

М.И.Левина,
кандидат юридических наук,
МВШСЭН

Регулирование и саморегулирование: юридико-нормативные аспекты

Применительно к юридической сфере сложно ответить на вопрос "Куда пришла Россия?" На мой взгляд, несмотря на то, что реформы в этой области были провозглашены давно, многое здесь еще только начинается. Дело в том, что изменения в юридической сфере следуют за социальными, политическими, экономическими сдвигами и поэтому отстают от них. Свое нормативное выражение получают лишь более или менее установившиеся общественные отношения. В то же время оформляющиеся ныне процессы и механизмы являются нормативным отражением реальности, они не могут ни опережать действительность, ни быть совершеннее ее. Более того, какой бы совершенной, отвечающей реалиям времени ни была юридическая система, судьи, прокуроры, следователи, правоохранительные органы в целом остаются такими же, какими были прежде. Вводимые механизмы и процедуры неизбежно будут оказывать на них влияние, но, с другой стороны, и они будут адаптировать эти новации под себя и для себя.

© М.И.Левина, 2003

Наиболее значительные изменения происходят последние года два. Буквально у нас на глазах наряду с законодательным регулированием появляется саморегулирование, которого раньше практически не существовало. Суть саморегулирования заключается в процессе коллективного управления. В данном случае "само-" означает коллективное, а не индивидуальное. Саморегулирование распространяется на группы лиц или органы, действующие совместно, осуществляющие регулятивную функцию по отношению к самим себе и тем другим, на кого распространяются их полномочия. Саморегулирование не только используется для регламентации деятельности различных организаций, учреждений, предприятий, но и осуществляется институтами гражданского общества для связывания отдельных его элементов. В качестве одного из примеров саморегулирования можно привести участие Индустриального комитета СМИ в разработке поправок к закону "О средствах массовой информации". Саморегулирование приобретает не только регламентирующую, но и воспитательную функцию.

Саморегулирование появилось вследствие установления пределов законодательного регулирования, чему во многом способствовало появление таких системообразующих законов, как Трудовой кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Арбитражный кодекс, Гражданско-процессуальный кодекс. Разграничение двух сфер регулирования произошло вследствие частных, на первый взгляд, изменений в парламентской работе.

Появление системных законов во многом стало возможным благодаря более активному использованию права законодательной инициативы правительством и президентом. В свою очередь, приоритетное рассмотрение законопроектов от исполнительной власти ограничило депутатскую инициативу. Многие депутатские законопроекты грешат мелкотемьем, направлены на регламентацию второстепенных вопросов, а стремление депутатов урегулировать все стороны человеческой деятельности в любых сферах общеизвестно. Особую любовь депутаты питают к регламентации того, что ей не поддается: нравственности, воспитания патриотизма и любви к родине и т.п. В стране, где законы традиционно не уважаются и не соблюдаются, стремление к детальной регламентации всего и вся могло бы показаться парадоксальным, если бы оно не встречалось так часто на всех этапах принятия решений. Обсуждение и принятие базовых законов ограничивает эту всеобщую страсть и открывает перспективу развития саморегулирования. Хотя многие из этих законов не идеальны и уже нуждаются в дополнениях и поправках, их самостоятельное значение трудно переоценить.

Существенную роль в становлении законодательства играет Конституционный Суд РФ. Множество решений было им вынесено в пользу граждан, что означает признание норм различных законов

не соответствующими Конституции РФ. Последовательно в течение ряда лет Конституционный Суд РФ признавал не соответствующим Конституции РФ положение за положением прежде действующего УПК РФ. Для нового УПК большое значение имело решение Конституционного Суда РФ о введении в действие норм о судебных санкциях одновременно с самим Кодексом, т.е. с 1 июля 2002 г., а не с 1 января 2004 г. Кроме того, роль Конституционного Суда РФ не ограничивается влиянием на формирование законодательства, он может признать неконституционной и правоприменительную практику.

Серьезное воздействие как на законодательство, так и на практику оказывает и Европейский суд по правам человека. Я не буду касаться его деятельности, которая уже достаточно полно описана в юридической литературе. В настоящее время проявляется еще одна тенденция, пока еще мало изученная: принятие конкретных решений против России. Так, в 2002 г. были приняты решения в пользу истцов по делам "Бурдов против России"¹ и "Калашников против России"²; рассматриваются шесть исков "по Чечне", податели которых, по мнению многих юристов, имеют достаточные основания их выиграть. Помимо выплат компенсации морального ущерба и возмещения судебных издержек и расходов, которые определил Европейский суд, эти решения не могут не оказать влияния на национальное законодательство и, что еще важнее, на судебную практику.

Сама судебная практика будет зависеть не только от такого "внешнего" влияния. Принятие процессуальных кодексов — важный, но не единственный шаг на пути ее совершенствования. Суд и сейчас во многом остается местом, куда, по словам Н.В.Гоголя, "не ступала нога человека". Перспектива обращения в суд страшит любого человека. Однако число таких обращений увеличивается с каждым годом, а граждане все решительнее подают иски против органов власти. Такая практика уже не вызывает удивления ни у граждан, ни у органов (хотя иногда вызывает возмущение, как, например, у московского правительства по поводу исков о возмещении морального ущерба в связи с терактом на Дубровке).

Несовершенство судов, их загруженность, увеличение обращений со стороны граждан, другие факторы выявили необходимость разветвления существующей судебной системы и создания специализированных судов. Так, в рамках судебной реформы разрабатывается проект введения административных судов. У нас и сегодня многие убеждены в том, что если протекает крыша или чиновник не выполняет своих обязанностей, об этом надо поставить в известность президента или, в крайнем случае, Уполномоченного по пра-

¹ Российская газета. 2002. 4 июля.

² Там же. 17 окт.

вам человека. С учреждением административных судов, возможно, поток подобных жалоб будет хотя бы отчасти перенаправлен по другому адресу.

Разветвлению судебной системы способствует и учреждение ювенальных судов, которые должны не только рассматривать дела о правонарушениях несовершеннолетних, но — в других ситуациях — и защищать интересы детей. Возможность обращения граждан в комиссии по трудовым спорам, а также использования примирительных процедур альтернативного правосудия позволит быстрее, дешевле и эффективнее защитить и восстановить свои нарушенные права.

Совершенствование процессуального права и судебной системы выявляет еще одну важную тенденцию. Нарастает осознание необходимости развития процессуальных форм, процедур во всех сферах юридической деятельности — от правотворческой до правоприменительной. Это непростая задача, так как, несмотря на все декларации о приверженности праву и законам, правовые ценности на самом деле не являются определяющими. Тем более в России, традиционно пренебрежительно относящейся к форме, процессу, процедурам. Последние было бы неправильно сводить исключительно к судопроизводству. Вне судебной сферы они имеют не меньшее значение. Процесс представляет собой нормативное выражение социального окружения и одновременно является его продуктом. Осуществление процесса регулируется комплексом социальных норм различного характера. Процедуры служат средствами осуществления процесса. Однако связь между процедурами и целями процесса может быть более сложной, так как они могут вести к разным целям и отражать разные ценности. С одной стороны, выбор процедур определяется целью их использования, с другой — их определенный подбор отражает и выражает ценности, сложившиеся в обществе. Они обозначают наиболее эффективный путь достижения результата, указывают направление движения всего процесса. В любом случае, процесс, будь то политический или юридический, должен осуществляться в рамках норм, установленных Конституцией РФ, законами. Таким образом, те механизмы и процессы, которые находятся в стадии становления в настоящее время, неизбежно будут отражать ценности (в том числе и правовые), которые к этому времени установились в обществе.