

## За рубежом

### Устройство Федерального конституционного суда ФРГ: отдельные организационные, психологические и процессуальные аспекты

Федеральный Конституционный суд ФРГ; аппарат Суда; судебные клерки; организационно-финансовая автономия; конституционная жалоба

*П. Д. Блохин*

Конституционный Суд Российской Федерации, главный консультант аппарата судьи; НИУ «Высшая школа экономики» – Санкт-Петербург, преподаватель кафедры конституционного и административного права

В отечественной и зарубежной литературе многократно указывалось на авторитет Федерального Конституционного суда Германии, большую степень его самостоятельности и независимости, ставилось в пример высокое качество его решений по тем или иным делам. При этом в тени оставались и остаются те организационные, психологические и процессуальные факторы, которые способствуют этому. Между тем, совершенно очевидно, что эффективность конституционного судопроизводства обусловлена многими явлениями, такими как: пропускная способность суда, внутренняя и внешняя автономия судьи, характер взаимодействия между судьей и чиновником аппарата суда и т. д. Настоящая статья представляет собой попытку восполнить этот дефицит информации и с позиции социологического, психологического анализа взглянуть на то, как наилучшим образом может быть устроен столь сложный организм, как орган судебного конституционного контроля. При этом особое внимание уделяется тем элементам этого организма, которые являются особенными для правовой системы ФРГ и представляют интерес для российского исследователя. К числу таких особенностей автор относит, прежде всего, наличие специальных судейских составов из трех судей для предварительного рассмотрения конституционных жалоб и кабинетную модель организации аппарата суда, при которой основная нагрузка ложится не на специальное подразделение вроде секретариата суда, а на офисы (аппараты)



каждого из судей. Указанные особенности в целом характеризуются автором как децентрализация судопроизводства. Отдельная часть исследования посвящена месту и роли чиновников суда (судебных клерков) в осуществлении судопроизводства. Между тем, указанные особенности устройства немецкого Конституционного суда имеют как свои очевидные преимущества, так и явные недостатки, анализу которых посвящена большая часть настоящей статьи. В связи с этим автор опирается не только на юридические труды, но и на изыскания в области социологии, статистические сведения, работы по судебному администрированию (кейс-менеджменту).

### **Введение. Проблема кадровой и бюджетной автономии Суда**

Как известно, административно-финансовая автономия далась немецкому Конституционному суду (Bundesverfassungsgericht) нелегко. В 1952 году ФКС ФРГ был подготовлен Меморандум о правовом статусе Суда, в котором, в числе прочего, утверждалось, что Суд «должен самостоятельно решать вопросы относительно своего вспомогательного персонала (без Министерства юстиции)», а «штатные должностные лица ФКС должны назначаться и освобождаться Председателем Суда», при этом ФКС должен, «как это имеет место и по отношению к другим высшим федеральным органам, иметь в госбюжете самостоятельный финансовый план. ФКС самостоятельно решает вопрос о расходовании собственных бюджетных средств»<sup>1</sup>. Как описывают исследователи, данный документ, подготовленный судьей Герхардом Либхольцем, встретил мощное сопротивление со стороны Министерства юстиции и членов Бундесрата, принадлежащих к партии ХДС, и лишь благодаря настойчивости членов Суда, который возглавлял Герман Хёпкер-Ашофф, в конечном счете, был реализован<sup>2</sup>. Нет никаких сомнений в том, что это завоевание, сегодня кажущееся отражением совершенно бесспорной необходимости, сыграло свою роль в ста-

---

<sup>1</sup> Меморандум Федерального конституционного суда. Правовой статус Федерального конституционного суда (от 27 июня 1952 г.) // *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*. Tübingen, 1957, S. 110–221 / Пер. с нем. проф. В. А. Кряжкова.

<sup>2</sup> *Kommers D. P., Miller R. A. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany: Third edition, Revised and Expanded*. Duke University Press, 2012. С. 12.

новлении немецкой конституционной юстиции. Финансовая и кадровая автономия суда являются залогом не только его независимости в принятии решений, но и просто нормального функционирования. Для сравнения отметим, что обратная ситуация сложилась, например, в Македонии. Здесь существует проблема организационно-кадровой самостоятельности Суда: вакансии в аппарате Суда не могут заполняться без согласия Агентства гражданских служащих и без выделения средств на оплату их труда Министерством финансов<sup>1</sup>. Естественно, такое положение вещей вызывает самые негативные оценки как со стороны самого Суда и его членов, так и со стороны исследователей. Недаром профессор А. Бланкенагель рассматривает такие формы взаимодействия (финансирование, социальные блага для судей и сотрудников и т. п.) конституционного суда и других органов власти как одну из детерминант его «институциональной идентичности»<sup>2</sup>.

Учреждение конституционным судом тех или иных структурных подразделений или штатных единиц в составе своего аппарата обусловлено объективно существующими в тот или иной момент времени потребностями, о которых лучше всего осведомлен сам Суд в лице своего руководства. В этом смысле показательна история образования пресс-службы в ФКС ФРГ. Как описывается в литературе, своим появлением она была обязана Председателю Суда (1994–2002) Ютте Лимбах, которая отреагировала таким образом на жесточайшую критику, которой подвергся Суд в середине 1990-х годов вследствие принятия ряда непопулярных среди консервативных слоев общества решений. Кроме многочисленных публичных выступлений и интервью, которые была вынуждена дать госпожа председатель, дабы спасти репутацию Суда, она учредила пресс-офис, «целью которого, среди прочего, была подготовка пояснительных пресс-релизов решений Суда»<sup>3</sup>. Положительный

---

<sup>1</sup> Мильчакова О. В. Конституционный контроль в странах бывшей Югославии. Москва: ДПК Пресс, 2014. С. 98.

<sup>2</sup> Blankenagel A. Constructing and defending one's self: some thoughts concerning the institutional identity of constitutional courts // Tel Aviv University Studies in Law. Vol. 15. 2000. P. 23–49.

<sup>3</sup> Quint P. E. Leading a Constitutional Court: Perspectives from the Federal Republic of Germany // University of Pennsylvania Law Review. Vol. 154. P. 1870.



опыт был воспринят и иными правовыми системами. Так, «после наиболее резонансных дел Конституционный Трибунал Польши проводит пресс-конференции. Это делается для того, чтобы объяснить обществу суть вынесенного решения и его основания (мотивировочную часть)»<sup>1</sup>. Как поясняет Руководитель Секретариата Конституционного Суда РФ Е. В. Кравченко, «усилия по повышению уровня присутствия в печатных и электронных СМИ» необходимы с целью «разъяснения гражданам подлинного смысла, роли и значения тех или иных решений Суда (в частности, принимаемых им «отказных определений»). Это позволит предотвратить многие проявления необоснованной критики в их адрес»<sup>2</sup>. Активную роль в этом должны играть пресс-служба, отраслевые и аналитические подразделения Суда.

Между тем, согласно Закону о федеральном бюджете на 2014 год на нужды Конституционного суда ФРГ выделено более 46 млн. евро (почти на 1 млн. больше, чем в 2013 году и на 16 млн. – чем в 2012). Из них 23,7 млн. евро – расходы на персонал (на 1 млн. больше, чем в 2013 году). Большая часть этой суммы расходуется на выплату заработной платы, социальное обеспечение, повышение квалификации государственных служащих и иных сотрудников аппарата Суда. Отметим, что бюджет Конституционного Суда РФ на 2014 год составляет около 665 млн. рублей, т. е. примерно 13,3 млн. евро (в 3,5 раза меньше, чем в ФРГ). Само по себе сопоставление этих цифр мало что дает: из бюджета ФКС ФРГ видно, что он самостоятельно решает все хозяйственные вопросы, начиная с содержания здания и заканчивая оплатой расходов сотрудников на проезд – сообразно этому государство и выделяет ему финансовые ресурсы. В случае с КС РФ частью материально-технических и социально-бытовых вопросов заведуют другие ведомства, а не сам Суд: например, сегодня обслуживание ав-

---

<sup>1</sup> Семинар ОБСЕ по человеческому измерению. Конституционное правосудие. Краткий сводный отчет. Варшава, 14–16 мая 2008 г. С. 20.

<sup>2</sup> Кравченко Е. В. Критика решений Конституционного Суда Российской Федерации – меры по учету, анализу и предотвращению (в Контексте полномочий Секретариата Конституционного Суда) // Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. 2012. № 2. С. 58.

тотранспортом или организация общественного питания для сотрудников КС находятся в ведении Управления делами Президента. К слову, эта сторона жизни конституционного суда также достаточно важна и может влиять на степень его самостоятельности и независимости. Для нас интереснее всего то, что, как и в случае с ФРГ, примерно половину этой суммы (306,5 млн. рублей или 6,1 млн. евро) составляют расходы на оплату труда сотрудников Суда (без учета вознаграждения самим судьям). Естественно, что у налогоплательщика может возникнуть вопрос, насколько оправдывают себя такие значительные расходы (даже несмотря на то, что по сравнению с бюджетами многих других государственных органов эта сумма достаточно скромна).

Для того, чтобы хотя бы немного приблизиться к ответу на этот вопрос, представляется полезным обратиться к структуре ФКС ФРГ и, в частности, положению и месту в этой структуре служащих его аппарата (в самом широком смысле). В составе Федерального конституционного суда ФРГ возможно выделить следующие внутренние подразделения, каждое из которых непосредственно участвует в процессе отправления правосудия. Среди них – пленум Суда (на него в данной статье обращается наименьшее внимание) и сенаты<sup>1</sup> (которые также в меньшей степени являются предметом исследования); последние, в свою очередь, подразделяются на коллегии<sup>2</sup> из трех судей; при этом каждый судья имеет свой аппарат (кабинет); кроме того в составе Суда имеется секретариат (канцелярия). Следует пояснить, что если расположить указанные подразделения и рабочие органы Суда не в иерархическом порядке, а в зависимости от стадийности процесса (т. е. хронологической последовательности сменяющих друг друга процессуальных стадий), а также от степени «вовлеченности» в процесс (в смысле той количественной нагрузки, которую они на себя принимают), то последовательность будет прямо противоположной.

---

<sup>1</sup> В англоязычных текстах иногда обозначаются как panel – мы будем использовать как синонимичный термин палаты, имея в виду палаты Конституционного Суда РФ, существовавшие до 2010 г.

<sup>2</sup> В литературе на английском языке иногда используется термин chamber. Во избежание терминологической путаницы мы переводим здесь как коллегия, что наиболее всего подходит по смыслу.



### Секретариат Суда

В составе Суда действует особый секретариат, состоящий из советников (Präsidualrate), имеющих квалификацию судьи, каждый из которых приписан к первому либо второму сенату и должен, согласно Регламенту<sup>1</sup>, оказывать председателю соответствующего сената помощь в разборе дел. Советник, относящийся к Первому Сенату, одновременно является Директором (Direktor), т. е. руководителем судебной администрации; советник Второго Сената замещает его. По своему правовому статусу должность директора ФКС примерно (по статусу) соответствует должности руководителя аппарата в Бундестаге или Бундесрате. Он должен сдать первый и второй государственный экзамены по праву (что и является условием допуска к судейской службе) и обладать длительным опытом администрирования. В своей деятельности Директор подчиняется непосредственно Председателю Суда, который, в силу ч. 1 пар. 14 Регламента уполномочивает его на решение административных вопросов. Рядовые сотрудники могут подбираться на должности Директором, в то время как назначение вышестоящих требует одобрения Председателя. В ведении Директора находится целый ряд подразделений, таких как протокольное управление, кадровая служба, финансовый отдел, отделы, ведающие библиотекой, электронной системой документации и др.

Для нас важно то, что в ФКС ФРГ нет секретариата в привычном для российского читателя понимании, поскольку он относится к модели децентрализованной или «кабинетной» судебной администрации. В частности, под началом Директора всегда находились около десятка чиновников-регистраторов, имеющих трехлетнюю юридическую подготовку и способных выполнять отдельные судебные функции, связанные с судопроизводством (Rechtspfleger), которые вместе представляют собой что-то вроде отдела по первичной обработке обращений (Geschäftsstellen); они подчиняются одному или двум юристам более высокого уровня и квалификации<sup>2</sup>. Под руководством Директора названные сотруд-

---

<sup>1</sup> BVerfGG 1986.

<sup>2</sup> Barnstedt E. L. Administrative assistance in dealing with proceedings before the Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht), with particular reference to

ники осуществляют проверку обращений с точки зрения требований к их допустимости. Важно, что такая оценка предполагает не только проверку выполнения формальных предписаний, но и некоторый анализ жалобы по существу<sup>1</sup>. Сюда включаются случаи явной неподведомственности жалобы (когда заявитель просит наказать какого-либо чиновника), явной недопустимости (когда пропущен срок на подачу жалобы), явной необоснованности (когда на основе предшествующей практики Суда совершенно очевидно, что такая жалоба не имеет шансов на успех). В случае отрицательного мнения секретариата жалоба заносится в так называемый «общий регистр», а заявителю в пределах месячного срока направляется соответствующее письмо. Такая работа, несомненно, предполагает некоторый юридический анализ. Например, для того, чтобы установить, были ли заявителем исчерпаны все доступные средства правовой защиты, необходимо выяснить, предпринял ли он все меры, «обоснованно ожидаемые от него»: так «апеллирование к суду может быть бесперспективным в силу твердо устоявшихся правил вышестоящих инстанций»<sup>2</sup>. Статистика<sup>3</sup> демонстрирует, что в 2011 году из общего числа более 9100 обращений около 900 было квалифицировано секретариатом как требования предоставить справку по тем или иным вопросам производства в Суде, еще более 2200 – как письма, имеющие общий характер, выражающие мнение граждан, 27 анонимных писем. 4 500 производств из общего числа были прекращены после направления заявителю письма секретариата; 1549 (26%) обращений были внесены в регистр производств после предварительного инструктирования заявителя секретариатом. Из сказанного видно, что в 2011 году (равно как и в 2010) примерно половина заявителей были удовлетворены письмами секретариата Суда и решили не настаивать на

---

constitutional complaint proceedings». Report on International legal training workshop. Strasbourg, 26 March 2004.

<sup>1</sup> The status and functions of secretaries general of constitutional courts. The bulletin of the Venice Commission // Strasbourg, 2006.

<sup>2</sup> Heun W. Access to the German Federal Constitutional Court // Constitutional Courts in Comparison: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court / Ed. by R. Rogowski, T. Gawron. New York: Berghahn Books, 2002.

<sup>3</sup> <https://www.bundesverfassungsgericht.de>



дальнейшем производстве – это большой процент заявителей в сравнении с предыдущими годами. Одновременно мы можем сказать, что на несколько процентов уменьшилось число случаев, когда заявитель исправил допущенные им ошибки и направил обращение вновь. Таким образом, секретариат является важным «фильтром грубой очистки»<sup>1</sup> в потоке жалоб.

Как отмечалось ранее самим руководством секретариата Суда, целью предварительного рассмотрения обращения является установление его соответствия «минимальным требованиям, необходимым для вынесения судебного решения»; если эти требования не соблюдены, то секретариат уведомляет заявителя о существующих процессуальных предпосылках, с тем чтобы «обратить его внимание на возможность получить юридическую помощь где-либо еще и иногда убедить его отозвать обращение», при этом «трудность состоит в том, чтобы привлечь внимание заявителя к этим замечаниям, не предвосхищая возможного решения Суда»<sup>2</sup>. Одновременно заявителю может быть выслана стандартная памятка по обращению с жалобой. Здесь возникает вопрос о том, в какой степени уведомительное письмо чиновника секретариата суда может служить в качестве краткой юридической консультации заявителю (относительно того, как лучше изменить обращение в Суд или каким иным способом можно попытаться восстановить нарушенные права). Во-первых, такая работа дополнительно обременяет суд и его канцелярию, итак загруженные делами. Во-вторых, ошибочность такого совета, данного в форме официального документа, влечет неясные правовые последствия. В-третьих, можно предположить, что это противоречит принципу, согласно которому Суд не проявляет никакой инициативы в возбуждении дела, а также принципу состязательности и равноправия сторон (в российском законе, в отличие от немецкого, он прямо назван в числе основных судопроизводственных принципов). Что касается первых двух аргументов, то нельзя забывать, что уведомления не

---

<sup>1</sup> *Сивицкий В. А.* О некоторых аспектах рассмотрения обращений в адрес Конституционного Суда Российской Федерации в предварительном порядке его Секретариатом // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> *Barnstedt E. L.* Administration of the Federal Constitutional Court. Collection of reports. Strasbourg, 11 February 2000.



должны сбивать с толку заявителя, который ошибочно может принять лаконичный и категорический ответ как отказ в рассмотрении дела<sup>1</sup>. Заявитель, обращающийся в суд, не обязан обладать исчерпывающими юридическими познаниями, при том, что требование к обязательному квалифицированному представительству в КС ФРГ отсутствует. Кроме того, принцип состязательности и равноправия сторон в конституционном судопроизводстве имеет существенные особенности, в частности, на «стороне защиты» всегда находится государство, обладающее профессиональным юридическим аппаратом и располагающее несравнимо большими ресурсами, чем частное лицо. Впрочем, если заинтересованным лицом выступает крупная корпорация, она зачастую в состоянии нанять лучших юридических представителей или, например, организовать информационную компанию в прессе. Исходя из изложенного, можно утверждать, что содержание таких уведомлений может быть различным. Здесь должен быть найден баланс между их «фильтрационной» и «консультационной» функциями. Во многом это зависит от того стиля работы, который задает руководство суда – в лице его пленума или же председателя, судьи-секретаря, руководителя секретариата.

С учетом того, что производство в Конституционном суде ФРГ, по общему правилу, является эффективным средством правовой защиты по смыслу Европейской конвенции и подпадает под требования ст. 6 ЕКПЧ, иногда возникает вопрос о процессуальной роли писем секретариата Суда. По этому поводу в одном из дел Европейский суд по правам человека высказался следующим образом<sup>2</sup>. Государство-ответчик настаивало на том, что заявитель не исчерпал возможности национальной судебной системы, поскольку обратился в ФКС ФРГ с ходатайством о восстановлении пропущенного срока на подачу конституционной жалобы за пределами периода времени, в течение которого такое ходатайство может быть удовлетворено, а значит его жалоба в ЕСПЧ неприемлема.

---

<sup>1</sup> *Kommers D. P., Miller R. A. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany: Third edition, Revised and Expanded. Duke University Press, 2012. С. 30.*

<sup>2</sup> Decision as to admissibility. Application no. 26171.07 by Lars Hümmer against Germany.



Заявителю было направлено письмо из секретариата Суда, где сообщалось о пропуске срока, а после этого тройкой Судей было принято немотивированное решение об отказе в рассмотрении дела. Тем не менее, ЕСПЧ счел, что «такое письмо Канцелярии Федерального конституционного суда не может квалифицироваться как решение суда»; «в своем решении от 20 марта 2007 г. об отказе в принятии жалобы к рассмотрению ФКС ФРГ не ссылаясь на это письмо. Следовательно, вероятность того, что Суд основывал свое решение на иных мотивах кроме названного в письме Канцелярии, не может быть исключена». На этом основании ЕСПЧ счел довод властей о неисчерпании средств правовой защиты неубедительным и принял жалобу к производству. Вместе с тем, было бы неверным утверждать, что Европейский Суд не придает никакого правового значения подобным письмам. В одном из своих решений<sup>1</sup> ЕСПЧ рассматривал вопрос о том, не составило ли наложение штрафа за злоупотребление правом на подачу конституционной жалобы отказа в доступе к правосудию согласно ч. 1 ст. 6 Конвенции. Суд обратил внимание, что ранее заявитель письмом канцелярии Конституционного суда был информирован о том, что его жалоба, вероятно, не удовлетворяет требованиям допустимости. Следовательно, счел Суд, он должен был осознавать, что существует риск того, что жалоба будет отклонена и будет наложен штраф. Таким образом, вопрос о соотношении между уведомлениями секретариата и немотивированными решениями судебных коллегий и о правовой природе первых не вполне однозначен.

Примечательно, что до настоящего времени распределение дел между сотрудниками секретариата осуществлялось не произвольно и не по воле вышестоящего руководства, а в алфавитном порядке (в зависимости от того, с какой буквы начинается фамилия заявителя). В обязанности Директора входит также распределение (а формально предложение Председателю Суда о распределении) поступивших обращений между двумя Сенатами и между судьями Первого Сената (в отношении второго это делает, как следует из вышесказанного, его заместитель в связке с Заместителем председателя). Важно подчеркнуть, что делается это также не произволь-

---

<sup>1</sup> Там же.

но и не по желанию Председателя Суда, а на основе базовых правил распределения дел, утверждаемых Судом перед началом очередного финансового года, что отражает известный принцип немецкого правосудия – *Gesetzlicher Richter* (принцип законного судьи – см. ст. 102 Основного закона ФРГ). Как пишет Вольфганг Хейде, «Основной закон диктует необходимость того, чтобы выбор судьи был определен настолько ясно, насколько это возможно на основе правовых норм общего характера, и чтобы это было отражено надлежащим образом в процессуальных кодексах соответствующей юрисдикции». До настоящего времени план распределения дел публиковался в Федеральной газете, издаваемой Министерством юстиции.

Что касается дальнейшего хода процесса, то по завершении стадии предварительного рассмотрения жалобы, Директор и его подчиненные практически устраниются из него. Они не участвуют в подготовке заседаний сенатов и не следят за ходом подготовки проектов решений. Впрочем, они ведут последующую корреспонденцию со сторонами процесса, иногда и от лица судей, для чего существуют Бюро и Канцелярия, занимающиеся «бумажной» работой, включающей также редактуру документов и проектов решений.

С учетом изложенного, можно утверждать, что директор (администратор) играет в Суде достаточно важную роль – недаром др. К-Г. Цирляйн, удостоенный за свои заслуги даже нескольких зарубежных наград, получил прозвище «серый кардинал»<sup>1</sup>. Тем не менее, как указывал один из прежних директоров, г-жа Барнштедт, «я не являюсь Генеральным секретарем в общепринятом смысле, поскольку я не вовлечена в судебный процесс как таковой»<sup>2</sup>. В литературе отмечается, что после 2011 г. произошло еще большее разведение административно-кадровых и квазисудебных функций Директора<sup>3</sup>, а должность *Präsidentialrate* стала скорее номинальной.

---

<sup>1</sup> *Quint P. E.* Leading a Constitutional Court: Perspectives from the Federal Republic of Germany // *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 154. P. 1865.

<sup>2</sup> *Barnstedt E. L.* Administration of the Federal Constitutional Court. Op. cit.

<sup>3</sup> *Benda E., Klein E., Klein O.* Verfassungsprozessrecht. Ein Lehr- und Handbuch. Verlag C. F. Müller Heidelberg, 2012. P. 90.



### Малые коллегии в составе сенатов Суда

Когда стало понятно, что существующая двухпалатная структура Суда несовершенна и он вскоре захлебнется в потоке конституционных жалоб (а произошло это очень скоро – в 1956 году), законодатель предусмотрел возможность дробления сенатов на судебные составы. Такие составы получили названия «комитеты трех», а впоследствии стали именоваться коллегиями (Kammern). Сегодня существует шесть коллегий (по три в каждом сенате), состав которых не может оставаться неизменным более трех лет подряд (т. е. существует ротация судей между коллегиями). Такая ротация в целях исключения какой-либо «келейности» усиливается общей ротацией состава Суда. Как видно, в каждом сенате один из судей вынужден какое-то время участвовать в работе сразу двух составов. Председатель и его заместитель по должности председательствуют в соответствующих тройках. Компетенция «троек» на протяжении всех 50 с лишним лет их существования неоднократно подвергалась изменению<sup>1</sup>.

В 1986 году тройкам помимо функции «фильтрации» судебных дел была предоставлена ограниченная власть разрешать дела по существу. В это же время им было позволено взимать штрафы (т. н. пошлины) фактически за всякое безуспешное обращение, но от этого вскоре было решено отказаться, хотя возможность наложения санкций за злоупотребление процессуальным правом осталась. Сегодня философия работы «троек» может быть понятно описана следующими словами: «только если конституционная жалоба попадает в «серую зону» между явно не заслуживающими внимания и явно обоснованными, фильтрационная коллегия передает дело сенату в полном составе для дополнительного исследования и принятия решения»<sup>2</sup>. Дело попадает на рассмотрение коллегии из трех судей двумя путями: либо если жалоба, по мнению секретариата Суда, не содержит серьезных недостатков, делающих ее явно недопустимой (в широком смысле), в том числе, после ис-

---

<sup>1</sup> Heun W. Access to the German Federal Constitutional Court // Constitutional Courts in Comparison: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court / Ed. by R. Rogowski, T. Gawron. New York: Berghahn Books, 2002. P. 135–136.

<sup>2</sup> Quint P. E. Leading a Constitutional Court: Perspectives from the Federal Republic of Germany // University of Pennsylvania Law Review. Vol. 154. P. 1863.

правления указанных ранее недостатков, либо когда такая жалоба занесена в Общий регистр, однако заявитель настаивает на принятии решения Судом. То есть, это примерно такой же механизм как в Конституционном Суде РФ. Коллегия вправе принять одно из следующих основных решений: либо отклонить жалобу, в случае если она является недопустимой, а также не имеет достаточных шансов на успех, или разрешить дело по существу, если жалоба очевидно обоснована, и проблема явно находится в пределах уже выработанной ранее одним из сенатов практики<sup>1</sup>. Такие решения принимаются единогласно и не требуют указания мотивировки. Если хотя бы один из судей высказывается в пользу принятия жалобы к рассмотрению вопреки мнению коллег, то жалоба автоматически «переправляется» в сенат.

Естественно, в этих случаях может иметь место конституционно-правовой анализ, в частности, относительно того, является ли новое дело аналогичным предыдущему и может ли оно быть разрешено на основе изложенных правовых позиций. Как пишет известный ученый О. Лухтерхандт, «это очень сложная проблема, потому что иногда неясно, что собственно является причиной, послужившей основанием для данного решения»<sup>2</sup>. В итоге, это приводит к тому, что «копировальный механизм» в виде троек в ряде случаев дает сбой и судьи, вместо того, чтобы следовать прецеденту, сами «создают новый прецедент»<sup>3</sup>. С этим соглашаются Бенда и Клейн, говоря, что то, что 99% всех дел рассматривается именно коллегиями из трех судей, свидетельствует лишь о чрезвычайной загруженности Суда и об эффективности такого механизма разгрузки, но не характеризует содержательную сторону такой рабо-

---

<sup>1</sup> Подробно о критериях допустимости, приемлемости и обоснованности конституционных жалоб см. нашу статью: *Блохин П. Д.* Защита основных прав средствами конституционного правосудия в Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3.

<sup>2</sup> *Лухтерхандт О.* Значение решений Федерального Конституционного Суда для правового порядка Германии // Альманах. Конституционное правосудие в новом тысячелетии. 2011. Ереван: Центр Конституционного права Республики Армения, 2011. С. 123–138.

<sup>3</sup> *Flemig S.* Attitude versus doctrine: a Jurimetric analysis of the German Federal Constitutional Court. Canadian Political Science Association Annual Conference paper. 2010. P. 9.



ты<sup>1</sup>. Следует заметить, впрочем, что сегодня значительная часть таких решений содержит мотивировку, которая может достигать нескольких страниц, а кроме того доступна в сборниках и на официальном сайте Суда. Это особенно касается таких решений, которые «служат цели прояснить правовые позиции, заложенные в основание предыдущих решений», а так же тех, которые «способны привлечь внимание общественности», и которые печатаются также в ключевых печатных периодических изданиях<sup>2</sup>. Это повышает транспарентность процесса и делает решения более авторитетными.

Подобно функциям Секретариата КС РФ деятельность «троек» подвергалась в ФРГ серьезной критике. По утверждению самого руководства Суда, основные доводы состоят в следующем: «1) только трое вместо восьми судей рассматривают дело, не проводя при этом устных слушаний; 2) практически никакого обоснования в решении не приводится; 3) подготовительная работа выполняется судебными клерками»<sup>3</sup>. С учетом этого предлагалось устранить названный институт. И так же, как и в случае с Секретариатом КС РФ<sup>4</sup>, данный институт неоднократно становился предметом оспаривания в самом ФКС ФРГ. Заявители утверждали, что «отклонение жалобы образует отказ в праве на рассмотрение делам законным составом суда», однако Суд не принял эти обращения к производству, основываясь на «исходном законодательном уполномочии учреждать внутренние коллегии»; более того, «словно задетый дерзостью жалобщика» Суд в одном случае даже наложил штраф за злоупотребление правом на подачу конституционной жалобы<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Benda E., Klein E., Klein O. Verfassungsprozessrecht. Ein Lehr- und Handbuch. Verlag C. F. Müller Heidelberg, 2012. P. 92.

<sup>2</sup> Kommers D. P., Miller R. A. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany: Third edition, Revised and Expanded. Duke University Press, 2012. С. 21.

<sup>3</sup> Walter S. Competencies and functioning of the Federal Constitutional Court of Germany. Report. Seminar on «Constitutional control: basic problems of legal proceedings, organization and practice», Batumi, 3–4 June 2002.

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 27 мая 2010 г. № 649-О-О.

<sup>5</sup> Kommers D. P., Miller R. A. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany: Third edition, Revised and Expanded. Duke University Press, 2012. С. 21.

### Некоторые организационно-психологические особенности работы малых коллегий

1. С одной стороны, несомненно, что то, что конкретной жалобе уделяется внимание всего трех судей, а не восьми или тем более шестнадцати, означает ограничение идеи коллегиальности, поскольку число возможных мнений и голосов относительно судьбы жалобы сводится всего к трем. Строго говоря, и сама модель двухпалатного Суда как в ФРГ<sup>1</sup>, так и в РФ<sup>2</sup> рождалась в ходе ожесточенных дискуссий. Как правильно пишет А. Евсеев, рассуждая о феномене «нормализации малых групп» в конституционном судопроизводстве, «коллективные решения более рациональны, позволяют лучше и всесторонней оценить альтернативы и устранить явно невыгодные варианты»<sup>3</sup>. С другой стороны, спектр таких мнений и ценность каждого из них в данном случае не столь велики в силу меньшей сложности самих вопросов, которые разрешаются таким составом – в отличие от рассмотрения по существу принципиально новых дел Сенатом. Решение здесь принимается единогласно, является более кратким и концентрированным и не требует выработки какого-то сложного компромисса. Правда, так происходит не всегда, ведь как сказано выше, даже установление аналогичности нового дела уже имеющемуся прецеденту требует зачастую определенного конституционно-правового анализа. То же самое касается случаев принятия временных (обеспечительных) мер, которые предполагают использование прогнозов и требуют учета сбалансированности возможных последствий того или иного решения, что для заявителя иногда является вопросом жизни.

2. С другой стороны, качество проработки такого решения каждым судьей заметно выше, чем при работе в больших группах: прежде всего, потому что судья может позволить себе больше времени и сил потратить на изучение данной жалобы, не отвлека-

---

<sup>1</sup> Там же. С. 18.

<sup>2</sup> Митюков М. А. К истории учреждения палат Конституционного Суда (по материалам подготовки проекта Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации») // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист, 2007. № 8. С. 16–21.

<sup>3</sup> Евсеев А. П. Психология конституционного судопроизводства: Монография. Харьков: Юрайт, 2013. С. 159.



ясь на остальные. Как особо отметил в одном из своих мнений судья Гаджиев, «одни судьи вправе подключиться к обсуждению уже предложенного судьей-докладчиком проекта решения, используя свои знания и энергию на совершенствование аргументов, не меняя их систему. Другие судьи могут вступать в общую работу по подготовке решения Конституционного суда с уже сформировавшимся в сознании собственным вариантом решения, с собственным набором и последовательностью изложения аргументов»<sup>1</sup>. Как представляется, в рассматриваемом случае чаще имеет место второй, «индивидуалистский» вариант, «когда судья выстраивает аргументы, как будто он призван единолично разрешить данное дело». Кроме того, здесь снижается уровень конформизма, когда судья при голосовании чрезмерно полагается на мнение большинства коллег, не проявляя собственной активности. Исследования показывают, что степень конформности зависит от численности группы и, хотя результаты этих исследований не вполне совпадают, совершенно точно, что в группах численностью до трех человек конформизм особенно незначителен<sup>2</sup>. Кстати, на практике применяются особые методы недопущения конформизма, в частности, существует негласное правило, что вновь избранный на свой пост судья не подготавливает дела из той области права, в которой он работал ранее<sup>3</sup>.

3. В литературе высказывалось предположение, что такой способ работы повышает степень влияния на остальных судей со стороны председателя Суда и его заместителя<sup>4</sup>. Это утверждение представляется ошибочным. Во-первых, в том случае, когда названные должностные лица суда входят лишь в один из составов и сосредотачивают свое внимание на нем, они лишаются возможности контролировать то, что происходит в других составах и получают такую возможность лишь когда дело доходит до Сената. Во-вторых, как совершенно справедливо подчеркивают те же ав-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П.

<sup>2</sup> Ср.: *Годфруа Ж.* Что такое психология: в 2-х т. М.: Мир, 1992. С. 106; *Майерс Д.* Социальная психология. СПб.: Питер, 1997. С. 293.

<sup>3</sup> *Paczensky C.* The constitutional jurisdiction in Germany // <http://repository.enu.kz>

<sup>4</sup> *Quint P. E.* Leading a Constitutional Court: Perspectives from the Federal Republic of Germany // *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 154. P. 1863.



торы, чем больше председатель суда (его заместитель) обременен сразу несколькими важными направлениями деятельности (административное руководство Судом и работа в качестве председателя коллегии трех), тем реже он участвует в качестве судьи-докладчика в работе сената при рассмотрении жалоб по существу, а значит реже задает вектор дискуссии. В итоге можно сделать вывод: чем больше центров принятия решений и чем более они разобщены, тем сложнее выстроить единую властную вертикаль. Эта особенность кажется значительным достоинством немецкой модели: председатель должен на равных участвовать в текущей судопроизводственной работе, но не надзирать за ее ходом с высоты своего положения.

4. Явным недостатком может стать некоторая разобщенность практики (скажем, судьи из одной тройки могут не знать, что уже имеется целое множество аналогичных жалоб) – это одна из причин, по которой немецкая «децентрализация» подвергается критике. Процессуальным средством разрешения этой проблемы могло бы стать введение апелляции к сенату по мотивам нарушения единообразия практики. Впрочем, эта разобщенность может быть предотвращена и организационным путем: при распределении дел, как правило, учитывается специализация троек, а тематика каждого нового дела последовательно отслеживается на уровне Директора Суда.

5. Сама по себе специализация троек не может восприниматься как безусловное преимущество. Скорее наоборот: зачастую весьма желательно, чтобы на одну и ту же проблему судьи взглянули под разными углами зрения. Если специалист по административному праву объединит свои усилия со знатоком прав человека и процессуалистом, то подход будет более взвешенным и разносторонним, чем если три убежденных «государственника» без лишних споров договорятся между собой. Здесь остается надеяться лишь на то, что в составе ФКС ФРГ служат чрезвычайно разносторонние люди с гибким и подвижным мышлением, обладающие познаниями сразу в нескольких отраслях права и большим опытом научно-аналитической деятельности. Постоянная ротация судей внутри троек также служит этой цели; не последнюю роль здесь играют и помощники судей. Следует заметить, что в российском федеральном конституционном судопроизводстве де-факто также



сложилась специализация: жалобы, которые докладываются Секретариатом Суда (ввиду их явной содержательной, сущностной недопустимости или необоснованности), изучаются судьями, прежде всего, исходя из их принадлежности к тем или иным отраслям права, наиболее близким каждому из них.

6. Очевидное преимущество такой организации состоит в том, что она увеличивает пропускную способность суда, не перенося при этом центр тяжести в принятии решений на секретариат. По мнению одного исследователя, на основе статистических данных и данных социологического опроса детально изучившего процесс принятия решений коллегиями и сенатами, при принятии решения в составе трех членов, клерк аппарата судьи (в особенности судьи докладчика) играет двойственную и совершенно особую роль, «не только выполняя функцию информационного фильтра, но облегчая или препятствуя обмену мнениями между судьями»<sup>1</sup>. Видимо, речь идет именно о помощниках судей при децентрализованной модели работы. Что же касается единого секретариата (экспертно-правового отдела), то его роль, напротив, мала при кабинетной организации работы и увеличивается пропорционально увеличению числа судей, которых он обслуживает, и числа рассматриваемых ими обращений: очевидно, есть основания для высказанного Т. Г. Морщаковой мнения, что после ликвидации палат в КС РФ и исключения непрерывности из числа принципов судопроизводства «будет усиливаться влияние на решение суда аппарата, который будет действительно работать по каждому делу и предлагать что-то суду и судьям»<sup>2</sup>.

7. Судьи, рассматривающие дела в коллегии трех, как правило, чаще прибегают к практике неформального взаимодействия (устные беседы, обмен записками и т. п.), что делает процесс достижения компромисса и выработки единогласного решения более простым. По данным С. Флемиг, сами судьи утверждают, что ме-

---

<sup>1</sup> *Flemig S.* Attitude versus doctrine: a Jurimetric analysis of the German Federal Constitutional Court. Canadian Political Science Association Annual Conference paper. 2010. P. 8.

<sup>2</sup> Интервью с Т. Г. Морщаковой на радио «Эхо Москвы» на тему «Президентские поправки к закону о КС – создание судебной вертикали?» (29 сентября 2010 г.) // <http://www.echo.msk.ru>

нее чем в 20% случаев у них возникают какие-либо разногласия и лишь менее чем в 5% от этого числа случаев эти разногласия требуют передачи дела в сенат. Правда, это может объясняться, по мнению автора, и тем, что, во-первых, для немецких судей характерно «сильное чувство приверженности прецедентам» (как ни странно это прозвучит), а во-вторых, судьи сознательно стремятся решить как можно больше дел в рамках этой процедуры, чтобы не перегружать сенаты. Одновременно, это неформальное взаимодействие и тесные личные связи увеличивают риск того, что идеологические предпочтения будут играть более заметную роль, чем при формальном коллегиальном обсуждении и обмене официальными меморандумами<sup>1</sup>. Кроме того, тесное межличностное взаимодействие в некоторых случаях может привести к тому, что в лице тройки судей соединятся официальные и неформальные малые группы, что приведет к т. н. «групповому эгоизму», о котором пишет А. Евсеев<sup>2</sup>. Эта угроза, впрочем, нивелируется правилом о ротации, о котором неоднократно сказано выше.

С учетом изложенного, можно сделать несколько выводов. Во-первых, вопрос организации судебных составов – это вопрос не только организационный и даже не только сугубо процессуальный, но и вопрос конституционно-значимый, поскольку если на одной чаше весов здесь находится процессуальная экономия, то на другой – право на доступ к Суду, принцип беспристрастности и независимости правосудия. Во-вторых, образование в составе суда малых коллегий во-многом представляет собой естественную реакцию на возрастающую нагрузку на Суд. В-третьих, психология работы судей и их подчиненных в маленьких составах имеет свои особенности, как положительно, так и отрицательно отличающие такую форму работы от палатной. В-четвертых, организация работы судей предопределяет и организацию работы чиновников суда, о чем сказано далее.

---

<sup>1</sup> *Flemig S.* Attitude versus doctrine: a Jurimetric analysis of the German Federal Constitutional Court. Canadian Political Science Association Annual Conference paper. 2010. P. 7.

<sup>2</sup> *Евсеев А. П.* Психология конституционного судопроизводства: Монография. Харьков: Юрайт, 2013. С. 162.



### Кабинеты судей и децентрализованная модель судебной администрации

Каждый судья имеет сегодня в своем распоряжении 4 помощников – научных ассистентов (*wissenschaftliche Mitarbeiterin/wissenschaftlicher Mitarbeiter*), а председатель также – личного референта; следовательно, их общее количество обычно составляет 65 человек. Это число дважды менялось на протяжении времени в сторону увеличения, что свидетельствует о стабильно возрастающей нагрузке на судей. Интересно, что сами характеристики этой категории служащих совпадают с теми, которые приняты в отношении академических работников – сотрудников высших учебных заведений и научно-исследовательских институтов, что вполне адекватно характеру деятельности первых. Роль этой категории служащих столь велика, что в литературе ее часто именуют «третьим сенатом» – наряду с двумя сенатами, формируемыми из числа самих судей. Сами себя помощники судей шутя называют «хиви»<sup>1</sup> – волонтерами (от *Hilfswillige* – желающий помочь)<sup>2</sup> или авторами-призраками<sup>3</sup> (имеется в виду литературный раб). Конечно, более уместной и содержательной нам кажется аналогия Ф. Мерта, который предлагает сравнивать научных сотрудников с врачами-ассистентами<sup>4</sup>.

Как отмечал бывший судья ФКС ФРГ, Юрген Кюлинг, научные сотрудники, подчиненные судьям, играют важную роль. По мере нарастания рабочей нагрузки суда все более значительная часть судебной работы выполняется научными сотрудниками<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.lto.de>

<sup>2</sup> Как известно, историческое значение этого термина – добровольные помощники вермахта, набравшиеся из населения на оккупированных территориях СССР и советских военнопленных, первоначально служившие на вспомогательных должностях воинского состава.

<sup>3</sup> *Massing O.* The Legal Assistants at the German Federal Constitutional Court: A «Black Box» of Research? A Comment // *Constitutional Courts in Comparison: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court* / Ed. by R. Rogowski, T. Gawron. New York: Berghahn Books, 2002. P. 211.

<sup>4</sup> *Мерт Ф.* Судебная практика процедуры принятия конституционной жалобы к рассмотрению // *Вестник Конституционного суда Республики Узбекистан.* 1999. Выпуск третий. С. 88.

<sup>5</sup> *Кюлинг Ю.* Федеральный конституционный суд Германии // *Вестник Конституционного суда Республики Узбекистан.* 1999. Выпуск третий. С. 75.

Несмотря на колоссальную роль, которую эти люди играют в деятельности ФКС, по свидетельству ученых, им никогда не уделялось должного влияния в научной литературе, отчего происходящее в недрах судебной администрации можно назвать «черным ящиком»<sup>1</sup>. Как пояснил нам профессор Йоахим Виланд, сам занимавший место среди клерков ФКС ФРГ, немецкий Суд не слишком поощряет дискуссию на эту тему, поскольку у общественности может создаться впечатление (которое не будет далеким от истины), что существенную часть работы выполняют именно чиновники, а не судьи.

Практика показывает, что большинство научных ассистентов по роду своей основной деятельности являются судьями судов иных юрисдикций или прокурорами (в общей сложности это примерно 80% от общей штатной численности)<sup>2</sup>, реже – служащими министерств или научными работниками. Как правило, все они имеют высшее юридическое образование, а зачастую и ученые степени и звания. Соответствующие органы власти и научные учреждения направляют своих сотрудников в Конституционный Суд для временной работы, сохраняя за ними основное место службы. Такая командировка длится, как правило, от двух до четырех лет. Судья подбирает себе помощника из числа тех, кто профессионально занимается той отраслью права, за которую ответственен он сам, следовательно, помощник не обязательно должен быть знатоком государственного права или конституционного судопроизводства.

Такое положение вещей призвано обеспечить «непрерывный диалог между Федеральным конституционным судом и иными судами более низкого уровня», учитывая, что молодые профессионалы в некоторых случаях «могут иметь альтернативный взгляд на определенный правовой вопрос»<sup>3</sup>. Этой же цели подчиняется и по-

---

<sup>1</sup> *Massing O.* The Legal Assistants at the German Federal Constitutional Court: A «Black Box» of Research? A Comment // *Constitutional Courts in Comparison: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court* / Ed. by R. Rogowski, T. Gawron. New York: Berghahn Books, 2002.

<sup>2</sup> *Tallroth P.* Who Safeguards Our Rights? The Finnish Institutions and the Discussion about a Constitutional Court. Helsinki, 2012. P. 68.

<sup>3</sup> *Paczensky C.* The constitutional jurisdiction in Germany // <http://repository.enu.kz>



рядок отбора и назначения самих членов ФКС ФРГ: три судьи в каждом сенате должны быть избраны из числа высших федеральных судов. «Это правило было сформулировано с тем, чтобы соблюдалась стабильность и преемственность, которую опытные судьи могут привнести в совещательную комнату. Тот факт, что они хорошо знакомы с процессуальным правом служит эффективности процедур в КС»<sup>1</sup>. Следует заметить, что этот подход восприняли и другие конституционные суды – например, Словении, в которой существует институт прикомандирования судей в качестве научных сотрудников к Конституционному суду. Можно предположить, что эта практика особенно полезна для тех правовых систем, где существует полная (а не нормативная) конституционная жалоба, поскольку такая модель предполагает более интенсивную работу с материалами судебных и административных дел (а не с нормами закона), умение анализировать и квалифицировать фактические обстоятельства дела, глубокое понимание существа того или иного вида судопроизводства. Один из сотрудников Суда недавно тонко подметил, что эта модель несет и образовательную нагрузку (распространение знаний и навыков), поскольку постоянный поток судей (а равно иных публичных служащих), проходящий через ФКС, «действует как мультипликатор»<sup>2</sup>, делая применение конституционных стандартов прав и свобод иными правоприменителями в их повседневной деятельности обычным явлением.

Судья может выбрать себе помощника сам, например, из числа своих учеников; в ином случае он может положиться на управление персоналом Министерства юстиции, которое предложит ему подходящую кандидатуру прокурора или судьи. Людям «со стороны», как правило, сюда не удастся попасть. В любом случае, помощник не может быть приписан к судье без его согласия (пт. 2 пар. 13 Регламента Суда), что не только лишний раз подчеркивает

---

<sup>1</sup> *Walter S.* Competencies and functioning of the Federal Constitutional Court of Germany. Report. Seminar on «Constitutional control: basic problems of legal proceedings, organization and practice», Batumi, 3–4 June 2002.

<sup>2</sup> *Schmaltz C.* Implementation through education – Constitutional Courts' «soft» enforcement mechanisms // Best practices of individual complaint to the constitutional courts in Europe. Strasbourg, 7 July 2014.

авторитет и независимость судьи, но и просто делает работу его аппарата более слаженной и эффективной. Председатель КС ФРГ, таким образом, хотя и руководит Судом, не может осуществлять служебный контроль за деятельностью судей и их кабинетов<sup>1</sup>; судьи же вправе давать поручения иным сотрудникам только в рамках подготовки дела, по которому они являются докладчиками.

Читателю будет интересно узнать, что сразу трое действующих судей (все входят в Первый Сенат) – Вильгельм Шлюкбир, Михаэль Эйкбергер и Йоханнес Мэсинг – в начале своего карьерного пути также являлись научными ассистентами; то же касается и многих прежних судей, ныне находящихся в отставке. Время, проведенное в Федеральном конституционном суде, «расценивается как период приобретения особенно хорошей квалификации», и многие его бывшие сотрудники, успев поработать в дальнейшем и в других судах, после занимают высокие посты<sup>2</sup>.

Разумеется, существуют различные модели взаимодействия судей и их помощников. Как указывает один из ученых<sup>3</sup>, сам в прошлом научный ассистент, судья может, в зависимости от своих предпочтений, выделить три типа заданий: те, которые он полностью оставляет за собой, те, по которым он ждет помощи и те, по которым он может воспользоваться советом или консультацией. Равным образом, судья может распределять обязанности самостоятельно или поручить эту почетную миссию ведущему среди четырех помощников. Что касается конкретного перечня обязанностей, то автор выделяет их как с позиции процессуальной стадии, на которой находится дело, так и характера задачи в рамках той или иной стадии. Исходя из этого, центральными обязанностями помощника судьи на начальной стадии являются: взаимодействие с остальными подразделениями и сотрудниками Суда по поводу

---

<sup>1</sup> *Меллингхофф Р.* Задачи и статус Федерального конституционного суда Германии и его отношения с другими европейскими судами: Пер с нем. Е. Ефимовой // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4. С. 129.

<sup>2</sup> *Кюлинг Ю.* Федеральный конституционный суд Германии // Вестник Конституционного суда Республики Узбекистан. 1999. Выпуск третий. С. 75.

<sup>3</sup> *Wieland J.* The role of legal assistants at the German Federal Constitutional Court // Constitutional Courts in Comparison: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court / Ed. by R. Rogowski, T. Gawron. New York: Berghahn Books, 2002.



вновь зарегистрированной жалобы; подготовка документов, направляемых сторонам процесса от лица судьи; анализ и изложение фактических обстоятельств дела, состоявшихся судебных решений, релевантных правовых позиций самого ФКС и написание соответствующего заключения; подготовка проекта решения коллегии из трех судей по тем жалобам, по которым такое решение возможно; в исключительных случаях также подготовка замечаний к заключению другого судьи из той же коллегии. На стадии принятия решения в сенате – это: проведение исчерпывающей научно-исследовательской работы и написание меморандума (*vo-tum*); в немногочисленных случаях также набросок распорядка устного слушания дела; подготовка проекта постановления; дальнейшее взаимодействие со сторонами процесса, включая рассылку дополнительных материалов. После того, как решение принято, помощник судьи, как правило, подготавливает черновик особого мнения, если судья дает ему такое поручение; он также постоянно отслеживает решения других коллегий и второго сената, научную литературу и прочие публикации в прессе.

В итоге, как сдержанно отмечает В. Хольц, нынешний референт председателя ФКС, помощники судей «жмут на педали, но они не сидят за рулем... направление движения определяют только судьи»<sup>1</sup>.

### **Некоторые организационно-психологические особенности работы кабинетов судей**

1. Естественно, что при кабинетной работе складывается совершенно иной уровень взаимодействия и взаимопонимания между судьей и четырьмя сотрудниками, находящимися в его подчинении, нежели при централизованной модели, когда установить такой контакт с несколькими десятками служащих просто невозможно. Помощник должен знать о научных воззрениях своего судьи, быть осведомленным о позиции, занимаемой им по тому или иному вопросу, уметь подстроиться под его неповторимый стиль юридического письма и проч. Интересно заметить, что в американских судах, где такие связи зачастую особенно сильны, с давних пор существует даже специальный термин, обозначающий

---

<sup>1</sup> <http://www.lto.de>



судейский офис: «судебная семья» (judicial family)<sup>1</sup>. Впрочем, безусловно, постоянная ротация научных ассистентов, о которой сказано выше, нивелирует это преимущество.

2. Рядовой чиновник секретариата конституционного суда, как правило, находится в тройном подчинении: он зависит от начальника соответствующего отдела или управления, тот, в свою очередь, подчиняется Генеральному секретарю, а последний находится в прямом подчинении у Председателя Суда (судьи-секретаря). В случае с кабинетной моделью аппарата эта «вертикаль власти» рушится, поскольку сотрудник судейского офиса подчиняется своему судье. Это, несомненно, способствует подготовки им более объективной, полной и идеологически нейтральной информации (в виде заключения, меморандума, проекта решения). Строго говоря, само название этой должности – «научный ассистент», настраивает не на выполнение некоего «интеллектуального заказа» сверху, а скорее на творческое содействие «развитию объективного конституционного права». Сказанное свидетельствует, в конечном счете, не о независимости самого чиновника (поскольку как государственный служащий он связан определенной долей лояльности к своему руководству), а о независимости судьи.

3. Наконец, централизованный правовой аппарат суда, как правило, юридически ограничен в своих возможностях в плане истребования документов и материалов от сторон производства и от иных органов и должностных лиц и ограничивается собственными силами либо, опять-таки, спрашивает разрешения у своего руководства. В это время при децентрализованной модели работы судья по предложению своего помощника может по своему усмотрению подготовить необходимое поручение или запрос и направить его от своего имени через канцелярию.

4. Как было сказано выше, особенностью работы судебных клерков являются высокий авторитет в профессиональном сообществе такой государственной службы и непродолжительность служебного контракта. Эти обстоятельства, видимо, и заставляют

---

<sup>1</sup> *Potter, Parker B., Jr. Law clerks gone wild: the state-court report // Ohio Northern University Law Review. 2011. Vol. 38(1). P. 70.*



молодых юристов работать особенно усердно<sup>1</sup>, добиваясь больших успехов в будущем, «не засиживаясь» на одном месте и не превращаясь в зависимого и консервативного бюрократа в самом негативном значении этого слова. Собственно, по этим же причинам срок пребывания в должности самих судей также ограничен – 12-летним сроком без права переназначения. Можно было бы предположить, что за 3 года сотрудник не успевает в совершенстве освоить и применить на деле тонкости конституционного судопроизводства – впрочем, работы этих специалистов, с которыми представилось возможным ознакомиться, говорят об обратном.

### **Сенаты и Пленум Суда**

Как сказано выше, Федеральный конституционный суд ФРГ имеет двухпалатную структуру, т. е. состоит из двух сенатов (Senat): они и образуют Пленум (Plenum). Каждый из Сенатов принимает решения от имени Суда. Такие сенаты можно сравнить с существовавшими ранее в российском КС РФ палатами. Соответственно, в каждом сенате состоит по 8 членов (1/2 от общего состава Суда), при этом Председатель Суда является по должности председателем Первого Сената, а его заместитель возглавляет второй. Как показано, каждый из двух сенатов укомплектован собственным административным аппаратом. Изначально предполагалось, что каждый сенат, будучи основной «рабочей силой суда» станет рассматривать каждый свою категорию дел (Первый Сенат – преимущественно вопросы нормоконтроля, лишения основных прав, а также конституционные жалобы и преюдициальные запросы, а второй – только споры между органами власти). По мнению Г. Ванберга, дуалистический характер ФКС отражен даже в его размещении: каждый сенат занимает отдельный этаж в судебном здании в Карлсруэ<sup>2</sup>. Впрочем, сегодня было бы известным преувеличением полагать, что эти «два суда» совершенно автономны и изолированы друг от друга. Такое впечатление опровергается, как минимум, по двум причинам (не считая такого обстоятельства как наличие Пленума): во-первых, в случае, когда в одном из сенатов

---

<sup>1</sup> Paczensky C. The constitutional jurisdiction in Germany // <http://repository.enu.kz>

<sup>2</sup> Vanberg G. The Politics of Constitutional Review in Germany // Cambridge University Press, 2005, P. 80.

отсутствует кворум в 6 человек, судья из другого сената может быть временно приписан к первому для того, чтобы тот мог функционировать (правило пар. 4 ст. 19 Закона о Конституционном Суде ФРГ<sup>1</sup>). Во-вторых, жесткого разделения юрисдикции между сенатами сегодня не существует. Возрастающая нагрузка на Суд вынуждает оптимизировать не только деятельность структурных подразделений аппарата Суда и его сотрудников, но и работу самих судей. Как отмечают Д. Коммерс и Р. Миллер, «разделение труда с самого начала привело к огромному дисбалансу между нагрузкой на две палаты. Второй Сенат разрешал лишь единичные политические споры, тогда как первый сенат обнаружил себя утопающим в потоке конституционных жалоб и судебных запросов»<sup>2</sup>. Эту диспропорцию было решено исправить: значительная часть дел из Первого Сената была передана во второй. В частности, сегодня Первый Сенат рассматривает конституционные жалобы и преюдициальные запросы, касающиеся лишь некоторых категорий дел (т. н. материальные конституционные права), а второй – жалобы и запросы в отношении судебно-процессуальных прав и гарантий, а также вопросы предоставления убежища, публичной службы, уголовного права и др., а также споры, касающиеся политических партий и избирательные споры; некоторые совпадающие категории дел разделены, исходя из буквы, с которой начинается имя заявителя<sup>3</sup>. Более того, Пленум Суда получил право в дальнейшем изменить юрисдикцию сенатов в отношении той или иной категории дел с тем, чтобы выровнять их нагрузку.

Как было сказано выше, конституционные жалобы в сенат попадают преимущественно двумя способами: либо когда у малой коллегии судей не возникает вопросов относительно допустимости и перспективности жалобы, либо когда судьи наоборот не находят

---

<sup>1</sup> BVerfGG, 1951.

<sup>2</sup> *Kommers D. P., Miller R. A. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany: Third edition, Revised and Expanded. Duke University Press, 2012. С. 18.*

<sup>3</sup> Сопоставительная таблица до- и постреформенного распределения дел представлена в следующей работе: *Flemig S. Attitude versus doctrine: a Jurimetric analysis of the German Federal Constitutional Court. Canadian Political Science Association Annual Conference paper. 2010.*



единодушие по данному вопросу. При этом вопрос о дисквалификации правовой нормы всегда решается именно Сенатом. В остальных же случаях (т. е. когда тройка судей единогласно отклоняет жалобу или удовлетворяет ее), дело до сената не доходит вовсе. Сенат принимает жалобу к рассмотрению в случае, если, по меньшей мере, трое судей из 8 полагают, что решение по спорному вопросу способно привести «к прояснению конституционно-значимой проблемы» или если отказ в рассмотрении дела приведет к серьезным и неустранимым негативным последствиям (т. н. приемлемость жалобы). Таким образом, по справедливому замечанию ученых, на данной стадии также «сочетаются формальные требования, голоса трех судей и содержательные требования – объективная или субъективная важность поднятой проблемы»<sup>1</sup>. Следовательно, и на данной стадии сенат может сделать то, что не рискнула сделать коллегия судей – признать жалобу недопустимой или «тривиальной» (бесперспективной). Таким образом, мы видим, что едва ли не на всех стадиях предварительного рассмотрения жалобы (т. е. вплоть до разрешения дела по существу) Суд обладает большей долей усмотрения, отчего «шансы на успех здесь примерно такие же, как в лотерее»<sup>2</sup>.

Пленум может собираться в тех случаях, когда один сенат при рассмотрении конкретного дела считает необходимым отклониться от правовой позиции, изложенной в более раннем решении другого сената, при условии, что этот другой сенат найдет обоснованным такое решение<sup>3</sup>. В этом случае Пленум играет роль своеобразного «большого сената», который в судебной системе ФРГ – как высшая судебная инстанция – рассматривает так называемые дивергенции между федеральными судами разных видов юрисдикции. Процессуальные правила, действующие в этом случае, указаны в главе 5 Регламента. В одном из случаев, когда собрание Пленума по инициативе половины судей не было поддержано их

---

<sup>1</sup> Heun W. Access to the German Federal Constitutional Court // Constitutional Courts in Comparison: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court / Ed. by R. Rogowski, T. Gawron. New York: Berghahn Books, 2002. P. 136.

<sup>2</sup> Там же. P. 134.

<sup>3</sup> Изменение позиции, выраженной палатой, также было ранее одним из полномочий Пленума в отечественном конституционном судопроизводстве.

коллегами, Первый Сенат указал, что «обращение к помощи Пленума необходимо только в случае намеренного отступления от «ведущих причин решения» другого сената по аналогичному делу», при том, что «правовая позиция считается ведущей причиной решения, если отказ от нее подорвал бы обоснованность судебного решения»<sup>1</sup>. Другая процедура, которая требует созыва пленума – это отстранение одного из судей от занимаемой им должности.

Пленум учредил в своем составе несколько комитетов (комиссий). До настоящего времени таковыми являлись: комитет по регламентным вопросам, по протоколу, по бюджетным и кадровым вопросам, по вопросам библиотечного обслуживания. Они собираются всего раз в году. Они созываются также при необходимости изменения Регламента Суда, дополнения бюджета и проч. Таким образом, основные функции Пленума – определение общих принципов административной политики, решение вопросов, связанных с условиями работы судей и т. п. Председатель, который осуществляет общее руководство Судом, согласно Регламенту, должен обсуждать вопросы фундаментальной значимости с Пленумом. Разумеется, поправки в Регламент Суда вносятся именно при участии всех судей. Это довольно важное, хотя и кажущееся самоочевидным обстоятельство: Г. Нуриев обращает особое внимание на тот факт, что в ФРГ правила конституционного судопроизводства могут определяться посредством внутреннего регламента, что, в свою очередь, является особенностью конституционного судопроизводства и особенностью конституционного статуса конституционного суда<sup>2</sup>.

#### **Заключительные замечания**

Из сказанного видно, что для немецкого Конституционного суда характерна одна особенность, которую вернее всего было бы обозначить как децентрализация. Во-первых, это децентрализованная модель судебной администрации, при которой юридическая, в частности и судопроизводственная работа не сконцентри-

---

<sup>1</sup> Цит. по *Kommers D. P., Miller R. A. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany: Third edition, Revised and Expanded. Duke University Press, 2012. С. 20.*

<sup>2</sup> Европейская модель конституционного судопроизводства: Монография / Нуриев Г. Х. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 147.



рована в едином крупном подразделении, обеспечивающем функционирование всего Суда, а рассредоточена между многими кабинетами при судьях – соответственно их числу. За счет этого функции секретариата (канцелярии) суда в большей степени являются административными, чем квазисудебными. Это становится особенно заметно на стадиях процесса, следующих за предварительным изучением поступившего обращения, на которой роль такой канцелярии достаточно заметна. Во-вторых, такая децентрализация существует и в организации внутренних структур суда, формирующихся непосредственно из судей. Рассмотрение абсолютно большинства обращений осуществляется не всем составом Суда (палатами), а специально созданными для этой цели малыми коллегиями. За счет этого увеличивается самостоятельность и творческая активность каждого судьи, его персональная значимость; возрастание коллегиальности происходит прямо пропорционально увеличению объективной значимости и сложности проблемы. Эти два проявления децентрализации (множественность судебных составов и рассредоточение научно-исследовательских и процессуальных обязанностей чиновников Суда) гармонично сочетаются друг с другом. Такая организация не может не сказываться на особенностях в процессе принятия решений, как процессуальных, так и управленческих. Можно даже утверждать, что «интеллектуальный продукт», который производится Судом (не как абстрактной юридической машиной, но как коллективом живых людей, хоть и абсолютных профессионалов своего дела) зависит от того или иного типа структурной и процессуальной организации этого производства. В конечном счете, от этого может зависеть и качество принимаемых решений (их объем, глубина проработки и проч.), наличие и регулярность посланий Суда, число особых мнений и др. Эти особенности могли бы стать в будущем предметом для более серьезного социологического и психологического анализа.

#### Библиографический список:

1. *Barnstedt E. L.* Administration of the Federal Constitutional Court. Collection of reports. Strasbourg, 11 February 2000.
2. *Barnstedt E. L.* Administrative assistance in dealing with proceedings before the Federal Constitutional Court (Bundesverfas-

sungsgericht), with particular reference to constitutional complaint proceedings». Report on International legal training workshop. Strasbourg, 26 March 2004.

3. *Benda E., Klein E., Klein O.* Verfassungsprozessrecht. Ein Lehr- und Handbuch. Verlag C. F. Müller Heidelberg, 2012.

4. *Blankenagel A.* Constructing and defending one's self: some thoughts concerning the institutional identity of constitutional courts // Tel Aviv University Studies in Law. Vol. 15. 2000.

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

6. *Heun W.* Access to the German Federal Constitutional Court // Constitutional Courts in Comparison: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court / Ed. by R. Rogowski, T. Gawron. New York: Berghahn Books, 2002.

7. *Kommers D. P., Miller R. A.* The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany: Third edition, Revised and Expanded. Duke University Press, 2012.

8. *Massing O.* The Legal Assistants at the German Federal Constitutional Court: A «Black Box» of Research? A Comment // Constitutional Courts in Comparison: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court / Ed. by R. Rogowski, T. Gawron. New York: Berghahn Books, 2002.

9. *Paczensky C.* The constitutional jurisdiction in Germany // <http://repository.enu.kz>

10. *Potter, Parker B., Jr.* Law clerks gone wild: the state-court report. // Ohio Northern University Law Review. 2011. Vol. 38(1).

11. *Quint P. E.* Leading a Constitutional Court: Perspectives from the Federal Republic of Germany // University of Pennsylvania Law Review. Vol. 154.

12. *Schmaltz C.* Implementation through education – Constitutional Courts' «soft» enforcement mechanisms // Best practices of individual complaint to the constitutional courts in Europe. Strasbourg, 7 July 2014.

13. *Tallroth P.* Who Safeguards Our Rights? The Finnish Institutions and the Discussion about a Constitutional Court. Helsinki, 2012.



14. The status and functions of secretaries general of constitutional courts. The bulletin of the Venice Commission // Strasbourg 2006.

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

16. *Walter S.* Competencies and functioning of the Federal Constitutional Court of Germany. Report. Seminar on «Constitutional control: basic problems of legal proceedings, organization and practice», Batumi, 3–4 June 2002.

17. *Wieland J.* The role of legal assistants at the German Federal Constitutional Court // Constitutional Courts in Comparison: The U.S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court / edited by R. Rogowski, T. Gawron. New York: Berghahn Books, 2002.

18. *Годфруа Ж.* Что такое психология: в 2-х т. М.: Мир, 1992.

19. Европейская модель конституционного судопроизводства: Монография / Нуриев Г. Х. М.: Норма, Инфра-М, 2012.

20. *Евсеев А. П.* Психология конституционного судопроизводства: Монография. Харьков: Юрайт, 2013.

21. Интервью с Т. Г. Морщаковой на радио «Эхо Москвы» на тему «Президентские поправки к закону о КС – создание судебной вертикали?» (29 сентября 2010 г.) // <http://www.echo.msk.ru>

22. *Кравченко Е. В.* Критика решений Конституционного Суда Российской Федерации – меры по учету, анализу и предотвращению (в Контексте полномочий Секретариата Конституционного Суда) // Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. 2012. № 2.

23. *Кюлинг Ю.* Федеральный конституционный суд Германии // Вестник Конституционного суда Республики Узбекистан. 1999. Выпуск третий.

24. *Люхтергандт О.* Значение решений Федерального Конституционного Суда для правового порядка Германии // Альманах. Конституционное правосудие в новом тысячелетии. 2011. Ереван: Центр Конституционного права Республики Армения, 2011.



25. *Майерс Д.* Социальная психология. СПб.: Питер, 1997.
26. *Меллингхофф Р.* Задачи и статус Федерального конституционного суда Германии и его отношения с другими европейскими судами: Пер с нем. Е. Ефимовой // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4.
27. Меморандум Федерального конституционного суда. Правовой статус Федерального конституционного суда (от 27 июня 1952 г.) // *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*. Tübingen, 1957 / Пер. с нем. В. А. Кряжкова.
28. *Мерт Ф.* Судебная практика процедуры принятия конституционной жалобы к рассмотрению // Вестник Конституционного суда Республики Узбекистан. 1999. Выпуск третий.
29. *Мильчакова, О. В.* Конституционный контроль в странах бывшей Югославии. М.: ДПК Пресс, 2014.
30. *Митюков М. А.* К истории учреждения палат Конституционного Суда (по материалам подготовки проекта Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации») // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист, 2007. № 8.
31. Семинар ОБСЕ по человеческому измерению. Конституционное правосудие. Краткий сводный отчет. Варшава, 14–16 мая 2008 г.
32. *Сивицкий В. А.* О некоторых аспектах рассмотрения обращений в адрес Конституционного Суда Российской Федерации в предварительном порядке его Секретариатом // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 1.