

Конституционная жалоба в Республике Словении с точки зрения проблемы доступа к правосудию

Павел Блохин

В настоящей статье анализируется институт индивидуальной конституционной жалобы в Республике Словении, в частности те изменения в ее правовом регулировании, которые имели место в результате реформы конституционного судопроизводства, проведенной в 2007 году. Особое внимание уделяется таким правовым категориям, как допустимость и приемлемость обращения, а также процедуре предварительного рассмотрения с целью решения вопроса о принятии его к рассмотрению. Автор приходит к выводу о том, что эти ограничения и процедуры должны не только отвечать запросам эффективности и оперативности судопроизводства, но и соответствовать требованиям доступности правосудия.

→ Республика Словения; конституционная жалоба; допустимость; приемлемость; Секретариат Конституционного суда

1. Реформа конституционной жалобы в Словении: причины и следствия

Индивидуальная конституционная жалоба (*constitutional complaint*) в Конституционный суд Республики Словении (далее — Конституционный суд, Суд) подается гражданином (юридическим лицом) на административный или судебный акт, которым разрешается по существу вопрос о правах и обязанностях заявителя. По результатам рассмотрения дела Суд может лишить силы также неконституционный закон (постановление правительства), в случае если оспариваемое правоприменительное решение основано на этом акте «общего характера», в том числе и при отсутствии прямых ссылок заявителя на него¹. Из этого с очевидностью следует, что, в отличие от ситуации с российским федеральным органом конституционной юстиции, словенский, так же как и германский², Конституционный суд вправе расширить предмет рассмотрения, определенным заявителем. Как сказано в статье 30 Закона о Конституционном суде

Республики Словении 1994 года, он не связан требованиями заявителя и потому уполномочен оценить конституционность или законность иных положений соответствующего (или другого) акта, чем те, что заявлялись в жалобе, если такие положения тесно взаимосвязаны или если это необходимо для того, чтобы разрешить дело. Согласно законодательству, частными лицами может быть использована и так называемая народная жалоба (*actio popularis*), называемая петицией, и направленная непосредственно на дисквалификацию нормативного акта. Вместе с аналогичными запросами, осуществляемыми специальными уполномоченными законом субъектами, эти петиции, по состоянию на конец 2011 года, составляют только одну четвертую часть от общего числа конституционных жалоб (этот термин иногда не используется в широком смысле и включает в себя петиции). В настоящей статье речь пойдет преимущественно о конституционных жалобах в собственном смысле, как о наиболее эффективном средстве правовой защиты индивидуальных прав, в большей степени приближенном к

классической европейской конституционной жалобе и одновременно имеющем некоторые черты, сходные с обращением в российский Конституционный Суд с жалобой на нарушение законом прав и свобод.

Как указывают многие словенские авторы, отсутствие ограничений на подачу конституционной жалобы с течением времени вызвало очень большую загруженность Конституционного суда Словении и поставило под угрозу возможность его нормального функционирования³. Более того, как утверждали специалисты незадолго до произошедшей в 2007 году реформы, увеличение числа обращений в Конституционный суд способно блокировать его деятельность, в связи с чем необходимо принять меры: увеличить число судей либо ограничить компетенции Суда⁴. С учетом имеющейся мировой практики мы бы уточнили это предположение: в действительности двумя эффективными вариантами оптимизации деятельности органов конституционной юстиции по рассмотрению многочисленных индивидуальных обращений являются ужесточение требований к этим обращениям и увеличение процессуальной роли аппарата суда в их рассмотрении. Именно об этих двух тенденциях применительно к конституционному судопроизводству Словении и пойдет речь в настоящей статье.

По мнению отдельных судей, помимо все большего увеличения сроков рассмотрения дел и снижения качества решений, результатом загруженности Суда стало практически полное схождение на нет числа публичных слушаний и прекращение публикации особых мнений судьями. Мало того, выработалась своеобразная «философия» работы с обращениями — выискивание любых формальных процессуальных недостатков жалоб с целью их дальнейшего отклонения, в результате чего «креативная энергия» стала тратиться не на решение сложных конституционно-правовых проблем, а на установление того, что Суд может или не может рассматривать⁵.

Действительно, статистика показывает⁶, что если в 1999 году Судом было получено всего около 400 индивидуальных конституционных жалоб, то в 2004-м их было около 900, а в предреформенном 2007-м уже почти 4 000 (при этом общее число обращений в этом же году составило чуть более 4 300). Словенский законодатель отреагировал на сложившуюся

ситуацию внесением изменений в закон, ужесточив критерии допустимости и приемлемости конституционных жалоб и введя некоторые иные ограничительные барьеры для заявителей, о чем будет сказано далее. На первый взгляд, результаты не заставили себя ждать: по итогам 2011 года число зарегистрированных дел типа «Ур»⁷ составило уже лишь 1 500 (при общем числе в 1 869 дел), то есть за 4 года конституционных жалоб стало на 60 % меньше. Тем более изменилось и процентное отношение числа принятых к рассмотрению дел к общему числу полученных конституционных жалоб: в 2005 году оно составляло 5 %, в 2007-м по названным причинам резко упало вовсе до 1,3 %, а к концу 2011 года, когда уже произошла некоторая «акклиматизация» заявителей к новой среде, выровнялось практически до 2 %. Существенным образом изменились и сроки рассмотрения дел: если в 2007 году на конституционные жалобы уходило в среднем 350 дней, то с 2007 по 2008 год эта цифра стремительно уменьшалась и к 2012 году составила всего 250 дней. Что же касается корреляций между числом принятых к рассмотрению обращений и количеством итоговых решений, вынесенных в пользу заявителя, то они, что вполне закономерно, не претерпели видимых изменений (к примеру, в 2005 году из 51 решения, принятого по итогам рассмотрения дела, обозначение «*granted*»⁸ имеют 38, а в 2008-м — 37 из 51). Постановления, в которых признается нарушение конституционного права, традиционно в большей или в меньшей степени преобладают, что объясняется, по-видимому, психологической установкой судей на дальнейшую дисквалификацию акта, в отношении которого уже на стадии изучения приемлемости обращения возникли сомнения в его конституционности⁹.

Здесь стоит оговориться, что точно вычислить «коэффициент полезного действия» произведенных мер с помощью только лишь представленных статистических данных вряд ли возможно. К прямому и прогнозируемому эффекту от проводимых реформ всегда добавляются, выражаясь англицизмом, модным среди социологов, всевозможные «флуктуации», вызываемые текущими изменениями в законодательстве и судебной практике и различными общественными явлениями. Подоб-

но тому как в кризисный для экономики и рынка труда 2009 год количество обращений в Конституционный Суд России возросло с 16 500 более чем до 20 500, в словенском органе конституционной юстиции с 2006 по 2008 год наблюдался экстремальный рост числа уголовных дел, который в 2007-м достиг своего пика и составил 2 673 обращения, что примерно в 4,2 раза больше, чем количество гражданских и административных дел, притом что как до этого, так и сейчас все три панели (об этом далее) имеют практически одинаковую нагрузку. Кроме того, нельзя не учитывать, что одновременно с законодательными мерами претворялись в жизнь и меры организационные: еще за несколько лет до реформы было увеличено число юридических советников Суда (о них также будет подробно сказано далее), была разработана электронная Система управления делами (информационно-документационная система) и т. д.¹⁰

2. Допустимость и приемлемость конституционной жалобы в Словении

Каковы же особенности требований приемлемости и допустимости, предъявляемых к конституционной жалобе, с учетом проведенной в 2007 году реформы? Словенское законодательство, устанавливая целый ряд процессуальных предпосылок (*procedural pre-conditions*), соблюдение которых необходимо для принятия жалобы к рассмотрению, одновременно устанавливает и ряд исключений из этих правил допустимости. Как сами эти требования, так и исключения из них сформулированы весьма общо и оставляют Суду значительную свободу усмотрения, что и привлекло наше внимание в настоящем исследовании.

Во-первых, согласно новой статье 55а Закона, жалоба признается недопустимой в случае, если нарушение основных прав и свобод не повлекло серьезных последствий для заявителя. Сама по себе эта формулировка уже вызывала бы вопросы, если бы в Законе не были перечислены исчерпывающим образом те случаи, когда презюмируется отсутствие таких серьезных последствий:

— когда соответствующим правоприменительным актом разрешается искомое требование на небольшую сумму (*small-claims dispute*) в соответствии с гражданским процессуальным законодательством либо иной

спор, если цена предмета этого спора не превышает сумму, определенную для подобных мелких тяжб гражданским процессуальным законом;

— если в жалобе оспаривается только решение вопроса о судебных издержках;

— когда речь идет о споре, вытекающем из посягательства на права собственности;

— если оспариваемый правоприменительный акт касается правонарушений небольшой тяжести (*minor offence*).

В то же время закон гласит, что в порядке исключения Суд может принять к рассмотрению подобное обращение, если оно содержит «особо убедительные доказательства» (*especially well-founded cases*); примером такого исключительного случая является ситуация, когда оспариваемое решение затрагивает «важный конституционный вопрос, значимость которого выходит за рамки конкретного дела». Если таких доказательств не приводится, то принимается решение в форме определения об отклонении жалобы¹¹.

Во-вторых, согласно законодательству, конституционная жалоба в полном объеме (просительная часть и аргументационная) на индивидуальный правоприменительный акт может быть подана в течение 60 дней с того момента, как этот акт вручен для исполнения (*serve*)¹². Между тем, в силу той же статьи 52 Закона, в исключительных случаях может быть принята к рассмотрению «особо обоснованная жалоба» (см. выше) и по истечении этого срока.

В-третьих, поскольку Конституционный суд Словении является, по некоторым признакам, высшей кассационной инстанцией по отношению ко всем иным судам, он принимает к производству лишь дела тех заявителей, которые исчерпали все имеющиеся обычные средства правовой защиты¹³ (при этом важно, чтобы заявитель указывал на то или иное конкретное нарушение не только в Конституционном суде, но и перед обычными судебными инстанциями). Здесь надо сделать небольшое пояснение. Как подчеркивает известнейший специалист в области конституционной юстиции профессор Арне Мавич, одной из особенностей конституционного судопроизводства Словении является то, что судебное решение обычного суда может быть предметом оспаривания посредством конституционной жалобы, что встречается

довольно редко¹⁴. В «исключительных случаях» Конституционный суд может оценить как фактические обстоятельства дела, так и применение судом норм материального и процессуального права и честь его «явно ошибочными»¹⁵. При этом, в силу статьи 60 Закона, Конституционный суд вправе не только отменить оспариваемый акт, но и самостоятельно разрешить дело по существу, например включить того или иного кандидата на избираемый пост в список для голосования, а значит, изменить состоявшийся судебный акт¹⁶. Когда же А. Мавчич и Э. Петрич особо подчеркивают, что Конституционный суд Словении не является органом для рассмотрения апелляции или «судом последней инстанции», они, по-видимому, имеют в виду то, что не всякое нарушение, допущенное ординарным судом, а только нарушения фундаментальных прав и свобод могут подлежать оценке.

Итак, несмотря на сказанное, опять же в исключительных случаях, Суд может рассмотреть дело, которое не прошло все нижестоящие судебные инстанции. Согласно статье 51 (ч. 2) Закона, речь идет о тех случаях, когда «предполагаемое нарушение является совершенно очевидным» и когда «исполнение акта правоприменения повлечет для заявителя непоправимые последствия». Примечательно, что Суд трактует эти условия ограничительно, то есть должны выполняться одновременно оба критерия¹⁷.

В-четвертых, заявитель должен продемонстрировать имеющуюся у него «юридическую заинтересованность» в рассмотрении дела. Как следует из новой статьи 24b Закона (распространяющейся, *mutatis mutandis*, на индивидуальные конституционные жалобы), заявитель должен приложить документы, подтверждающие у него наличие такой заинтересованности. В силу статьи 55b, ее отсутствие является основанием для отклонения жалобы. Как отмечает А. Мавчич, «в большинстве систем понятие заинтересованности не определено с достаточной четкостью»¹⁸. По мнению ученого, юридическая заинтересованность имеется, если наличествуют следующие составляющие: защищаемый интерес имеет правовую природу; он принадлежит самому заявителю; является прямым и конкретным; если хотя бы одно из этих требований не выдерживает проверки, жалоба отклоняется¹⁹. Бывший судья Рибичич объясняет не-

которые критерии этого своеобразного «теста на заинтересованность» и уточняет его: правовой характер интереса означает, что, к примеру, экономической мотивации заявителя недостаточно; не достаточно также утверждать, что Конституция может быть некорректно применена когда-то в будущем — тогда интерес не может считаться «прямым»; если же заявитель выражает только абстрактное желание об отмене неконституционного положения, то отсутствует признак «конкретности»; важно также, чтобы интерес присутствовал в дальнейшем, а не только в момент подачи обращения; кроме того, правовая позиция лица заведомо должна быть улучшена в случае успеха его обращения²⁰. Но здесь уже сам Суд выработал практику, расширяющую допустимые процессуальные пределы защиты прав человека. Так, например, «всегда имеется юридическая заинтересованность в принятии решения по конституционной жалобе, когда речь идет о вмешательстве в личную свободу, гарантированную статьей 19.1 Конституции», поскольку «вмешательство в обозначенное конституционное право очевидно является одним из наиболее грубых нарушений прав человека и основных свобод»²¹. Имея это в виду, Суд принимает такие жалобы, несмотря на то что тюремное заключение (домашний арест) имели место в прошлом.

Следовательно, даже решение вопроса о том, имеется ли у жалобщика юридическая заинтересованность, предполагает в ряде случаев определенный конституционно-правовой анализ. Это подтверждают и сами судьи: «Впечатление, будто бы сегодня Конституционный суд не осуществляет фильтрации обращений, является ошибочным. Он отбирает дела, прежде всего решая, что обращение (не) должно иметь приоритет в рассмотрении, затем при исключительном рассмотрении обращений, которые поданы с опозданием и в отношении которых не исчерпаны средства правовой защиты, и наконец, меняя свою позицию, в соответствии с которой на заявителя накладываются даже новые процедурные условия»²².

В результате проведенной реформы в Законе о Конституционном суде Словении появилась норма (ст. 34a), согласно которой на адвоката, который представляет интересы своего клиента в высокой юрисдикции и ко-

торый не сумел грамотно составить конституционную жалобу, а именно не указал все существенные ее элементы. Судом может быть наложен штраф в размере от 100 до 2000 евро. Следует отметить, что размеры этого штрафа соответствуют размерам штрафа, который может налагаться на саму сторону процесса, которая злоупотребляет своими процессуальными правами. Причем, по мнению Суда, «злоупотребление правом подачи конституционной жалобы очевидно, в частности, в случае явно недопустимой или необоснованной конституционной жалобы, в отношении которой любой здравомыслящий человек осознал бы, что она не имеет никаких шансов на успех» при том, что заявитель не отзывает такое обращение после соответствующего уведомления²³. В другом случае злоупотреблением было названо обращение, в котором заявитель пытался «скрыть очевидно важную часть предшествующей процедуры» и «легкомысленно представлял Суду неверные сведения»²⁴.

Очевидно, что такая мера, так же как и иные меры, названные в настоящей статье, направлена на уменьшение числа недопустимых жалоб и повышение общего уровня обращений в суд, рассматривающий сложные правовые вопросы. Можно предположить, что такая серьезная санкция (которая носит не столько финансовый, сколько репутационный характер) является хорошей альтернативой системам, в которых интересы граждан в высших судебных инстанциях вправе представлять только адвокаты²⁵, а не сами заявители. Впрочем, именно на последнем варианте настаивали в свое время отдельные судьи Конституционного суда Словении²⁶.

Что касается общих правил приемлемости жалобы (то есть требований, соблюдение которых необходимо для принятия жалобы к рассмотрению, при условии, что соблюдены указанные выше и некоторые иные, формальные предпосылки или, иначе говоря, требования допустимости), то они сформулированы схожим образом: нарушение прав и свобод должно повлечь серьезные последствия для заявителя либо важность поставленного вопроса должна превышать значимость конкретного дела (ч. 2 ст. 55b)²⁷. Соответственно, если решение Суда не смогло бы разрешить никакого важного правового вопроса и не имело бы существенного эффекта для заяви-

теля (тривиальность), а равно в случае, когда очевидно отсутствует нарушение прав (явная необоснованность), Суд не принимает дело к дальнейшему рассмотрению. Как утверждает действующий Председатель Конституционного суда Словении, явно необоснованных жалоб, в «которых отсутствуют признаки нарушения прав, на которые ссылаются истцы», подается гражданами весьма значительное число²⁸. Что же касается «тривиальности», то, как справедливо отмечает профессор А. Мавчич, это «странное явление для европейской правовой традиции» и убедительно обосновать «тривиальность» предполагаемого нарушения любого права, гарантированного Конституцией, довольно сложно, в связи с чем Суд редко прибегает к этому условию приемлемости²⁹.

Из новейшей практики Суда видно, что, отталкиваясь в той или иной мере от этих критериев, он объявлял неприемлемыми жалобы по следующим соображениям:

— заявитель оспаривал судебное решение, которое, по существу, было таким же, как и те, что уже являлись ранее предметом оценки Конституционным судом, выдвигая при этом те же самые аргументы. Таким образом, Конституционный суд мог бы лишь обнаружить те же нарушения прав заявителя. Принятие решений в Конституционном суде, однако, не предназначено для таких целей³⁰;

— при принятии решения по жалобе обычные нарушения порядка исполнения решений Конституционного суда (что, по своей сути, то же самое, что и всякое нарушение закона) должны быть строго отграничены от нарушений, которые одновременно влекут нарушения прав и свобод человека и могут иметь значение для конституционного судопроизводства³¹.

Строго говоря, эти примеры демонстрируют достойную подражания попытку Суда «подать пример уважения собственных правовых позиций» и заставить другие суды по-иному воспринимать его решения и исполнять их более последовательно³².

Обилие оценочных категорий, с одной стороны, как известно, оставляет в любой сфере государственных услуг (а правосудие — это тоже своего рода государственная услуга) простор для злоупотребления, но, с другой стороны, позволяет Суду проявлять гибкость в отборе действительно конституционно зна-

чимых вопросов. И то и другое обстоятельство, по нашему мнению, требует повышенного участия самого судейского корпуса (а не административного персонала) на начальных стадиях движения жалобы. Более того, эти обстоятельства требуют и подлинно коллегиального подхода, позволяющего учесть многообразие точек зрения на то, что является «исключительным случаем», «особо убедительными доказательствами», «конституционной значимостью». Эта коллегиальность в словенском конституционном судопроизводстве выражается в применении непростой процедуры: вопрос об отклонении³³ жалобы (то есть о ее допустимости) и вопрос о принятии или непринятии к рассмотрению³⁴ (то есть о приемлемости или, иными словами, о наличии оснований к производству) решаются составом из трех судей (уголовная, гражданская и административная панели) по докладу одного из них, причем единогласно. При этом, если достигнуть единогласия не удастся, вопрос выносится на рассмотрение остальных коллег. Далее решение принимается квалифицированным большинством: если в срок до 15 дней хотя бы 5 судей из 9 высказываются за отклонение, то жалоба отклоняется, или квалифицированным меньшинством: если по меньшей мере 3 судей голосуют за то, что жалоба приемлема, то она принимается к рассмотрению.

3. Участие Секретариата Конституционного суда Словении в предварительном изучении конституционных жалоб

Существуют ли принципиальные различия между принятием решения о недопустимости (неприемлемости) обращения судьей (и тем более коллегией судей) и юридическим советником (Генеральным секретарем)? Представляется, что такие различия есть, хотя они и не очевидны. Во-первых, квалификация конституционного судьи и сотрудника Секретариата, пускай самого опытного и знающего, как правило, не равнозначна. Во-вторых, в отношении судей действуют многочисленные правила, направленные на обеспечение их независимости и непредвзятости, не распространяющиеся на чиновников. Причем именно на стадии решения вопроса о принятии жалобы к рассмотрению избежание конфликта ин-

тересов играет особую роль постольку, поскольку такое решение, как правило, блокирует все возможные дальнейшие коммуникации заявителя и Суда. Даже при принятии такого решения тройкой судей какая-либо необъективность или недобросовестность недопустимы. Как известно, в деле «Шварц и Кавник против Словении» Европейский Суд по правам человека единогласно признал нарушенной статью 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод на том основании, что один из трех конституционных судей, рассматривавших вопрос о приемлемости жалобы, четырем годами ранее, будучи профессором университета, давал экспертное заключение по делу, ставшему основанием возникновения затем конституционно-правового спора. Как указал Европейский Суд по правам человека, судья был хорошо знаком с обстоятельствами дела и привлекался процессуальными противниками заявителей к разбирательству в суде первой инстанции, что ставит под сомнение беспристрастность всего Суда, несмотря на то что пристрастность двух других судей не подтверждается³⁵.

Между тем в отношении жалоб, представляющих, с точки зрения Суда, наименьшую конституционную значимость, Э. Кершеван предлагает усилить полномочия Секретариата Суда. Эта идея связывается им с возможностью активного использования принципа рассмотрения наиболее важных обращений в приоритетном порядке³⁶ и одновременного введения пресекающего срока рассмотрения остальных, пропуск которого самим Судом означал бы их автоматическое отклонение (непринятие). По мнению бывшего Генерального секретаря Конституционного суда Словении, фундаментальным принципом является «гарантирование минимального изучения» каждой жалобы, что может быть достигнуто силами аппарата Суда. Если же в дальнейшем дело в течение этого пресекающего срока так и не доходит до судей, многократно отодвигаясь более перспективными делами, то все, что остается сделать ответственному сотруднику Секретариата (например, Генеральному секретарю), — это направить в адрес заявителя немотивированное решение (письмо) о том, что его жалоба не была и более уже не будет рассмотрена. Эти предложения заслуживают внимания, хотя и вызывают ряд вопросов (например, за-

чем ставить лицо в состояние правовой неопределенности или, иначе, «юридической небезопасности», если можно принять соответствующее решение сразу же, не выжидая?). Оценивая же предложения предоставить Суду при отказе в принятии жалобы право руководствоваться некими внутренними мотивами и не указывать аргументов в пользу неприемлемости обращения, профессор Маввич отмечает, что это означало бы «тектонический сдвиг» в общественном восприятии позиции и роли Суда в правовой системе, к чему ни общество, ни сам Суд совсем не готовы³⁷. Что же касается приоритетного порядка рассмотрения отдельных дел как такового, то, как следует из решения Европейского Суда по делу «Тричкович против Словении», использование этого механизма, в принципе, может оправдать длительность производства по иным, менее важным делам. Европейский Суд по правам человека указал, что «роль Конституционного суда как стража Конституции иногда делает особенно необходимой возможность принимать во внимание иные обстоятельства, нежели только хронологическую последовательность, в которой поступили обращения, такие как природа дела и его важность в политическом и социальном контексте»³⁸. Учитывая это, а также другие нюансы упомянутого дела, Европейский Суд посчитал, что срок в два года семь месяцев и 19 дней не составил нарушения требования Конвенции о рассмотрении дела в разумный срок.

В Законе о Конституционном суде Словении не содержится упоминаний об аппарате Суда (есть только две нормы о материальных гарантиях Генерального секретаря). Это само по себе уже может дать некоторое общее представление о его (аппарата) роли в глазах законодателя. Впрочем, следует отметить, что специальный правовой статус персонала суда весьма подробно урегулирован в Процессуальных правилах 2007 года: например, говорится о том, в какой форме допустимо или, наоборот, недопустимо подвергать критике решения Суда, как осуществляется забастовка служащих (ст. 22). Данные Правила в статье 13 устанавливают, что Суд имеет Секретариат, который состоит из следующих организационных единиц:

— Юридическая служба (букв. Управление юридических советников);

— Управление анализа и международного сотрудничества;

— Управление документации и информационных технологий;

— Регистрационное бюро (Канцелярия);

— Главное и финансовое управление.

Деятельность каждого из этих структурных подразделений, бесспорно, является важной частью организации конституционного судопроизводства, особенно если иметь в виду, что «коллективная независимость суда» проявляется именно в возможности самостоятельного принятия судьями решений относительно вспомогательного персонала суда, технического оснащения, управления помещениями судов и т.д.³⁹ Из названных подразделений нас интересует только Юридическая служба, руководимая Генеральным секретарем и его помощниками и состоящая из юридических советников, каждый из которых специализируется в определенной области права⁴⁰.

Согласно статье 16 Процессуальных правил, советники готовят доклады, проекты решений, определения и мнения в пределах юрисдикции Суда, а также выполняют другую экспертную работу, необходимую для рассмотрения дел и принятия решений. По этому поводу специалисты отмечают следующее: несмотря на то что в других странах служащие секретариатов только подготавливают все необходимые для выработки текста решения материалы, а сам проект готовит судья-докладчик, в словенском органе конституционной юрисдикции дело обстоит иначе — по устоявшейся практике именно юридический советник пишет решение, правда, делает это под руководством и в соответствии с инструкциями судьи-докладчика, который зачастую может исправить или дополнить ту или иную часть чернового варианта. «С учетом числа дел, рассматриваемых ежегодно, было бы невозможно воспринять иную модель работы»⁴¹. Из этого неизбежно следует, что советник может, наряду с Генеральным секретарем, присутствовать на заседании, в ходе которого разбирается дело, за которое он ответствен⁴². С разрешения Председателя Суда он может выступать, отвечать на вопросы и т.д. Советник также может запрашивать необходимые аналитические материалы у Управления анализа и международного сотрудничества.

Должность юридического советника замещается посредством открытого конкурса. Примечательно, что квалификационные требования, предъявляемые к этим государственным служащим, соответствуют требованиям к судьям местных, районных и высоких судов. Столь высокие требования не являются случайностью, а скорее, наоборот, принципиальным подходом законодателя. Как известно, в государственно-правовой системе Словении существует такое явление, как профессиональная мобильность судей. Как следует из статьи 71 Закона о судебной службе, судья из нижестоящего суда может быть приписан (то есть временно направлен для работы) к Конституционному суду, Верховному суду, одному из высоких судов⁴³, а также направлен в Судебный совет или Министерство юстиции. Это не противоречит статье 133 Конституции, согласно которой судья не может совмещать свое служение с работой в других государственных, местных самоуправляемых органах или органах политических партий. Таким образом, по решению Судебного совета судья может быть «прикомандирован» к Конституционному суду в качестве юридического советника на период не более 3 лет с возможностью переназначения. Когда Конституционный суд выдвигал соответствующую инициативу, предполагалось, что этот «обмен» мог бы внести вклад в качество принимаемых решений, «поскольку судьи могли бы применить их конкретный опыт судебных разбирательств в работе Конституционного суда и, наоборот, вернувшись к выполнению своих обычных обязанностей, привнести конституционно-правовой подход и полученный опыт в отношении защиты прав человека при рассмотрении судебных дел»⁴⁴. Практика показала, что по ряду причин эта инициатива не нашла широкого применения. Кроме практикующих судей, в работе Суда могут быть задействованы профессоры, преподающие право в высших учебных заведениях и занятые на «полставки».

Закономерно, что постоянно возрастающий объем обращений заставил руководство Суда искать способы все более разгрузить судей от работы второстепенной значимости, что можно сделать только за счет персонала аппарата Суда. По утверждению бывшего Генерального секретаря Суда, даже секретари судей, ответственные за координацию те-

кущей работы советников, работающих над тем или иным делом, кроме организационных функций, начали также выполнять «несложные юридические задания, которые ранее выполняли советники»⁴⁵.

В целом, у данной модели работы, помимо очевидных достоинств, есть и свои недостатки. Во-первых, не устанавливается тесного взаимодействия между конкретным судьей и конкретным помощником, как это бывает при «кабинетной» организации работы, поскольку связка судья — советник все время меняется. С другой стороны, это характерно и для моделей, в основе которых отраслевые управления, обслуживающие запросы всего Суда и всех судей. Во-вторых, при жестком распределении дел может возникнуть ситуация, когда судья будет вынужден ждать, пока советник, назначенный на его дело, закончит рассматривать другое обращение для другого судьи-докладчика, например если для него установлен приоритетный порядок. Можно сделать предположение и о существовании иных преимуществ и недостатков данной модели организационного и психологического свойства.

Исходя из изложенного, мы полагаем, что непростая роль и высокая ответственность юридических советников Суда является одной из отличительных особенностей словенского конституционного судопроизводства, а потому было бы упрощением утверждать, что именно судьей-докладчиком осуществляется подготовка проекта решения и сбор всей информации и только он докладывает дело перед другими судьями⁴⁶.

Процедурные правила Конституционного суда Словении не только детально регулируют вопросы внутренней организации деятельности, но и содержат процессуальные нормы по предметам, входящим в компетенцию Суда. Еще перед изучением обращения тройкой судей в отношении него производятся определенные юридически значимые действия. Советник Суда классифицирует поступившее обращение по ряду параметров (в том числе на предмет необходимости рассмотрения его в приоритетном порядке), после чего Генеральный секретарь определяет регистр, в который должно быть направлено дело⁴⁷. Последний также работает с обращениями, в которых ставятся вопросы, явно не относящиеся к юрисдикции Суда, а также с делами,

которые явно не могут быть рассмотрены на основании Закона о Конституционном суде Словении, и с жалобами, которые заведомо не имеют перспективы с учетом прецедентной практики Суда (п. 3 ст. 37 Процессуальных правил). Следует отметить, что указанное регламентное положение коренным образом отличается от статей 21а, 53 и 55 Закона, которые во взаимосвязи составляют правовую основу для «уведомительных писем» Генерального секретаря и которые говорят только о тех случаях, когда поданное обращение неподведомственно Суду или не содержит необходимой информации. Так или иначе, перечисленные категории дел попадают в так называемый общий регистр (*Register R*). После этого начальником Канцелярии Суда заявителю направляется уведомление, в котором объясняется, какие требования следует выполнить, чтобы производство в Суде могло быть открыто. Заявитель вправе в таком случае после исправления недостатков вновь обратиться к суду или же сразу потребовать решения вопроса судьями в порядке, который описан в предыдущей главе. В противном случае жалоба считается неподанной.

Учитывая эти и другие функции, бывший Генеральный секретарь Конституционного суда отмечал, что его функции «в большей степени квазисудебные» и что они преобладают над административными⁴⁸. Практика показала, что глава аппарата Конституционного суда Словении может впоследствии стать судьей.

4. Заключение

Внимательный читатель сможет без труда провести параллели между теми явлениями, что описаны в настоящей статье, и теми, что происходят, с неизбежностью будут происходить или уже имели место в прошлом в отечественном конституционном судопроизводстве. Прежде всего, сам институт «почти классической» конституционной жалобы избран для исследования не случайно — по-видимому, это та самая модель, к которой постепенно движется российский Конституционный Суд⁴⁹, усматривая достаточно оснований для дисквалификации нормы закона только лишь из-за несогласия с казуальным толкованием, данным ей единожды Высшим Арбитражным Судом РФ, регулярно намекая судам в определениях на явные ошибки, допущенные ими,

осуществляя (пускай и неохотно) полномочия по контролю за конституционностью правоприменения, предоставленные ему статьей 47.1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁵⁰.

В последние годы в Европе повсеместно прослеживается тенденция постоянного роста числа обращений граждан в высшие национальные (конституционные суды) и национальные (Европейский Суд по правам человека) судебные инстанции. В России эта тенденция становится особенно отчетливой как реакция на крайне низкое качество работы ординарных судов. По состоянию на 30 сентября 2012 года на рассмотрении Европейского Суда по правам человека находятся 139 500 жалоб. Из них 30 950 жалоб — обращения от российских граждан, что составляет 22,2 % от общего числа. Количество жалоб и запросов в Конституционный Суд РФ, несмотря на прогнозы, связанные с переездом Суда в 2007 году в Санкт-Петербург, с каждым годом возрастает. В 2006 году их число составляло 15 000, в 2009-м — уже 20 000, в 2012-м несколько меньше, но все равно — почти 19 000.

Это неизбежно приводит и к возрастанию роли аппарата Суда (когда сотрудники Секретариата готовят большую часть проектов определений, что прямо закреплено новой редакцией Регламента Суда) и к ужесточению требований допустимости (когда, к примеру, на основе статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», де-факто появляется категория юридической заинтересованности заявителя). Не исключено, что со временем произойдет и открытая селекция обращений на основании пресловутой «конституционной значимости» вопроса, что, впрочем, с нашей точки зрения, возможно только с условием налаживания гораздо более серьезной коммуникации между Конституционным Судом РФ и всеми иными судами, поскольку права человека не могут оставаться без защиты только лишь ради лучшей организации деятельности судебной системы.

Так или иначе, любая реформа отечественного конституционного судопроизводства, если она произойдет, потребует серьезного научного обоснования и тщательной организационной проработки. Обе задачи вполне

достижимы, если аккуратно изучать и использовать самые лучшие достижения зарубежных коллег, старательно оберегаясь от их ошибок.

Блохин Павел Дмитриевич — главный консультант аппарата судьи Конституционного Суда РФ, преподаватель юридического факультета Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербургский филиал).

dartpaulus@mail.ru

¹ См.: Мавич А. Проблема защиты основных прав конституционным судом и практика Конституционного суда Республики Словения // Защита основных прав Конституционным судом: Брионии, 23–25 сентября 1995 года: Избранные доклады. Страсбург: Издание Совета Европы, 1995. (Серия «Наука и техника демократии». № 15) С. 90–112.

² Следует отметить, что и весь институт конституционной жалобы как таковой сформировался в Словении по немецкому образцу.

³ См.: Melart T., Zore L. The Individual Constitutional Complaint in Slovenia (unpublished dissertation for Co.Co.A. at the University of Trento, Italy, 2008) <http://www.jus.unitn.it/cocoa/papers/PAPERS%203RD%20PDF/ICC%20Slovenia%20edit%20ok.pdf>.

⁴ См.: Крамбергер М. Конституционная жалоба в юриспруденции Конституционного суда Республики Словения // Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. 2005. № 2(28). С. 152–157.

⁵ См.: Ribičič C. Strengthening Constitutional Democracy (http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/SLO_Ribicic_E.pdf).

⁶ Здесь и далее статистические данные приводятся по следующему источнику: The Constitutional Court of the Republic of Slovenia: An Overview of the Work for 2011. Ljubljana: The Constitutional Court of the Republic of Slovenia, 2012 (<http://www.us-rs.si/media/annual.report.2011.pdf>).

⁷ То есть конституционные жалобы.

⁸ То есть итоговое решение вынесено в пользу заявителя.

⁹ Об этом см.: Евсеев А. П. Психология конституционного судопроизводства: монография. Харьков: Юрайт, 2013.

¹⁰ Об этом см.: Steinman T. Information Technology as Support for More Effective Operation of the Constitutional Court: The Presentation of the Case Management System of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia: Report Prepared for the Third Conference of Secretaries General of Constitutional Courts and Equivalent Bodies. Bled, Slovenia, 29–30 September 2005 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2005\)043-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2005)043-e)).

¹¹ См., например: Решение Up-448/12 от 21 июня 2012 года.

¹² См., например: Решение Up-1019/08 от 27 мая 2009 года.

¹³ См., например: Решение Up-43/10 от 7 апреля 2011 года.

¹⁴ См.: Mavčič A. Slovenian Constitutional Review: Its Position in the World and its Role in the Transition to a New Democratic System. Ljubljana: Nova revija, 1995.

¹⁵ См.: Melart T., Zore L. Op. cit.

¹⁶ Решение Up-630/02 от 28 октября 2002 года.

¹⁷ The Relations between the Constitutional Courts and the Other National Courts, Including the Interference in this Area of the Action of the European Courts: Report of the Constitutional Court of Slovenia, Conference of European Constitutional Courts, XIIth Congress, Brussels, 14–16 May 2002 (<http://www.conicoconsteu.org/reports/rep-xii/Slovenia-EN.pdf>).

¹⁸ Мавич А. Указ. соч.

¹⁹ См.: Mavčič A. Individual Complaint as a Domestic Remedy to be Exhausted or Effective within the Meaning of the ECHR: Comparative and Slovenian Aspect (<http://www.concourts.net/lecture/constitutional%20complaint1.pdf>).

²⁰ См.: Ribičič C. Op. cit.

²¹ Решения Up-315/00 от 3 июля 2003 года и Up-286/01 от 11 декабря 2003 года.

²² Ribičič C. Op. cit.

²³ Решение Up-448/12 от 21 июня 2012 года.

²⁴ Решение Up-500/12 от 21 июля 2012 года.

²⁵ Так, в силу изменений, внесенных в 2013 году в Правила Верховного суда США и закрепивших давно сложившуюся традицию, только юрист с адвокатской лицензией может иметь право выступать в Суде.

²⁶ См.: Ribičič C. op. cit.

²⁷ См., например, решение Up-3055/07 от 20 мая 2008 года.

²⁸ Петрич Э. Независимость конституционных судов и равноправие судебной ветви власти (к вопросу о переопределении функции и роли колл-

- ституционных судов) // Конституционный контроль: доктрина и практика: Материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28–29 октября 2011 г.) / Под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, 2012. С. 241–247.
- ²⁹ См.: *Mavčič A.* Individual Complaint as a Domestic Remedy to be Exhausted or Effective within the Meaning of the ECHR: Comparative and Slovenian Aspect.
- ³⁰ См.: Решение Up-705/08 от 9 марта 2010 года.
- ³¹ См.: Решение Up-901/08 от 24 февраля 2009 года.
- ³² *Ribičič C.* Op. cit.
- ³³ Обычно используется термин «*reject*» — отклонить.
- ³⁴ «*Not accept*» — отказать в принятии, признать неприемлемой.
- ³⁵ См.: Application no. 75617/01, *Svarc and Kavnik v. Slovenia*, Judgment of 8 February 2007.
- ³⁶ Такой механизм прописан в Процессурных правилах Суда: согласно статье 46, некоторые категории дел в обязательном порядке, а некоторые — по усмотрению суда рассматриваются вне очереди. Это происходит, например, когда дело затрагивает «важный правовой вопрос».
- ³⁷ См.: *Mavčič A.* Individual Complaint as a Domestic Remedy to be Exhausted or Effective within the Meaning of the ECHR: Comparative and Slovenian Aspect.
- ³⁸ Application no. 39914/98, *Tričković v. Slovenia*, Judgment of 12 June 2001.
- ³⁹ См.: *Mavčič A.* Guarantees of Independence of the Judiciary: the Slovenian Experience: Paper prepared for International Judicial Reform Symposium, 2–3 April 2012, Ankara, Turkey (http://www.concourts.net/lecture/Ankara%202012_1_.pdf).
- ⁴⁰ О деятельности других структурных подразделений, в частности Управления документации и информационных технологий, см.: *Mavčič A.* Importance of Electronically Supported Legal Information with Special Reference to the Issue of Constitutional/Judicial Review: Paper prepared for the 10th International «Law via the Internet» Conference, Durban, South Africa, 26–27 November 2009 (http://www.concourts.net/lecture/Durban2%20_6_.pdf); *Steinman T.* Information Technology as Support for More Effective Operation of the Constitutional Court: The Presentation of the Case Management System of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia.
- ⁴¹ *Šovdat J.* The Organization of the Work of Legal Advisors in Support of the Decision-Making of the Constitutional Court: Presentation and Experience of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia: Report Prepared for the Third Conference of Secretaries General of Constitutional Courts and Courts of Equivalent Jurisdictions, Bled, 29–30 September 2005, ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2005\)041-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2005)041-e)).
- ⁴² В ходе работы дело может быть передано другому советнику при наличии к тому достаточных причин.
- ⁴³ Имеется в виду один из 4 высоких судов, действующих в системе общей юрисдикции в качестве судов второй инстанции. Кроме них, на том же уровне находятся Административный суд и Высочайший суд по трудовым и социальным спорам.
- ⁴⁴ *Šovdat J.* Op. cit.
- ⁴⁵ *Ibid.*
- ⁴⁶ См.: *Мильчакова О. В.* Роль Конституционного суда Словении в поддержании правового порядка в государстве // *LexRussica*. 2013. № 1. С. 47–55.
- ⁴⁷ См.: *Steinman T.* The Constitutional Court of the Republic of Slovenia: Current Problems Concerning the Organization and Proceedings: Report Prepared for the Seminar on «Constitutional Control: Basic Problems of Legal Proceedings, Organization and Practice», Batumi, 3–4 June 2002 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2002\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2002)033-e)).
- ⁴⁸ См.: The Status and Functions of Secretaries General of Constitutional Courts: The Bulletin of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). November 2002, revised December 2005, Strasbourg.
- ⁴⁹ См.: *Гаджиев Г. А.* Вступительная статья // Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / Под ред. Г. А. Гаджиева. М.: Норма: Инфра-М, 2012.
- ⁵⁰ См.: *Тарасова А. Е., Власенко Д. К.* Публичный контроль за конституционностью правоприменения: компетенция Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 70–75.