Блохин Павел Дмитриевич. Роль аппарата органов конституционной юстиции в судебном процессе: сравнительно-правовой анализ: дис. ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Блохин Павел Дмитриевич;[Место защиты: Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики].- Москва, 2016 - 325 c.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Организационно-правовые основы формирования и функционирования аппарата органов конституционной юстиции**

Раздел 1. Аппарат органов конституционной юстиции: понятие, значение, структура 21

Раздел 2. Аппарат органов конституционной юстиции и модели судебной администрации .43

Раздел 3. Способы комплектования аппарата органов конституционной юстиции и правовой статус его сотрудника 78

**Глава II. Предварительное рассмотрение Секретариатом Конституционного Суда РФ жалоб граждан и их объединений**

Раздел 1. Критерии допустимости жалобы в Конституционный Суд РФ в практике Суда и его Секретариата .103

Раздел 2. Уведомление Секретариатом Конституционного Суда РФ заявителя о несоответствии его жалобы требованиям закона 145

Раздел 3. Подготовка Секретариатом Конституционного Суда РФ определений об отказе в принятии обращения к рассмотрению .168

**Глава III. Аппарат органа конституционной юстиции в судебном процессе: теоретические основания, направления реформирования, смежные вопросы**

Раздел 1. Конституционный судебный процесс и конституционное судопроизводство. Принципы справедливого судопроизводства в деятельности аппарата органов конституционного контроля .191

Раздел 2. Экспертно-правовой характер заключений Секретариата Конституционного Суда РФ по жалобам. Принципы коллегиальности, независимости и равенства прав судей в деятельности Секретариата 219

Раздел 3. Механизмы оптимизации нагрузки на органы конституционной юстиции и место в них аппарата данных органов 241

Заключение 276

Приложения .283

Библиография

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования**. В условиях стабильно высокой и продолжающей возрастать нагрузки на органы конституционного судебного контроля многих государств, включая Россию, перед законодателем и самими этими органами стоит задача постоянного совершенствования и оптимизации конституционного судебного процесса, с тем, чтобы он отвечал требованиям оперативности, экономичности и эффективности. Отечественный и зарубежный опыт демонстрируют, что данная задача может быть разрешена несколькими способами, из которых наиболее действенным и оттого часто используемым является увеличение роли, которую играют в названном процессе аппарат суда и его служащие. Но при этом необходимо обеспечить и соблюдение гарантий справедливости конституционного судопроизводства, доступности для граждан конституционного правосудия. Из сказанного следует, в свою очередь, что должны быть определены разумные границы такой активности аппарата, которые, с одной стороны, позволяли бы решать поставленные прикладные задачи, а с другой, не превращали бы его в квазисудебное образование, подменяющее собою суд. Можно предположить, что указанная принципиальная проблема не принадлежит исключительно к плоскости конституционной юстиции: сходные в чем-то вопросы в той или иной степени возникают и в связи с активным участием вспомогательных аппаратов иных высших органов государственной власти в обеспечении деятельности последних1 - будь то органы законодательной и исполнительной власти или другие суды. Предпринимаемые в течение последних лет изменения в правовом

1 Осавелюк A.M. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства: Автореф. дисс... докт. юрид. наук. - М., 2006. С.З.

регулировании конституционного судопроизводства в Российской Федерации2 иногда способствуют решению обозначенной проблемы, а порою являются внутренне противоречивыми и потому тормозят этот процесс.

В этих условиях необходимы повышение научной обоснованности принимаемых мер, предварительная оценка их с позиций разных отраслей юридической науки, учет данных социологии, психологии, организации труда и управления персоналом и других областей научного знания, а равно лучших достижений зарубежного опыта правового регулирования конституционной юстиции. В последнем случае целесообразно детально анализировать и обобщать такой опыт применительно к специализированным органам конституционной юрисдикции Германии, Словении, Венгрии, Франции, Бельгии, других государств, имеющих схожую или сравнимую традицию конституционного судебного контроля, а равно применительно к Верховному Суду США, также осуществляющему конституционный судебный контроль в иной форме. Опыт этих судов - в интересующем автора аспекте - детально рассматривается в настоящем исследовании. Сформировавшаяся почти за двадцать пять лет существования в нашей стране Конституционного Суда РФ (далее также КС РФ, Суд) научная доктрина в области конституционной юстиции традиционно преимущественно не признавала за аппаратом суда собственной, особой роли в процессе, заслуживающей глубокого внимания и исследования.3 С другой стороны, в последние годы, напротив, появляются работы на стыке юриспруденции, политологии и социологии, в которых

2 Имеются в виду, в частности, федеральные конституционные законы от 02.06.2009 N  
2-ФКЗ, от 03.11.2010 N 7-ФКЗ, от 04.06.2014 N 9-ФКЗ, от 08.06.2015 N 5-ФКЗ,  
которыми внесены изменения в Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N  
1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (Собрание  
законодательства РФ, 25.07.1994, N 13, ст. 1447).

3 Проф. М.В. Баглай заметил, что значение аппарата КС РФ - «подсобное» или  
«техническое», и «решающего вклада» в принятие решения он не в состоянии внести,  
отчего и сама постановка вопроса о его «роли» не вполне оправдана (Интервью с  
судьей Конституционного Суда РФ в отставке М.В. Баглаем. Проведено автором  
28.08.2015г.).

названные подразделения и служащие приобретают едва ли не довлеющее над судьями значение.4 Обе полярные позиции, как кажется, достаточно категоричны, и, возможно, не способствуют осмыслению учеными, широкой общественностью, потенциальными заявителями реального положения вещей, и нуждаются в дополнительном осмыслении.

Для достижения поставленной цели особое внимание должно быть уделено решению следующих актуальных теоретических задач: необходимо отграничить деятельность, составляющую существо правосудия, от иной процессуальной деятельности, правосудием не являющейся, переосмыслить назначения и сферу применения принципов конституционного судебного процесса, которые частично распространяют свое действие на стадии и процедуры, в которых участвует аппарат суда, исследовать предпосылки возникновения судебных ошибок при чрезмерном возрастании нагрузки на суд и др. Для этого необходимо, в свою очередь, решить более прикладные задачи, такие как анализ, средствами статистического наблюдения и социологического опроса, деятельности Секретариата Конституционного Суда РФ по предварительному рассмотрению жалоб граждан и их объединений, в частности, по подготовке уведомлений о несоответствии обращения требованиям закона и написанию проектов определений об отказе в рассмотрении дела в связи с их явной недопустимостью. Наконец, к числу иных актуальных проблем, имеющих отношение к поставленной теме и также рассматриваемых в данной работе, относятся: ужесточение требований допустимости жалоб (как наиболее распространенных обращений в органы конституционного контроля), совершенствование процедуры письменного судопроизводства, иные способы

4 И. С. Григорьев утверждает, что Суд и его Секретариат - «фактически отдельные организации, которые делят одно здание и взаимодействуют в исполнении одной функции», а последний сознательно «ограничивает доступ суда» к информации о состоянии правового поля - Григорьев И.С. Роль секретариата в работе российского Конституционного суда: фильтрация или амортизация? // Социология власти. 2015. Т. 27. № 2. С. 66-93.

оптимизации нагрузки на Конституционный Суд помимо увеличения роли его Секретариата.

**Степень разработанности темы диссертационного исследования.** До

настоящего момента в отечественной юридической науке не предпринималось попыток к исследованию роли аппарата органов конституционной юрисдикции в судебном процессе. Почти за 25 лет существования в Российской Федерации Конституционного Суда данная проблема не становилась самостоятельным предметом диссертаций или монографий. Поскольку многие ее аспекты оставались и остаются скрытыми от стороннего исследователя, наиболее информативными в этом смысле являются комментарии к Закону о Конституционном Суде РФ, подготовленные коллективом судей и ведущих сотрудников Суда в 1996 году (отв. ред. Н. В. Витрук, Л. В. Лазарев, Б. С. Эбзеев) и в 2012 году (под ред. Г.А. Гаджиева) и одним из прежних служащих его Секретариата (А.В. Мазурова, изд. 2006 и 2009 годов). Отдельные теоретические проблемы в деятельности аппарата органов конституционного правосудия затрагивались вскользь также в учебных пособиях (В.А. Кряжкова и Л.В. Лазарева, 1998 года; Н.В. Витрука, 1998 года; СВ. Нарутто, С.Э. Несмеяновой, Е.С. Шугриной, 2014 года; под ред. М.С. Саликова, 2014 года и др.). В большей степени ориентированные на практику сведения и рекомендации можно найти в двух широко известных на сегодняшний день пособиях по обращению граждан и их объединений в Конституционный Суд (Лучина В.О. и Дорониной О.Н., 1998 года и СВ. Нарутто, 2011 года). Наконец, лишь единичные юридические публикации полностью посвящены проблемным аспектам деятельности Секретариата Конституционного Суда РФ (Е.В. Тарибо, 2006 года; А. С. Автономова, 2009 года; В.А. Сивицкого, 2012 года). Перечисленные работы не содержат анализа функционирования аппарата органов конституционной юрисдикции зарубежных стран. Большой интерес представляют социологические исследования о роли аппарата Конституционного Суда РФ (с вкраплениями сравнительно-правового анализа),

**б**

принадлежащие А.В. Дмитриевой (2014 год) и И.С. Григорьеву (2015 год). С учетом этого, автор полагает, что заявленная тема настоящего диссертационного исследования по-прежнему является одной из наименее разработанных в отечественной науке конституционного правосудия и потому актуальной для дальнейшей разработки.

**Объектом диссертационного исследования** являются отношения, возникающие в связи с участием в конституционном судебном процессе аппарата органов конституционной юрисдикции и его взаимодействием со сторонами процесса и третьими лицами, с судьями и руководством суда, а равно материальные и процессуальные правовые нормы, установленные законодателем и самими судами, опосредующие эти отношения.

**Предмет диссертационного исследования** образует номинальная (предусмотренная буквой закона) и фактическая (сложившаяся в практике) активность аппарата органов конституционной юрисдикции при осуществлении конституционного судопроизводства, с учетом принципов конституционного судебного процесса, механизмов управления этим аппаратом, а также имеющихся в его распоряжении ресурсов.

**Цель и задачи диссертационного исследования** предопределены объектом и предметом этого исследования и отражены в наименовании его темы. **Целью** является установление действительной роли аппарата органов конституционной юстиции в судебном процессе, в частности при рассмотрении жалоб граждан и их объединений, запросов судов, в отечественной и зарубежной практике. Для достижения указанной цели автором ставится ряд **задач**, в числе которых:

1. Определение природы и назначения аппарата органов конституционной юстиции;
2. Классифицирование известных мировому опыту моделей судебной администрации органов конституционной юстиции согласно ряду параметров;
3. Анализ и выявление закономерностей и различий в правовом регулировании формирования и деятельности аппарата органов конституционной юстиции;
4. Исследование требований допустимости к жалобе в Конституционный Суд РФ согласно законодательству, практике самого Суда и его Секретариата;
5. Установление фактической роли Секретариата Конституционного Суда РФ в конституционном судебном процессе, в частности, при предварительном рассмотрении обращений;
6. Выявление причин и последствий широко распространенной тенденции увеличения активности аппарата органов конституционного контроля и анализ иных способов оптимизации работы суда;
7. Исследование вопроса о том, каким образом принципы конституционного судопроизводства проявляют себя в деятельности аппарата органов конституционного контроля;
8. Оценка того, насколько возможно выполнение аппаратом конституционного суда функции экспертного обеспечения его деятельности по предварительному рассмотрению обращений;

**Методология диссертационного исследования** складывается из общенаучных методов и приемов познания (таких как индукция и дедукция, анализ и синтез, аналогия, классифицирование и др.), при преобладании индуктивного способа мышления, т.е. формулирования более общих положений исходя из частностей; частнонаучных (социологического исследования, статистического наблюдения, интервьюирования и др.), специально-юридических (компаративистский, историко-правовой и др.). В числе особенностей методологии проведенного исследования автор выделил бы его междисциплинарный характер - обращение к данным социологической науки и психологии, анализ статистики, а также широкое использование сравнительно-правового подхода к изучению поставленных вопросов. Проблема,

составляющая предмет диссертационного исследования, рассмотрена автором также с позиций различных юридических дисциплин - конституционного права, процессуального права, судебного администрирования.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составляют многочисленные научные труды, посвященные отдельным проблемам специализированного судебного конституционного контроля в России, принадлежащие таким ученым, как С.А. Авакьян, Г.Г. Арутюнян, В.И. Анишина, К.В. Арановский, МБ. Баглай, А.А. Белкин, СВ. Боботов, Н.С. Бондарь, О.В. Брежнев, Г.А. Ваганян, Н.В. Витрук, В.А. Витушкин, Г.А. Гаджиев, А.С. Геляхов, В.Н. Демидов, И.Г. Дудко, А.П. Евсеев, Г.А. Жилин, В.Д. Зорькин, В.Т. Кабышев, КБ. Калиновский, A.M. Кальяк, А.А. Клишас, С.Д. Князев, А.Н. Кокотов, И.А. Кравец, М.А. Краснов, В.В. Кровелыцикова, М.А. Крутоголов, В.А. Кряжков, О.Н. Кряжкова, Л.В. Лазарев, В.В. Лазарев, В.О. Лучин, СП. Маврин, А.В. Мазуров, В.В. Маклаков, А.А. Малюшин, Н.А. Марокко, О.В. Мильчакова, М.А. Митюков, Т. Г. Морщакова, СВ. Нарутто, С.Э. Несмеянова, Г.Х. Нуриев, Ж.И. Овсепян, В.Ю. Пантелеев, А.А. Петров, Т.М. Пряхина, М.С. Саликов, К.А. Сасов, А.В. Смирнов, В.А. Сивицкий, С.Н. Станских, Б.А. Страшун, А.Р. Султанов, В.А. Туманов, Т.Я. Хабриева, Е.К. Замотаева, В.А. Четверний, И.Г. Шаблинский, Х.Б. Шейнин, Ю.Л. Шульженко, Б.С Эбзеев.

Автором также используются отдельные работы из области теории судебной власти, судоустройства и судебного процесса, принадлежащие Е.Б. Абросимовой, Т.Г. Ермошину, В.М. Жуйкову, А.А. Иванову, Н.А. Колоколову, М.Н. Марченко, Т.Г. Морщаковой, С.А. Пашину, И.Л. Петрухину, М.К. Треушникову, В.Ф. Яковлеву, а равно работы, посвященные отдельным категориям служащих аппарата суда общей (арбитражной) юрисдикции, написанные Л.А. Прокудиной, и труды, посвященные вспомогательным органам государственной власти, принадлежащие A.M. Осавелюку.

Автором также широко используются научные труды зарубежных авторов по конституционному праву и правосудию на английском, немецком и

французском языках, написанные такими учеными, как Э. Бенда, У. Бернам, А. Бланкенагель, Э-Л. Барнштедт, Л. Брандейс, Г. Ванберг, И. Вайланд, Ж. Ведель, А. Гамильтон, Р. Давид, Б. Женевуа, X. Зейберт, И. Изензее, Р. Меллингхофф, Г. Кельзен, Э. Кершеван, П. Киркхофф, Э. Клейн, Д. Коммерс, М. Крамбергер, Ю. Кюлинг, О. Люхтерхандт, Ф. Люшер, А. Мавчич, Т. Маунц, А. Маурэр, И. Меллер, Ф. Мерт, О. Мэссинг, А. Нуссбергер, Р. Паунд, М. Патроно, П. Пацолай, Т. Пепперс, Э. Петрич, Р. Познер, Э. Полгари, К. Рибичич, Д. Руссо, В. Садурский, П. Соломон, Р. Уитц, А. Уорд, Л. Фаворо, Ф. Фаббрини, Г. Халмаи, Дж. Харви Уилкинсон III, В. Хёйн, А. Шайо, К. Шапиро, К.-Л. Шеппеле, Л. Шольом, Т. Штейнманн.

**Нормативную основу диссертационного исследования** составляют: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года и Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ о Конституционном Суде Российской Федерации (далее также - ФКЗ о КС РФ, Закон), а также Регламент Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 1995 года и Положение о Секретариате Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2011 года, постановления и определения Конституционного Суда РФ, законодательство субъектов РФ о конституционных (уставных) судах. В работе используется и иное законодательство, регламентирующее судоустройство, судебный процесс в России, деятельность различных органов государственной власти, а также локальные акты судов. Автором анализируются законодательные акты зарубежных государств, учреждающие орган конституционной юрисдикции и определяющие правила его функционирования, регламентные акты, принятые названными органами и детально отражающие их устройство и процедуры функционирования, а также судебная практика этих органов.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составляют: постановления и определения Конституционного Суда РФ, принятые в период с 1991 по 2015 годы; письма Секретариата Конституционного Суда РФ об уведомлении заявителя о несоответствии его обращения требованиям закона, а

также заключения и справки Секретариата, материалы жалоб и иных обращений в Конституционный Суд РФ и приложений к ним за период с 2012 по 2015 год; результаты, полученные автором в ходе интервьюирования в общей сложности 10 судей Конституционного Суда РФ в отставке и ведущих сотрудников Суда, представителей органов государственной власти в КС РФ, проведенного в 2012 и 2015 годах, а также в ходе качественного опроса около 50 имеющих опыт обращения в КС РФ юристов (адвокатов, правозащитников, юрисконсультов), проведенного в 2014 году; решения и иные официальные акты зарубежных органов конституционного контроля; доклады, отчеты и иные информационно-аналитические материалы, опубликованные Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией Совета Европы); выступления и доклады руководящих сотрудников зарубежных органов конституционного контроля, сделанные в рамках соответствующих форумов и конференций; многочисленные статистические сведения, отражающие отдельные параметры деятельности отечественных и зарубежных органов конституционного контроля.

**Научная новизна диссертационного исследования** определяется как самим его предметом, так и используемым научным инструментарием, а равно вводимыми в научный оборот доктринальными и иными источниками. Так, в настоящей работе впервые в отечественной и зарубежной научной литературе предлагается комплексный подход ко многим взаимосвязанным проблемам конституционного судебного права и процесса именно с позиции деятельности аппарата органов конституционного контроля и его отдельных структурных подразделений и должностных лиц. В частности, предлагается принципы конституционного судопроизводства рассматривать, в том числе, с учетом функционирования аппарата конституционного суда; попутно предлагается сформулировать такие принципы, не получившие отражения в Законе, как недопустимость злоупотребления правом на обращение, процессуальная экономия, самостоятельность и творческая активность служащего органа

**її**

конституционного контроля; делается попытка разграничить такие доктринальные понятия как «конституционное судопроизводство» и «конституционный судебный процесс», «допустимость» и «приемлемость» обращения в конституционный суд, провести параллели между устройством и функционированием аппарата Конституционного Суда РФ и иных вспомогательных государственных органов.

Автором вводится в научный оборот множество иностранных нормативных и научных источников, особое место в числе которых занимают доклады судей и ведущих служащих аппарата органов конституционной юрисдикции, а равно работы в области политологии и социологии права, а также целый ряд архивных документов и материалов, в том числе, ранее не публиковавшихся.

**Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту**:

1. Аппарат органа конституционной юстиции может быть определен

как система всех подразделений и должностных лиц, составляющих неотъемлемую часть этого органа, обеспечивающих его правовые, информационно-аналитические, представительские, хозяйственные и иные нужды. От того, в какой степени орган конституционной юстиции самостоятелен при формировании, руководстве и обеспечении деятельности аппарата, зависит внешняя (по отношению к другим органам государственной власти) независимость самого этого органа и его реальная самостоятельность в системе сдержек и противовесов. Объем переданных аппарату полномочий, т.е. обязанностей и соответствующих им правовых возможностей, как они предусмотрены законодательством, уточнены локальными актами органа конституционной юстиции, и реализованы на практике (в силу правовых обычаев, неформальных правил) может быть условно охарактеризован понятием «роль аппарата». От того, насколько серьезна эта роль, зависит, в свою очередь, внутренняя независимость этого органа (по отношению к самому этому аппарату), его дееспособность и эффективность.

1. Избранной законодателем моделью управления аппаратом (администрации) органа конституционной юрисдикции предопределяется структура аппарата такого органа, подотчетность его служащих, а также набор задача, выполняемых его подразделениями и должностными лицами; при этом предлагается выделять три такие модели: а) централизованную (французскую), б) децентрализованную (германскую или американскую) и в) смешанную (российскую). Оптимальной моделью в условиях российской правовой действительности может быть признана существующая сегодня смешанная модель при условии некоторого усиления децентрализованных начал с целью наилучшего гарантирования принципов конституционного судопроизводства, в частности, закрепление на законодательном уровне и некоторое расширение полномочий и ответственности судьи в отношении своего аппарата (офиса), а также более определенная законодательная регламентация полномочий всего Суда в отношении его аппарата (и Секретариата как его основного звена).
2. Аппараты органов конституционного контроля можно классифицировать с точки зрения способа их укомплектования на три категории: а) ту, что допускает только занятость публичных служащих на основе трудового договора или служебного контракта (Россия), б) ту, что предполагает формирование значительной части аппарата (или того или иного его подразделения) на основе ротации или прикомандирования (Германия), и в) ту, в которой существует также институт поступления во временное распоряжение конституционного суда служащих иных органов власти и учреждений для выполнения строго определенных задач и на непродолжительный промежуток времени (Франция). Использование второго из названных институтов (прикомандирование) может быть особенно полезно как для самого органа конституционной юстиции, так и для государственного аппарата в целом, поскольку цель этого института состоит в интенсивном обмене опытом и навыками применения на практике конституционных стандартов прав и свобод,

с одной стороны, и отраслевого, узкопрофессионального подхода к разрешению конкретных правовых проблем, с другой.

1. Мировому опыту известны следующие основные категории требований, предъявляемых к конституционной жалобе: а) требования к форме жалобы и приложениям к ней, иные требования, помимо формальных, а именно б) подведомственность и в) допустимость, а также г) требования приемлемости и д) требования обоснованности. От государства к государству и от одного периода времени к другому эти требования имеют как общие черты, так и заметные отличия, постоянно корректируются не только законодателем, но и судебной практикой - что позволяет конституционным судам, наряду с законодателем, в большей или меньшей степени, влиять на формирование собственной «повестки дня». В частности, в российском конституционном судопроизводстве сегодня применяются все эти требования кроме приемлемости (наличие или возможность серьезного и непоправимого ущерба для заявителя или особая конституционная значимость вопроса, выходящая за пределы одного дела), которое на практике способно превратить конституционную жалобу из гарантии прав гражданина в почти не ограниченную дискрецию суда. На основании норм Закона о Конституционном Суде (ст. 3, 36-40, 43, 68, 74, 96-97) и с учетом практики Суда и его Секретариата, всего сегодня можно выделить более 40 таких требований, предъявляемых в жалобе.
2. Аппарат органа конституционной юстиции, как правило, имеет больше полномочий на этапе предварительного рассмотрения обращений, где он выполняет одновременно «фильтрационную» и «консультационную» функции, и заметно меньше при рассмотрении дела по существу. На практике аппарат может быть уполномочен на проверку соблюдения требований, относящихся к любой из указанных выше категорий. Однако, с точки зрения права на доступ к суду, созданному на основании закона (ч. 1 ст. 46 и ч. 1 ст. 47 Конституции РФ) и принципа осуществления правосудия только судом (ч. 1 ст. 118 Конституции), во всяком случае, сюда могут быть отнесены все формальные требования; иные

(содержательные) требования к жалобе - подведомственности и допустимости -сюда могут быть отнесены только при соблюдении определенных условий; в любом случае, аппарат не может самостоятельно оценивать соблюдение требования обоснованности и принимать окончательное решение по обращению, поскольку в этом случае происходило бы вторжение в само существо правосудия.

1. Объем полномочий Секретариата Конституционного Суда РФ по предварительному рассмотрению обращений, в особенности жалоб и ходатайств граждан и их объединений, как он сформулирован в Законе, и как он реализуется на практике, различается. Строгое соблюдение жесткого разделения функций между Секретариатом и судьями, проведенного в Законе (ст. 40 и ст. 43 ФКЗ о Конституционном Суде РФ соответственно), оказывается невозможным и не всегда целесообразным с точки зрения самого заявителя. Это привело к тому, что на практике выработалось такое понятие как «явная недопустимость» - по аналогии с понятием «явная неподведомственность» (которое предусмотрено ст. 40 ФКЗ о КС РФ). В то же время желательно выработать и зафиксировать в регламентных нормах определенные правила, только следуя которым Секретариат вправе оценивать соблюдение содержательных требований к обращению (т.е. подведомственности и допустимости); также желательно проводить обобщение практики принятия решений об отказе в рассмотрении обращений, что позволило бы заметно повысить результативность взаимодействия заявителя, с одной стороны, и Конституционного Суда (его Секретариата), с другой.
2. В условиях стабильно возрастающей нагрузки на органы конституционного контроля существенно возрастает и роль аппарата этих органов. Зарубежному опыту известно несколько средств, позволяющих полностью или частично предотвратить чрезмерное увеличение этой роли. Некоторые из этих средств могут быть оценены положительно и в перспективе применены (или уже применяются) к российскому конституционному

судопроизводству: упрощение организационно-правовой формы принятия решений, а именно формирование из числа судей малых составов для рассмотрения обращений в предварительном порядке и использование письменного судопроизводства, и кроме того внедрение инструментов электронного делопроизводства и электронного судопроизводства. Некоторые, напротив, способны чрезмерно затруднить доступ к суду, подорвать доверие к конституционно-судебной защите фундаментальных прав и свобод: принятие решений об отказе в рассмотрении дела без указания мотивов, чрезмерное ужесточение требований, предъявляемых к обращению, а также постоянное «раздувание штатов», усложнение структуры аппарата, его бюрократизация.

1. Доктринальное понятие «конституционный судебный процесс» равнозначно используемому в законодательстве термину «производство в Конституционном Суде» и является более широким, чем понятие «конституционное судопроизводство»; в свою очередь, отправление конституционного правосудия, как правило, может иметь место именно в результате осуществления конституционного судопроизводства, т.е. рассмотрения правового спора по существу с непосредственным участием судей. Секретариат Конституционного Суда РФ, в отличие от аппаратов иных судов, законодательно наделен обширными возможностями участия в судебном процессе; при подготовке проектов постановлений, а также развернутых определений с позитивным содержанием роль помощника судьи или сотрудника Секретариата фактически также предполагает участие в осуществлении судопроизводства.
2. В случае, если аппарат суда наделен серьезными юрисдикционными полномочиями и участвует в судебном процессе, и особенно, в осуществлении судопроизводства, принципы конституционного судопроизводства должны в достаточной степени распространять свое действие не только на стадии и процедуры, в которых участвуют члены конституционного суда или аналогичного органа, но и на стадии и процедуры, в которых участвуют

служащие аппарата этого суда или органа. Следовательно, деятельность аппарата органа конституционного контроля (особенно, неспециализированного органа, являющегося высшей кассационной инстанцией, решение которого непосредственно влияет на права и обязанности сторон) должна подчиняться вытекающим из статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и из национального конституционного права основополагающим требованиям справедливого судопроизводства, включая принципы «законного судьи», беспристрастности, соблюдения тайны совещательной комнаты, а также принципам равенства прав судей, независимости и коллегиальности при принятии решений.

10. Централизованный аппарат органа конституционного контроля в судебном процессе должен пониматься не как бюрократический аппарат иных государственных органов, а как своеобразное экспертное учреждение внутри суда, а значит, его деятельность должна строиться на иных принципах, гармонично сочетающихся с общими принципами административного управления. К числу таких принципов можно отнести самостоятельность и творческую активность сотрудника аппарата суда, а также обеспечение аппарата полномочиями и ресурсами, строго соответствующими поставленным перед ним задачам, имеющим юрисдикционный характер. Соответственно, к служащему такого аппарата могут предъявляться повышенные квалификационные требования и дополнительные правовые гарантии, не исчерпывающиеся законодательством о государственной гражданской службе.

На основе каждого из приведенных положений, выносимых на защиту, формулируются предложения de lege ferenda, которые представлены в заключении к работе.

**Достоверность полученных результатов исследования** обеспечивается обширным использованием автором не только отечественных, но и зарубежных законодательства и судебной практики, а равно научных публикаций зарубежных авторов наряду с отечественными научными трудами. Этой же цели

призвано формулирование автором применительно к каждому тезису доводов как в пользу авторской позиции, так и против нее, последовательное сопоставление и взвешивание этих доводов. Наконец, достоверность выводов подтверждается их апробацией и последовательным внедрением в практической работе диссертанта в качестве служащего аппарата судьи Конституционного Суда РФ.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что в нем делается попытка объяснить многие фундаментальные проблемы конституционного судебного права и процесса через осмысление уникальной правовой, организационной и психологической природы органа конституционного контроля. При этом автором предлагаются общие направления и конкретные шаги по реформированию отечественного и зарубежного конституционного судопроизводства. Отдельные результаты исследования могут быть использованы также при создании и совершенствовании нормативно-правового регулирования деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ, а равно для преподавания углубленных курсов конституционно-судебной тематики в высших учебных заведениях юридического профиля.

**Соответствие диссертации Паспорту научной специальности.** Тема диссертации и её содержание в полной мере соответствуют юридической отрасли наук по специальности 12.00.02 - Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право Паспорта номенклатуры специальностей научных работников ВАК.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Отдельные представленные автором идеи и предложения успешно внедрены им в практику работы аппарата судьи Конституционного Суда РФ в 2012-2015 годах. Научные положения, отраженные в диссертации, использовались соискателем при подготовке учебных программ и чтении лекций и ведении семинарских занятий на кафедре конституционного и административного права «Национального

исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Санкт-Петербург) по дисциплинам «Подготовка юридических документов», «Право в системе социального регулирования», «Конституционное право РФ» в 2013-2015 учебных годах. Положения, выносимые на защиту, обсуждены и положительно оценены в ходе заседаний кафедры конституционного и административного права НИУ «Высшая школа экономики» (г. Москва) 15 и 29 сентября 2015 года. Кроме того, основные положения диссертационного исследования отражены в 11 научных публикациях, в числе которых: 7 - в ведущих рецензируемых научных журналах, включенных в Перечень ВАК Минобрнауки России, 4 - в иных отечественных и зарубежных периодических изданиях, общим объемом 16 п.л., а также в 1 монографии (в соавторстве); основные положения диссертационного исследования также отражены в тезисах 3 выступлений автора на международных, всероссийских и региональных научных конференциях, в том числе, в 2011 году в Москве (Международная научно-практическая конференция «Глобальные правовые проблемы современности»), в 2012 году в Ереване (Пятая Конференция Генеральных секретарей конституционных судов и судов аналогичной юрисдикции под эгидой Венецианской комиссии), в 2014 году в Екатеринбурге (III Уральская (зимняя) школа прав человека «Защита прав человека в деятельности Общественных наблюдательных комиссий»).

**Структура диссертационного исследования.** Настоящая диссертация состоит из введения, трех глав, содержащих девять параграфов, заключения, библиографии и приложений.

## Аппарат органов конституционной юстиции и модели судебной администрации

Канцелярией (Chancellery, Registry) и т.д. В зависимости от этого и возглавляется он фигурами, носящими разные наименования: общераспространенным является термин Генеральный Секретарь (Secretary General) или же просто Секретарь, но можно встретить и понятие Руководитель администрации (Head of administration), Директор (Director), Шеф офиса (Chief of the Office), Администратор (Registrar) и др. Равным образом, служащий органов конституционного контроля, входящий в офис судьи, может именоваться, при переводе на язык международного общения, например, помощником (assistant), судебным клерком (judicial clerk), советником по правовым вопросам (legal counsel) и т.п. Различия в наименованиях также могут косвенно свидетельствовать и о различиях в функционале.6 Кроме того, в некоторых редких случаях могут иметься сразу две фигуры, делящих между собой соответствующие функции, например, Генеральный секретарь (административно-технические задачи) и Регистратор (административно-судебные задачи) в Конституционном суде Индонезии.7

Далее следует пояснить, какие же именно судебные учреждения станут предметом внимания автора. Несмотря на то, что термин «орган конституционной юстиции» можно понимать весьма широко и включать в него, в том числе, и верховные, высшие административные суды8 и даже Европейский Суд по правам человека9 (исходя из родства некоторых выполняемых ими функций), в настоящем исследовании речь пойдет все таки преимущественно о конституционных судах в собственном смысле слова. Под конституционным судом мы понимаем в данном случае такой cпециализированный судебный орган государства, который призван рассматривать только конституционно-правовые споры (будь то оценка конституционности нормативного акта или оспаривание результатов выборов) и не является высшей апелляционной или иной проверочной инстанцией в системе общих (коммерческих и иных) судов. Иными словами, речь пойдет преимущественно о правовых системах, которые восприняли так называемую австрийскую (европейскую, континентальную), а не традиционную (американскую) модель конституционного контроля10; в то же время, там где это особенно уместно, в работе проводятся параллели с Верховным Судом США11 и целым рядом иных судебных органов зарубежных государств. С одной стороны, это позволяет искусственным образом сузить круг исследуемых явлений, выбрав из их числа наиболее близкие друг другу, поскольку ясно, что в рамках одного исследования осуществить исчерпывающий сопоставительный анализ совершенно невозможно; с другой стороны, некоторые правовые институты (в особенности, нормативная конституционная жалоба), в принципе, известны только правовым системам, воспринявшим европейскую модель судебного конституционного контроля и в этой части их сравнительный анализ в рамках традиционной модели был бы попросту невозможен. Венецианская комиссия Совета Европы также полагает возможным проводить условное разделение между конституционными судами и «органами эквивалентной (аналогичной) юрисдикции».

К этому, круг исследуемых объектов будет ограничен еще более лишь теми судами из числа названных, к которым физическое и юридическое лицо имеют возможность доступа – прямого (посредством конституционного обжалования) или косвенного (через направление судом a quo преюдициального запроса).12 С учетом этого в фокусе внимания окажутся преимущественно органы конституционного контроля России, Германии, Венгрии, Словении, Франции,13 Бельгии и лишь отчасти США.

Проф. А.М. Осавелюк дает следующее определение вспомогательному государственному органу: «коллектив граждан, профессионально выполняющих координационные, консультативные, экспертные, организационные и иные функции, установленные государством для обеспечения деятельности высших органов государственной власти».14 Следовательно, в настоящей работе под аппаратом суда в самом широком значении будет пониматься система всех подразделений и должностных лиц, составляющих неотъемлемую часть суда и обеспечивающих его правовые, информационно-аналитические, представительские, хозяйственные и иные нужды; термины секретариат (канцелярия) и офис (кабинет, аппарат) судьи относятся к понятию аппарат суда как часть к целому. Следует заметить также, что названные выше должности в органах конституционного контроля не совпадают по своему правовому положению и функционалу с синонимичными должностями в судах общей или арбитражной юрисдикции (например, администратор суда, секретарь судебного заседания). Последним и в зарубежной и в отечественной науке уделено достаточно большое внимание15, поэтому они практически не будут рассматриваться здесь.

Конституционно-правовая значимость проблемы, отраженной в наименовании темы настоящего исследования, обусловлена, по мнению автора, несколькими важными обстоятельствами. Конституция Российской Федерации в статьях 10, 120 (часть 1), 124 утверждает принцип независимости судебной ветви власти в целом, судов и судей. Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде Российской Федерации более детально развивает эти положения в статьях 1, 5, 7 и других, устанавливая, в частности, что Конституционный Суд независим в организационном, финансовом и материально-техническом отношениях от любых других органов. Следовательно, взаимосвязанные вопросы формирования, материально-технического обслуживания, финансирования и кадрового обеспечения аппарата Конституционного Суда РФ, как непосредственно связанные с проблемой независимости суда, имеют конституционно-правовой характер. Рассмотреть этот тезис представляется возможным на нескольких примерах.

## Способы комплектования аппарата органов конституционной юстиции и правовой статус его сотрудника

В редакции закона от 02.06.2009 N 2-ФКЗ данная статья довольно неоднозначно говорила уже о представлении Председателем на утверждение Суда кандидатур «руководителей аппарата и Секретариата Конституционного Суда», что либо отражало то же самое, только другими словами, либо таким двусмысленным образом предполагало наличие фигуры руководителя аппарата, который мог бы начальствовать над Руководителем Секретариата либо совмещать его в своем лице, и тем самым, исключая утверждение остальных, нижестоящих руководящих кадров. Учитывая сказанное ранее, вторая трактовка не лишена оснований, поскольку одновременно с этим изменением исчезла фигура судьи-секретаря КС РФ, что, по предположению М.А. Митюкова, делает Руководителя Секретариата «более значимой фигурой, чем он был раньше, и больше «завязывает» его на Председателя, чем на судейский состав».127

Наконец, в последующей редакции Закона (от 04.06.2014 N 9-ФКЗ) прямо сказано об утверждении Судом по предложению Председателя «руководителя аппарата и руководителя Секретариата Конституционного Суда», что, по мнению авторов поправки, исключает необходимость утверждения Конституционным Судом помимо руководителей структурных подразделений (управлений и отделов) Секретариата Конституционного Суда, руководителей иных, не обладающих юрисдикционными полномочиями, подразделений непосредственно в составе аппарата Суде (в 1996-2005 годах) М.А. Митюковым. Проведено автором 21.05.2012. Конституционного Суда.128 Правда, по буквальному смыслу данной формулировки и вопреки кажущемуся намерению инициатора Закона, утверждению всем составом Суда более не подлежат ни руководители хозяйственных («неюрисдикционных») служб, ни руководители профильных управлений Секретариата. Следует заметить, что согласно тексту Модельного кодекса о судоустройстве и статусе судей для государств-участников СНГ (принятом также в 2011 году), конституционный суд сам (по предложению председателя) и определяет структуру аппарата, и утверждает руководителей аппарата и секретариата. Таким образом, произошло сосредоточение кадровых полномочий в руках Председателя КС РФ (по крайней мере, на уровне законодательной модели), поскольку, во-первых, исчезла фигура судьи-секретаря129, а во-вторых, сократился круг служащих руководящего звена, назначение которых требует одобрения всем Судом. Наконец, по мнению, высказанному Н.В. Витруком, «с упразднением палат в КС РФ и новым порядком назначения его руководителей значительно повышается роль Председателя КС РФ».130

Таким образом, мы видим даже исходя из законодательно установленного набора и значимости функций, выполнение которых доверено Секретариату Суда, и степени концентрации полномочий по управлению им, что в этой части российская модель демонстрирует централизацию. Недаром, судья Г.А. Гаджиев, оценивая изменения, имевшие место в правовом регулировании в 2010 году, заметил, что «при разработке Закона о КС РФ была выбрана концепция "председательствующий в коллегии равных", а не председатель Суда как административный руководитель органа».131 В этом, надо полагать, должно было состоять отличие должности председателя Суда от должности, например, председателя Совета Федерации, обладающего обширными административными полномочиями, хотя и уравновешиваемыми в некоторых случаях компетенцией Совета палаты (ст. 18 Регламента Совета Федерации132).

В чем же, в таком случае, состоит элемент существенной децентрализации? Такая децентрализация прослеживается, в первую очередь, в специфическом правовом положении аппаратов судей. Как уже говорилось, согласно Закону, Председатель Суда осуществляет полномочия представителя нанимателя по отношению к государственным гражданским служащим аппарата Конституционного Суда, но это не означает, что всегда именно он принимает принципиальное решение по каждой кандидатуре; руководитель Секретариата также не занимается расстановкой кадров судейских аппаратов, поскольку те, строго говоря, не относятся к его ведению. Из этого следует, что формирует и руководит деятельностью аппарата, прежде всего, сам судья. Как подчеркивалось еще разработчиком первого закона о Конституционном Суде 1991 года, С.А. Пашиным, сотрудника аппарата судьи нельзя уволить или переместить без согласия этого судьи.133 В черновом проекте Положения об Аппарате КС РФ от 1993 года в ст. 15 предлагалось прямо предусмотреть, что «Секретариаты Председателя и заместителя Председателя, аппараты Секретаря и судей Конституционного Суда в своей внутренней деятельности по вопросам конституционного судопроизводства независимы и строят ее исходя только из соответствующих решений своих судей».134 Рабочая группа, образованная летом 1994 года из числа сотрудников Конституционного Суда РФ для работы над проектами внутриорганизационных документов к возобновлению деятельности КС РФ, высказывалась в пользу «повышения роли аппаратов судей и, в частности, предоставления судьям КС больших полномочий в формировании собственных аппаратов (по типу тех, которыми ныне наделены депутаты Государственной Думы)».135

Действительно, законодательство того периода гласило, например, что «народный депутат РСФСР несет ответственность за действия своих помощников и вправе в любое время заменять их».136 Как было сказано применительно к немецкой модели конституционно-судебной администрации, такое положение вещей призвано обеспечить самостоятельность, независимость и эффективность работы каждого судьи. Можно предположить, что этой цели способствовало бы еще большее усиление децентрализованных начал в данной сфере.137 Известно, например, что в конгрессе США «сенатор единолично решает вопросы о том, кого, на какую должность, с какой оплатой и на какой срок он будет брать к себе на службу», коль скоро уж «каждый сотрудник личного офиса обязательно руководствуется политическими воззрениями сенатора, его идеологией,

## Уведомление Секретариатом Конституционного Суда РФ заявителя о несоответствии его жалобы требованиям закона

Национального Совета и Федерального Совета). Конституционный Трибунал Испании номинально формируется самим Королем по предложению государственных органов, представляющих все три ветви власти. Во втором случае, например, в ФРГ половина состава судей Федерального Конституционного Суда избирается Бундестагом, а половина – Бундесратом, квалифицированным большинством в 2\3 голосов каждой из палат. Решение об избрании судьи Конституционного Трибунала Польши принимается абсолютным большинством голосов парламентариев при кворуме, равном половине от общего числа членов Сейма. Согласно Конституции Хорватии от 1990 года (с дальнейшими поправками), 13 судей Конституционного Суда избираются Парламентом из числа кандидатур, предложенных компетентным комитетом Парламента. В третьем случае Конституционный Суд Армении формируют Президент и Национальное Собрание – по 4 и 5 членов соответственно. В Румынии Конституционный Суд формируется совместно Президентом, членами Палаты Депутатов и сенаторами. В Болгарии одна треть (то есть четыре судьи) состава Конституционного Суда избирается Народным Собранием, одна треть - назначается Президентом, а одна треть - избирается общим собранием судей Верховного Кассационного Суда и Верховного Административного Суда. Похожая система существует в Италии, где по 5 судей представляют Президент республики, палаты Парламента совместным решением и три высших судебных инстанции сообща

Таким образом, специализированные органы конституционного контроля, численный состав которых колеблется от 4 до 19, могут формироваться при участии самых разных высших государственных органов. К их числу, как правило, не относится Правительство. В некоторых странах же, где конституционный контроль осуществляется высшими судебными инстанциями общей юрисдикции, например, в Японии, Швеции и многих африканских странах, воля Кабинета министров наоборот часто имеет определяющее значение209 (соответственно этому и в отношении судей нижестоящих судов полномочия по отбору и назначению зачастую имеет министерство юстиции страны). При формировании же аппарата суда иные государственные органы, как правило, не участвуют (не считая названных примеров Франции, Бельгии и некоторых других).210

Наконец, в-четвертых, приведем предусмотренные в законодательстве и сложившиеся в силу обычая условия формирования судейской скамьи, связанные с представительством тех или иных меньшинств или социальных групп населения. В одном из исследований Венецианской комиссии, посвященном составу органов конституционного контроля указывается, что в целом ряде стран сложились неписаные правила, обеспечивающие минимальный гендерный, расовый, этнический, религиозный паритет (например, во французском Конституционном совете обычно присутствует один советник-протестант; баланс между протестантами и католиками традиционно достигается и в немецком Конституционном суде).211 В силу статьи 89 Конституции и статьи 4 Конституционного Закона о Конституционном Суде Республики Таджикистан один из 7 судей обязательно должен быть представителем Горно-Бадахшанской автономной области (при этом в преамбуле Конституционного Закона Республики Таджикистан о Горно-Бадахшанской автономной области указывается на то, что «статус автономной области в Горном Бадахшане сложился исторически […] Горный Бадахшан обладает особыми географическими условиями, уникальной культурой и языками народов, населяющих область»). В соответствии с упомянутым бельгийским законодательством, «по меньшей мере, 1/3 судей должна принадлежать к представителям обоих полов». По Конституции государства Косово, при формировании Конституционного Суда должны учитываться принципы полового равенства.

В отечественной литературе вполне справедливо подчеркивается, что «конституционные судьи и иные члены специальных органов конституционного контроля избираются (назначаются) в личном качестве, то есть они не могут рассматриваться как представители какой-либо партии (даже если в ней состояли), какого-либо региона, какой-либо социальной группы и т.д. Они не должны в своей деятельности руководствоваться подобными частными интересами».212 Между тем, когда укоренившиеся исторические традиции или сложная политическая обстановка того требуют, ничто не мешает законодателю придать органу судебного конституционного контроля повышенную степень демократической легитимности. Недаром в науке даже появилась соответствующая концепция разнообразия (diversity)213, основанная на стремлении достичь максимально широкой репрезентации населения; аналогичное значение имеет идея «пропорциональности» распределения государственных должностей в со-общественных (консоциальных) обществах.214 Вопрос о том, какой из этих подходов более убедителен, неоднократно поднимался в научной литературе215 и не является предметом настоящего исследования.

Важно то, что эти и иные многочисленные требования к кандидатуре на пост судьи, гарантии независимости, усложненный порядок наделения и лишения полномочий, а равно условия о представительстве в лице судей меньшинств и социальных слоев общества очевидно не распространяются в равной мере на служащих аппаратов таких органов. Недаром, международные экспертные, критикуя отдельные положения нового венгерского конституционного законодательства216, отмечали: чиновник суда (секретарь) назначается не Президентом страны, как судьи, а председателем соответствующего суда, который так же может его уволить; последний также распределяет дела между секретарями;217 лицо, исполняющее судебные функции на временной основе, старается угодить вышестоящему руководству, оценивающему его, и может вести себя иным образом, чем судья, назначенный бессрочно («упреждающее послушание»)».218

В заключение остается лишь подчеркнуть, что рассмотренные здесь модели судебной администрации, способы комплектования аппарата и правовые режимы службы в аппарате суда используются, в той или иной степени, большинством известных сегодня органов конституционной юрисдикции. Они, впрочем, сочетаются в определенной комбинации друг с другом, могут существенно различаться в той или иной правовой системе, редко оставаясь полностью неизменным в течение длительного периода времени.

## Экспертно-правовой характер заключений Секретариата Конституционного Суда РФ по жалобам. Принципы коллегиальности, независимости и равенства прав судей в деятельности Секретариата

Наиболее распространенный сценарий прохождения обращений в Секретариате становятся понятен из следующей статистики. В 2013 году всего было зарегистрировано 15101 обращение; по итогам их рассмотрения Отделом по приему граждан и работе с письмами заявителям направлено 8963 уведомления (59,3%); в 2014 году зарегистрировано 16005 обращений, направлено ответов 9683 – (60,5%); в первой половине 2015 года на 7077 обращений приходится 3857 (54,5%). Следовательно, стабильно более всех обращений «отсеивается» еще на самом первом этапе, даже не доходя до отраслевых управлений, а это значит, что более чем в половине всех обращений содержатся явное (т.е. не нуждающиеся в дополнительном истолковании и проверке) несоответствие минимальным требованиям Закона. Следует заметить, впрочем, что отсутствует какой-либо нормативно установленный и общеизвестный критерий, по которому определяется, направляется ли уведомление отделом писем или профильным управлением. С одной стороны, это позволяет Секретариату проявлять некоторую внутреннюю гибкость и самостоятельно выравнивать нагрузку на разные структурные подразделения, а с другой, приводит к тому, что в принципиально одинаковых ситуациях заявителям направляются различные ответы (это проявилось, например, при применении новой нормы Закона о пропуске заявителем срока на обращение в КС РФ).

Следует заметить, что во всех известных автору специализированных органах судебного конституционного контроля первичное рассмотрение конституционных обращений - в отличие от подготовки проектов решений -выполняется именно секретариатом (канцелярией); например, в польском Конституционном трибунале «предварительная оценка допустимости жалоб осуществляется Департаментом предварительного рассмотрения обращений и конституционных жалоб. Его мнение представляется судьям Трибунала, который затем принимает соответствующее решение»;408 в Конституционном суде Македонии «если обращение не содержит необходимых элементов,

Секретарь Конституционного суда уведомляет заявителя о недостатках и определяет временные пределы для их устранения … Обращения, требования которых выходят за пределы компетенций, установленных для Суда, не принимаются для дальнейшего анализа, а Секретарь просто уведомляет заявителя о неподведомственности дела Суду».409 Таким образом, хотя предусмотрены различные процедуры, цели этой деятельности едины, а именно «фильтрация» обращений. Как заметил Ю.В. Кудрявцев, «Секретариат, как и аппарат любого судебного органа, в зарубежных странах в том числе, - это очень серьезный инструмент отсеивания ненужных обращений, которые никаким образом не подпадают под компетенцию Суда и лишь затрудняют деятельность по решению реальных споров, тех, которые требуют действительно судебного решения».410 Так, статистика411 демонстрирует, что в ФРГ в 2013 году из общего числа 9052 обращения 3379 (37%) вовсе не были квалифицированы секретариатом как судопроизводственные обращения (а как требования предоставить справку по тем или иным вопросам производства в Суде, письма, имеющие общий характер, выражающие мнение граждан, анонимные письма и т.д.). Из оставшихся 5673 жалоб и запросов передано для дальнейшего производства после направления уведомления заявителю секретариатом 1837 (32%). Только 1471 обращение (26%) были сразу переданы в т.н. регистр производств как отвечающие минимальным требованиям. Следовательно, 2365 обращений (42%) на момент составления статистики так и были оставлены в общем регистре, т.е. не были рассмотрены. Эта статистика вполне сравнима с той, что существует в отношении российского Конституционного Суда и описана выше. Тем не менее, по ряду причин, о которых сказано далее в этой главе, «до сих пор Конституционный Суд остается практически единственным судом, где полномочия Секретариата столь широки».412

На практике жесткого разделения полномочий между Секретариатом и судьями, проведенного Законом (см. пар. 1 настоящей главы) не произошло, даже несмотря на то, что ни Закон, ни Регламент КС РФ не предоставляет возможности уведомления заявителя Секретариатом об очевидном несоответствии его обращения иным, помимо минимальных, требованиям Закона (в отличие от возможности самостоятельной подготовки по этому основанию определения), что могло бы именоваться «явной недопустимостью».413 Поэтому большое значение для Секретариата имеет скорее не то, подпадает ли недостаток обращения под положения ст. 40 или же ст. 43 Закона, а то, можно ли считать этот недостаток явным, очевидным, делающим жалобу заведомо бесперспективной. В качестве приемлемого нормативного основания для такого подхода специалисты предлагают широкое истолкование такой формулы, как обращение «исходит от ненадлежащего органа или лица» (пт. 3 ч. 2 ст. 40 Закона о Конституционном Суде), которое «может пониматься как предоставляющее Секретариату еще более широкие возможности уведомления подателей жалоб о несоответствии таковых требованиям Закона».414 Вторым таким основанием, также с большой долей условности, можно считать отсылку ч. 2 ст. 40 ФКЗ о КС РФ (обращение «по форме не отвечает требованиям») к пт. 8 ч. 2 ст. 37 (в жалобе должны содержаться «позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование»). В этом смысле и отсутствие применения нормы (нарушения ею прав) именно к заявителю как надлежащему субъекту обжалования, и отсутствие позиции и правового обоснования в жалобе можно было бы понимать как явную недопустимость.

В отечественной и зарубежной науке признано, что письма секретариата (канцелярии) суда призваны выполнять две функции одновременно: «информационно-консультационную» и «фильтрационную». Это связано с тем, что с одной стороны, правила обращения в высокую юрисдикцию обычно являются достаточно сложными, а заявитель должен иметь возможность защищать себя, не прибегая к дорогостоящей помощи профессионального юриста (в отличие от государства, имеющего квалифицированный юридический аппарат), а с другой, рассмотрение судьями большого числа явно бесперспективных жалоб (в том числе, представляющих собой злоупотребления правом на обращение) не отвечает требованиям процессуальной экономии, не позволяет обращать достаточного внимания на действительно серьезные дела. Между этими двумя функциями постоянно должен сохраняться разумный баланс. С одной стороны, как указывает В.А. Сивицкий, «Секретариат Конституционного Суда выступает, по меткому выражению одного из начальников управлений Секретариата, своего рода "повивальной бабкой" конституционной жалобы. Разумеется, прямые подсказки вроде "Вам надо обжаловать вот эту норму как не соответствующую статьям таким-то Конституции" не допускаются».415 С другой стороны, по справедливому замечанию Д. Коммерса и Р. Миллера, «…фильтрационная функция не лишена проблем…», «…уведомительные письма часто рассматриваются как судебные резолюции, … полученные от лица Суда, особенно наименее искушенными адресатами таких писем»