. Если мы принимаем эти предпосылки, то нам должно казаться странным их безразличие к поступающим жалобам в российском случае.

Возможное объяснение такому безразличию заключается в том, что в действительности поступающие обращения не актуализируют власть суда. Российское конституционное правосудие характеризуется двумя существенными ограничениями, не учтенными нами при формулировании модели делегирования в предыдущей части.

Во-первых, КС приходится мириться с тем, что многие его решения не исполняются. Факт неисполнения известен судьям. В отсутствие работающего механизма исполнения решений судьям приходится полагаться на то, что другие органы государственной власти будут прислушиваться к авторитету КС и исправлять неконституционные нормы по его указанию. К концу 2000-х годов проблема стояла настолько остро, что в 2009 г. судом был принят специальный информационный документ об исполнении его решений в форме

1 В отличие от постановления определение суда — это формат, который используется судьями для обоснованного отказа в рассмотрении обращения.

утвержденного пленумом доклада председателя¹, который предполагалось разослать всем нарушителям.

Во-вторых, определенные сложности суду создает противоречивая с точки зрения конституции законотворческая практика. Попытки корректировать эту практику, признавая неконституционными отдельные законодательные новеллы, чреваты конфликтом с правительством и в лучшем случае опять же неисполнением постановлений суда.

Наличие этих ограничений смещает представление судей о той роли, которую должен играть секретариат. Признать новое законодательство неконституционным для суда рискованно. При этом рост числа обращений при частом неисполнении решений ведет не к актуализации власти суда, а к холостому увеличению нагрузки на судей и возникновению для них дополнительных непродуктивных рисков. Соответственно, нерасположенность сотрудников секретариата к риску, описанная нами в предыдущей части, начинает коррелировать с нерасположенностью к риску в данных обстоятельствах у самих судей. Оказывается, что естественные предпочтения секретариата в силу его устройства совпадают с предпочтениями судей, что делает делегирование в такой ситуации экономичным.

81

Более того, эта тенденция усиливается тем, что уклонение от конфликта с властями и снижение авторитета в связи с неисполнением решений являются проблемами коллективного характера, а не личного. Это проблемы для суда в целом, а не для отдельных судей. Предпочтения отдельных судей строятся иначе: их интересы могут быть, напротив, связаны с обнаружением бессилия суда в связи с неисполнением принимаемых им решений или с воплощением их собственного конституционного видения в конкретном решении суда, даже несмотря на возможную нежелательность такого решения для текущих властей (а, может быть, и вопреки их интересам). Такое индивидуальное поведение возможно, но оно деструктивно для положения суда в целом. Именно поэтому ограничение доступа отдельных судей к информации в описанных условиях должно быть систематичным, оно должно быть институционализировано на уровне организации такого доступа и не должно зависеть от воли

1 См. решение КС РФ от 21 апреля 2009 г. «Об информации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации», <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/InformationKS/Pages/ExecutionKS.aspx>. Впрочем, последующими отчетами об исполнении решений суда фиксируется положительная динамика (хотя, как правило, речь все равно идет о том, что несколько десятков постановлений суда остаются неисполненными).

отдельных судей, у которых может возникнуть оппортунистичное желание отклониться от общего курса¹.

В свете изложенной аргументации функцией, которую долгое время осуществлял секретариат российского КС, правильнее считать не фильтрацию обращений, которая предполагает отбор полезных обращений и отсеивание бесполезных, а скорее амортизацию, или демпфирование. Блокируя поступление информации извне, секретариат гасит вредные колебания внешней среды и таким образом минимизирует ущерб, который может нанести суду взаимодействие с этой средой. Выступая амортизатором суда, сохраняя его в неведении, секретариат также принимает на себя ответственность за проводимую судом политику и избавляет от этой ответственности судей, предпочтения которых в разрешении конкретных дел скорее всего были бы другими, если бы им пришлось принимать ответственность за решения, подписываясь под ними лично.

Амортизация и невидимость секретариата: делегирование вслепую

82

Теория о том, что истинной функцией секретариата в российском случае является амортизация, а не фильтрация, непротиворечива логически, и в ее пользу говорит ряд косвенных свидетельств, но доказать ее напрямую довольно сложно. Основное препятствие состоит в том, что, если в американском или немецком случаях мы действительно видим признаки личного целеполагания судей, направленного на то, чтобы делегировать клеркам исполнение определенной функции, и это в самом деле функция отбора полезных жалоб и фильтрации бесполезных, то в российском случае признаков такого целеполагания, которое было бы направлено на создание

1 Этот аргумент можно было бы сформулировать в терминах дилеммы коллективного действия. Когда все остальные судьи ведут себя умеренно, не провоцируют конфликт с властями и не обнаруживают проблем, связанных с неисполнением решений суда, у данного судьи появляются стимулы вести себя иначе. Если издержки его поведения распределяются равномерно между всеми членами суда, то он лично несет лишь малую долю издержек, связанных с его собственным деструктивным поведением, и в то же время получает концентрированные выгоды в связи с реализацией собственных предпочтений (а также, возможно, испытывает дополнительное удовлетворение в той связи, что ему удалось дистанцироваться от остальных судей, ведущих себя слишком робко). Это, между прочим, вызывает к жизни необходимость в поддержании внутренней дисциплины и селективном санкционировании оппортунистического поведения. Ярким примером таких селективных санкций стало вынесение выговоров судьям Кононову и Ярославцеву в 2009 г. [Пушкарская, 2009].

секретариата с функцией амортизации, мы не видим. И правда, сложно себе представить, чтобы в официальном документе (скажем, в законе о Конституционном суде или его регламенте) экранирование суда от реального положения дел в законотворчестве и правоприменении значилось в качестве основной функции секретариата, или чтобы кто-то из принципалов признал такое экранирование функцией, которую он делегирует секретариату.

Мы также не увидим признаков целеполагания, потому что рамки для такого делегирования навязаны суду извне: секретариату предписано отвечать на неперспективные обращения законом о Конституционном суде, авторство которого большинству нынешних судей не принадлежит¹. Таким образом, в целеполагательном смысле амортизация функцией секретариата не является: никто намеренно ему этой функции не предписывал.

В каком же смысле тогда мы говорим об амортизации как функции секретариата? Она является его функцией в том смысле, что именно для амортизации секретариат используется судом как коллективным принципалом. Возможно, за этим не стояло личных намерений, и, может быть, такая функциональность не осознается самими судьями, но вследствие определенного стечения обстоятельств секретариат в итоге чаще использовался как амортизатор, чем как фильтр.

Эта часть статьи доказывает, что секретариат выполнял именно указанную функцию. Для этого, во-первых, мы разберем два условия, наличие которых обуславливает амортизационные свойства секретариата, а именно: его невидимость для судей и определенный набор профессиональных навыков и ценностей у его сотрудников. Во-вторых, мы продемонстрируем сообразность такой функциональности секретариата работе суда в целом, анализируя динамику его работы и ее последствия для судей после переезда КС в Петербург в 2008 г. Переезд повлиял на ценностные и профессиональные характеристики сотрудников секретариата и таким образом сделал секретариат непригодным к выполнению функции амортизации. Эта проблема была осознана судом, и он стал искать возможности реконфигурации (возврата к ситуации, когда секретариат амортизирует внешнее воздействие).

В предыдущей части мы наметили некоторые детали работы секретариата. Из этого описания следует, что в секретариате постоянно работает масштабный бюрократический конвейер, и в этой работе участвует несколько десятков сотрудников. Конвейер работает совсем рядом

1 Впрочем, те судьи, которые были причастны к его написанию в 1994 г., также едва ли сознательно стремились к тому, чтобы ограничить себе доступ к обращениям.

с судьями и при этом в основном остается невидимым. Незримость секретариата для судей в нашей теории важна: без нее в принципе не была бы возможна амортизация. Амортизация КС, его изолирование от внешнего мира, требует того, чтобы суд также был изолирован от своего секретариата, взаимодействующего с внешним миром, поэтому делегирование секретариату осуществляется почти вслепую.

На уровне текущего делопроизводства организовать такую невидимость довольно легко: производственные цепи секретариата и суда принципиально разведены и не пересекаются. Судьи не участвуют в работе секретариата, а сотрудники секретариата редко вмешиваются в работу суда. Единственным связующим звеном между двумя этими организациями является председатель суда. К нему из секретариата поступает информация о том, что сотрудником найдена жалоба, заслуживающая внимания суда, и уже председатель отправляет эту жалобу на разбирательство судьям, включая ее обсуждение в повестку судейского пленума и назначая судью-докладчика¹. Успешное обращение, таким образом, должно сначала подняться из недр отдела писем (который расположен на первом этаже у черного входа в суд с Галерной улицы²) в одно из отраслевых управлений, расположенных на втором и третьем этажах этого огромного здания. Затем, будучи опознанным в управлении как относящееся к статье 41³, это обращение подхватывается начальником управления и вместе с заключением ответственного сотрудника отправляется на координационное совещание к заместителю начальника секретариата. Оттуда обращение забирает уже начальник секретариата и доставляет его председателю суда в кабинет на втором этаже у парадной лестницы, выходящей прямо на Сенатскую площадь к Медному всаднику. И уже отсюда, вскарабкавшись по внутренним ходам секретариата до самой вершины судебной иерархии, жалоба спускается одному из судей, после чего выходит на пленум, где по ней выносится решение суда.

Примечательно, что граница между областью, где «хозяином» обращения становится один из судей, и территорией, где властву-

- 1 На судью-докладчика возлагается задача изучения жалобы и подготовки по ней определенной позиции, которую он впоследствии излагает остальным судьям, заодно представляя обстоятельства дела. Коллеги могут согласиться с докладчиком или попросить его внести изменения в позицию. В конечном счете именно судья-докладчик пишет текст постановления или определения, а остальные судьи работают с этим текстом скорее в порядке внесения дополнений и редактуры. Таким образом, роль судьи-докладчика является ключевой.
- 2 Через этот вход, между прочим, также осуществляется текущий прием граждан, если они хотят лично доставить свою жалобу в КС.
- 3 Статья 41 ФКЗ о Конституционном суде регламентирует передачу обращения, действительно содержащего конституционную проблему, из секретариата судьям.

ет секретариат, проходит внутри самого секретариата. Эта граница пролегает между главой секретариата — высокопоставленным функционером, отвечающим исключительно за связи с судьями и лично докладывающим председателю содержание жалоб, заслуживающих судебного внимания, — и заместителем, который непосредственно руководит работой секретариата в том виде, как мы описываем ее выше. Связка главы секретариата и заместителя (работающих «спиной друг к другу», но лицом каждый к своей аудитории: к судьям и клеркам соответственно) функционирует как переходной шлюз. Внутри этого «шлюза» происходит передача перспективных обращений от заместителя главе секретариата. Через него же заместителем транслируются запросы от сотрудников секретариата о перенастройке взаимодействия с судьями, которые глава секретариата затем передает председателю КС. Этим же путем в секретариат спускаются запросы от судей и рабочие директивы. Картину работы суда в целом видят только эти два человека и частично их контрагенты по ту сторону «шлюза»: председатель КС и начальники отраслевых управлений. При такой организации работы нет ничего сложного в том, чтобы сделать секретариат невидимым для судей — он оказывается невидимым по умолчанию.

85

Исчерпываются ли источники невидимости секретариата для судей тем, как процедурно налажено сотрудничество секретариата с КС? В ходе нашего исследования мы установили, что нет. В действительности у судей почти не возникает поводов для личного взаимодействия с сотрудниками секретариата. В тех случаях, когда возможность такого сотрудничества предусматривается нормативно (например, когда судья обращается в отраслевое управление за справкой), оно фактически осуществляется не самим судьей, а его помощниками: это они запрашивают справки и общаются с коллегами из секретариата. На них же в основном приходится весь объем внерабочего общения с сотрудниками секретариата, с которыми они часто оказываются соседями в доме, выделенном для работников суда, и поэтому пересекаются неформально.

Находясь в одном здании, судьи и сотрудники секретариата пользуются разными его частями. Общее пространство, например, коридоры, судьями почти не используется. Их кабинеты в основном расположены таким образом, чтобы судья мог проникнуть к себе напрямик либо с парадной лестницы (если его кабинет находится на втором или третьем этажах), либо из подъездов, выходящих во двор суда, куда судью подвозит шофер.

Столовая, одно из мест общего доступа, где судья мог бы встретиться с сотрудником секретариата, также поделено на отдельные зоны: на обычную столовую для работников секретариата и ресторан, где судей обслуживают официанты. Стоит ли говорить, что

публика двух заведений не пересекается, а дверь в ресторан закрыта, и только иногда, когда кто-нибудь выйдет, внутри можно увидеть официанта в ливрее.

Таким образом, невидимость секретариата и изолированность судей поддерживаются самой организацией судебного пространства. Впрочем, переезд КС в Петербург в 2008 г. показал, что невидимость не единственное (и скорее всего не главное) условие сохранения за секретариатом амортизирующей функции. Главным же условием являются заданные профессиональными ценностями и навыками сотрудников готовность и желание эту функцию выполнять.

До переезда основной костяк сотрудников состоял из юристов и клерков, первоначально нанятых в одном из двух источников: либо из московских академических институтов, таких, как Институт государства и права или Институт сравнительного правоведения; либо из Верховного совета России, разогнанного в конце 1993 г. и оставившего Конституционному суду некоторое кадровое наследство. Производственная культура сотрудников секретариата московской поры была, таким образом, гибридом культуры академических юристов, набранных первыми судьями КС с претензией на интеллектуальное равенство, с культурой сотрудников крупного советского ведомства, отвечающих за общение с гражданами.

86

Сотрудники, работавшие в секретариате в Москве, были достаточно высоко квалифицированы. Высокая квалификация и предполагающая определенную самостоятельность профессиональная культура в условиях некомпьютеризованности секретариата¹ давали синергетический эффект. Все эти обстоятельства обуславливали готовность клерков вступать в развернутое общение с заявителями и оберегать (может быть, избыточно) судей от их назойливости.

Этот модус работы был непоправимо нарушен переездом, лишившим секретариат почти всего штата сотрудников. В Петербурге пришлось набирать новых работников, которые первоначально оказались куда менее квалифицированы, не знали делопроизводства и допускали ошибки. Для поддержания качества работы секретариата все делопроизводство было компьютеризировано, а действия всех сотрудников, обязанных переписываться с заявителями, стали довольно жестко контролироваться руководством секретариата.

Информация о поступающих жалобах, до того децентрализованная, стала централизованно собираться заместителем главы секре-

1 Одна из немногих сотрудниц, перебравшихся вместе с КС в Петербург, в интервью говорит о том, что компьютеры были у начальства, а у обычных сотрудников их в основном не было. Поэтому, например, регистрацию переписки приходилось вести с привлечением специального машинизированного подразделения.

тариата. Соответственно стал смещаться вверх и внутриорганизационный локус контроля. Наконец, учитывая риски, связанные с ответственностью за ведение переписки с заявителями, было принято решение чаще передавать обращения судьям в виде проектов определений (согласно процедуре статьи 43). В статистике решений КС этот момент отмечен скачком числа определений в 2009 г. — 1700 (при 1093 определениях в 2008 г.).

Секретариат продолжил политику передачи ответственности за решения судьям, когда после 2011 г. отказался от расширительного понимания положения пункта 3 статьи 40 ФКЗ «О Конституционном Суде» (предполагающего отказ в рассмотрении жалобы на том основании, что она исходит от «ненадлежащего лица»), через которую секретариат до того рутинно отказывал в принятии обращений по вопросам, по которым Конституционный суд уже высказывался ранее (в этой ситуации, формально регулируемой пунктом 3 статьи 43 ФКЗ «О Конституционном суде», секретариат должен подготовить проект определения об отказе в рассмотрении жалобы, но принимают это определение судьи). Соответственно, обращения, по которым КС уже была ранее сформулирована правовая позиция, теперь также стали автоматически отправляться к судьям в виде проектов определений¹. Статистика (рис. 1.) регистрирует этот скачок в 2012 г., когда были приняты 2557 определений (против 1990 в 2011 г.).

87

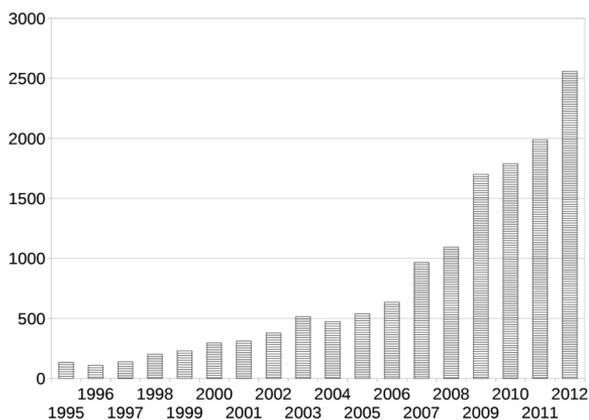


Рис 1. Определения Конституционного суда в 1995–2012-х годах.

1 Заметим, что таким образом судьям был открыт доступ к тому, насколько к решениям КС прислушиваются правоприменители, в основном суды общей юрисдикции. Под ситуации, описываемые пунктом 3 статьи 43, попадают в том числе все те случаи, когда после установления КС подлинного смысла того или иного законоположения оно продолжает применяться судами в прежнем ключе.

К концу 2014 г. число определений, выносимых КС, по сравнению с показателем 2007 г. утроилось. Это утроение само по себе позволяет говорить о том, что амортизирующую функцию новый секретариат уже не выполняет. Важно то, что отказ секретариата от этой функции был замечен судьями, практика работы которых также стала меняться.

Одним из первых важных изменений стало то, что судьи стали внимательнее относиться к поступающему (и растущему из года в год) массиву проектов определений. Новая работа, выполнявшаяся ранее сотрудниками секретариата, потребовала от судей изобретения новых форм сотрудничества. Решением стало так называемое «заявление номеров» — практика, когда все судьи в установленный им для этого десятидневный срок изучают проекты определений из отраслевых управлений секретариата и объявляют перед пленумом номера заинтересовавших их определений для совместного обсуждения. Фактически «заявление номеров» в чем-то аналогично немецкому решению о фильтрации поступающих обращений судейскими «тройками»: «номер», заявленный одним из судей, естественно, привлекает внимание коллег. Таким образом, отбор жалоб к содержательному рассмотрению становится коллегиальным делом суда.

88

До переезда, учитывая более низкий уровень организации в секретариате, «номера» не заявлялись в основном по причине несоблюдения сроков секретариатом. Судьи не получали проекты определений вовремя, поэтому на управленческом пленуме¹ обсуждались все поступившие проекты. При этом, во-первых, дискуссия не была подготовлена судьями, часто получавшими проекты определений незадолго до пленума и не имевшими возможности изучить их; и, во-вторых, эта практика вела к тому, что количество вынесенных на пленум проектов не могло быть большим (судьи бы не успевали их обсуждать), что заставляло сотрудников секретариата чаще отвечать заявителем, не доводя их обращения до сведения суда.

Окончательное признание необходимости реорганизации работы суда в связи с отказом секретариата от исполнения функции амортизации произошло в 2010 г., когда поправками к закону о КС была проведена его частичная реформа. Перераспределение нагрузки, связанной с обработкой поступающих жалоб от секретариата на уровень судей, привело к тому, что некоторые старые формы работы суда стали неэффективны. В частности, учитывая рост дел, требовавших

1 Управленческим называется пленум суда, целью которого является разбор проектов отказных определений, подготовленных сотрудниками секретариата. Суд либо соглашается с позицией секретариата (что случается чаще), либо может забрать обращение, по которому секретариат подготовил определение, по статье 41 ФКЗ «О Конституционном суде» для изучения. У такого обращения появляется перспектива стать постановлением суда.

разрешения, пришлось отказаться от принципа непрерывности судебного заседания в прежнем его понимании, которым не позволялось одновременное рассмотрение судом нескольких дел. Также был частично скорректирован принцип гласности судебного заседания: с 2011 г. КС может разрешать дела без проведения слушания¹. Таким образом, суд как будто примирился с отказом секретариата от амортизирующей функции и адаптировался к новой ситуации.

Чтобы понять, каковы основные черты этой адаптации, необходимо оценить работу КС в послереформенные 2010–2014-е годы. Изменили ли судьи собственную политику, получив более полный доступ к информации о состоянии правового поля; удалось ли компенсировать отказ амортизирующей функции секретариата другими внешними инструментальными средствами или судьям пришлось интернализировать проблему и решать ее собственной юриспруденцией — все это вопросы будущего исследования. Секретариат, в предыдущие годы служивший КС амортизатором, больше эту функцию не выполняет.

Заключение

89

Мы начали с того, что соотнесли порядок работы секретариата российского Конституционного суда с секретариатами американского Верховного и немецкого Конституционного судов, и пришли к выводу, что делегирование секретариату в российском случае аномально обширное и бесконтрольное. Вывод, напрашивающийся из этого наблюдения, мог бы быть следующим: для работы КС в целом секретариат скорее дисфункционален. Он нарушает доступ судей к информации и сокращает потенциал его власти, которая может быть актуализирована только обращениями извне.

Тем не менее этот вывод сомнителен. Возможно, на самом деле центральной является не манифестная функция фильтрации, выполняемая секретариатом по замыслу авторов закона «О Конституционном суде», а латентная функция амортизации суда, его демпфирования от внешних шоков. Это предположение кажется тем более оправданным, что такое демпфирование суду действительно нужно: в условиях нелиберального политического режима поток жалоб от граждан из источника актуализации власти суда превращается в источник политических рисков для судей. Эта ситуация усугубляется неисполнением решений КС.

1 Это нововведение нужно было для того, чтобы позволить принимать в упрощенном режиме постановления в ситуациях, в которых ранее судьи пользовались жанром определения.

Для подтверждения тезиса об амортизирующей роли секретариата подробно описано, как устроена эта амортизация, а также проанализированы последствия отказа секретариата от этой функции после переезда в Петербург в 2008 г. Изменения в работе суда в связи с тем, что секретариат стал значительно интенсивнее снабжать судей материалом для решений и стал реже брать на себя ответственность за отказы в рассмотрении жалоб заявителей, говорят о востребованности порядка делегирования, существовавшего до переезда.

Самым верным доказательством того, что главной функцией секретариата Конституционного суда была амортизация шоков, а не осмысленный отбор обращений, стало бы изменение тренда в юриспруденции суда после того, как секретариат перестал выполнять эту функцию и судьи наконец получили представление об истинном положении вещей. Частично так и произошло: с увеличением числа поводов для признания нормы неконституционной суд действительно стал принимать больше постановлений и чаще соглашаться с заявителями. Впрочем, склонность КС признавать оспариваемые нормы конституционными или неконституционными зависит от многих факторов, и приписать этот эффект переменам в работе секретариата было бы натяжкой.

90

Можно утверждать, что российский случай демонстрирует сообразность работы суда работе секретариата, и что эта сообразность строится в первую очередь на том, как секретариатом выполняется функция снабжения судей поводами к правосудию и информацией о состоянии правового поля. Секретариат, ограничивающий доступ суда к такой информации и функционирующий скорее в формате амортизатора, чем в формате фильтра, задает таким образом определенную модель правосудия, более сдержанную, нерешительную и консервативную. Но, как показано во второй части статьи, переключение секретариата в режим амортизации может быть обусловлено потребностью самого суда в сохранении умеренности.

В то же время нарушение в секретариате тех предпосылок, на которых держится демпфирование им внешних шоков и внешних сигналов (невидимость секретариата для судей и наличие соответствующих профессиональных ценностей и навыков у его сотрудников), приводит к тому, что КС не может не сменить модель работы. Амортизация, таким образом, является необходимым условием обеспечения сдержанности суда.

Библиография

Автономов А. (2009). Секретариат Конституционного суда России: фильтр для отсеивания необоснованных жалоб или тормоз конституционного правосудия. *Журнал конституционного правосудия*, 11 (5): 26–30.

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

Пушкарская А. (2009). Конституционный суд теряет особые мнения. *Газета «Коммерсантъ»*, (225) 1.

Baird V. A. (2007). *Answering the call of the court: How justices and litigants set the Supreme Court agenda*. University of Virginia Press.

Bendor J., Meirowitz, A. (2004). Spatial Models of Delegation. *American Political Science Review*, 98 (2): 293–310.

Best B. (2002). *Law Clerks, Support Personnel, and the Decline of Consensual Norms on the United States Supreme Court, 1935–1995*. LFB Scholarly.

Black R., Boyd C. (2012). The Role of Law Clerks in the U. S. Supreme Court's Agenda-Setting Process. *American Politics Research*, 40 (1): 147–173.

Brenner S. (1993). Access to the United States Supreme Court: The Rule of Four or the Rule of Five? *Southeastern Political Review*, 21 (4): 841–853.

Hilbink L. (2007). *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: Lessons from Chile*, Cambridge University Press.

Latour B. (2010). *The Making of Law: An Ethnography of the Conseil D'Etat*. Polity.

Owens R. J., Simon D. A. (2012). Explaining the Supreme Court's Shrinking Docket. *William & Mary Law Review*, 53: 1219–1285.

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

Peppers T. C., Zorn C. (2008). Law Clerk Influence on Supreme Court Decision Making: An Empirical Assessment. *DePaul Law Review*, 58: 51.

Perry H. W. (1991). *Deciding to Decide: Agenda Setting in the United States Supreme Court*, Harvard University Press.

Provine D. M. (1980). *Case Selection in the United States Supreme Court*, University of Chicago Press.

Ramseyer J. M. (1994). The Puzzling (In) Dependence of Courts: A Comparative Approach. *The Journal of Legal Studies*, 23 (2): 721–747.

Rutledge P. (2007). Clerks. *University of Chicago Law Review*, 74 (1): 369–406.

Segal J. A., Spaeth, H. J. (2002). *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*, Cambridge University Press.

Stras D. (2007). The Supreme Court's Gatekeepers: The Role of Law Clerks in the Certiorari Process. *Texas Law Review*, 85: 6–61.

Stras D. (2010). The Supreme Court's Declining Plenary Docket: A Membership-Based Explanation. *Constitutional Commentary*, 27: 151.

Vanberg G. (2005). *The Politics of Constitutional Review in Germany*, Cambridge University Press.

Ward A., Weiden D. L. (2006). *Sorcerers' Apprentices: 100 Years of Law Clerks at the United States Supreme Court*, N. Y. Univ. Press.

Weiler J. (1994). A Quiet Revolution The European Court of Justice and its Interlocutors. *Comparative Political Studies*, 26 (4): 510–534.

Wieland J. (2002). The Role of the Legal Assistants at the German Federal Constitutional Court // R. Rogowski, T. Gawron (eds). *Constitutional Courts in Comparison: The US Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, Berghahn Books: 197–207.

References

Avtonomov, A. (2009). Sekretariat Konstitutsionnogo Suda Rossii: fil'tr dlia otseivaniia neobosnovannykh zhalob ili tormoz konstitutsionnogo pravosudiia. [Secretariat of the Russian Constitutional Court: Filter for screening out the frivolous petitions or an obstacle for constitutional justice] *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiia*, 11 (5): 26–30.

Baird v. A. (2007). *Answering the call of the court: How justices and litigants set the Supreme Court agenda*. University of Virginia Press.

Bendor J., Meirowitz A. (2004). Spatial Models of Delegation. *American Political Science Review*, 98 (2): 293–310.

Best B. (2002). *Law Clerks, Support Personnel, and the Decline of Consensual Norms on the United States Supreme Court, 1935–1995*. LFB Scholarly.

Black R., Boyd C. (2012). The Role of Law Clerks in the U. S. Supreme Court's Agenda-Setting Process. *American Politics Research*, 40 (1): 147–173.

Brenner S. (1993). Access to the United States Supreme Court: The Rule of Four or the Rule of Five? *Southeastern Political Review*, 21 (4): 841–853.

Dzmitryeva A. (2014). *Otbor del v Konstitutsionnom Sude Rossiiskoi Federatsii: rol' Sekretariata*. [Case selection in the Russian Constitutional Court: the role of Secretariat] Sankt-Peterburg: Institut problem pravoprimereniia pri Evropeiskom universitete v Sankt-Peterburge.

Hilbink L. (2007). *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: Lessons from Chile*. Cambridge University Press.

Latour B. (2010). *The Making of Law: An Ethnography of the Conseil D'Etat*. Polity.

Owens R. J., Simon D. A. (2012). Explaining the Supreme Court's Shrinking Docket. *William, Mary Law Review*, 53: 1219–1285.

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

Peppers T. C., Zorn C. (2008). Law Clerk Influence on Supreme Court Decision Making: An Empirical Assessment. *DePaul Law Review*, 58: 51.

Perry H. W. (1991). *Deciding to Decide: Agenda Setting in the United States Supreme Court*, Harvard University Press.

Provine D. M. (1980). *Case Selection in the United States Supreme Court*, University of Chicago Press.

Pushkarskaia A. (2009). Konstitutsionnyi sud teriaet osobyie mneniia. [Constitutional Court loses dissents]. *Gazeta «Kommersant»*, (225): 1.

- Ramseyer J. M. (1994). The Puzzling (In) Dependence of Courts: A Comparative Approach. *The Journal of Legal Studies*, 23 (2): 721-747.
- Rutledge P. (2007). Clerks. *University of Chicago Law Review*, 74 (1): 369-406.
- Segal J. A., Spaeth, H. J. (2002). *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*, Cambridge University Press.
- Stras D. (2007). The Supreme Court's Gatekeepers: The Role of Law Clerks in the Certiorari Process. *Texas Law Review*, 85: 6-61.
- Stras D. (2010). The Supreme Court's Declining Plenary Docket: A Membership-Based Explanation. *Constitutional Commentary*, 27: 151.
- Vanberg G. (2005). *The Politics of Constitutional Review in Germany*, Cambridge University Press.
- Ward A., Weiden D. L. (2006). *Sorcerers' Apprentices: 100 Years of Law Clerks at the United States Supreme Court*. N. Y. Univ. Press.
- Weiler J. (1994). A Quiet Revolution The European Court of Justice and its Interlocutors. *Comparative Political Studies*, 26 (4): 510-534.
- Wieland J. (2002). The Role of the Legal Assistants at the German Federal Constitutional Court // R. Rogowski, T. Gawron (eds). *Constitutional Courts in Comparison: The US Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, Berghahn Books: 197-207.