

ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА ПУТИ К ИННОВАЦИОННОМУ ТИПУ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ)

Анна Анатольевна Шафалович

Доцент кафедры теории и истории права
УО «Белорусский государственный экономический университет»
www.bseu.by
Кандидат юридических наук, доцент
Тел.: +375291064734
E-mail: <shafalovichy@gmail.com>

Движение к формированию государства и права инновационного типа бросает новые вызовы, для адекватного реагирования на которые требуется обновление всей системы правового регулирования. Смена приоритетов в правовом регулировании порождает перспективы, в целом указывающие на большую сбалансированность права инновационного типа.

The movement towards the formation of the state and the law of the innovative type poses new challenges, for an adequate response to which the entire system of legal regulation needs to be updated. The change of priorities in the legal regulation gives rise to perspectives, which generally point to a greater balance of the law of the innovative type.

Введение

Модные нынче в правовой науке понятия «инновационное государство», «инновационное право» при ближайшем рассмотрении оказываются слабо разработанными. В первую очередь, говоря об инновационном государстве имеют ввиду экономический аспект, между тем как новации в правовом регулировании вообще выпадают из поля зрения исследователей, хотя в условиях неумолимого приближения к эпохе инновационного государства существенно меняются требования к правовому регулированию, в первую очередь. Целью исследования выступает восполнение пробела в освещении теоретико-правовых аспектов правового регулирования в государстве и праве инновационного типа. Объектом исследования являются общественные отношения, сопутствующие правовому регулированию в государстве инновационного типа.

Начнем с того, что к традиционным принято относить относительно замкнутые общества, современные в том числе, регулируемые традициями – консервативными источниками (такими как обычаи, мораль, традиционные религии). Социальное регулирование традиционных обществ, ограничивающих постороннее влияние и нововведения (инновации), направлено на сохранение статуса-кво, когда, перефразируя И. Канта, «мертвые управляют живыми». Конечно, «чисто» традиционные государства не выдерживают конкуренции с инновационными, которые демонстрируют устойчивое развитие и более мобильны, в силу чего паневроейские социологические теории традиционное общество считали отсталым.

Однако противопоставление традиционного государства и инновационного не корректно, как минимум, по двум причинам: во-первых, некоторые черты традиционного общества при-

сущи даже современным ведущим государствам (например, Японии); во-вторых, логическая цепочка «традиционное общество – инновационное общество» в плане направленности правового регулирования, полагаем, должна быть дополнена еще одним элементом – назовем его «обществом с текущим правовым регулированием». Если традиционному обществу присуще ретроспективное правовое регулирование, то современному законническому обществу (т.е. обществу, где основным источником права выступает закон в широком смысле слова) присуще правовое регулирование общественных отношений, имеющих место в настоящем.

И лишь государство со стратегически инновационной функцией, т.е. инновационное государство, к которому можно причислить малую часть современных государств, принимает на себя задачу по перспективному правовому регулированию общественных отношений, как существующих, так и пока еще не возникших. «Оно должно представлять в настоящем интересы будущего, выполняя функцию стратегического ориентирования инвестиционных потоков»¹. Говоря словами профессора Голоскокова, «требуется постоянные инновации и с ускорением, с тем чтобы быть к ним готовым заранее, а не как в обычном государстве – реагировать почти всегда *post factum*»². Таким образом, в отличие ретроспективного и текущего правового регулирования правовое регулирование «на опережение», присущее инновационному государству, задействует такие инструменты как предвидение и прогноз тенденций и закономерностей развития общества и права.

Принято считать, что инновационное государство, будучи главным инициатором осуществления инноваций, соотносится с типом модернизации, именуемым «модернизация сверху»³. В отличие от нее «модернизация снизу» предполагает инициативу, финансирование преимущественно со стороны бизнеса и поддержку, стимулирование со стороны государственных органов, ответственных за создание условий для широкой деловой активности. Мы же полагаем, что в инновационном государстве должны быть уравновешены оба типа модернизации, выступающие не конкурентами, а взаимодополняющими друг друга и выполняющими стратегически разные задачи. Поэтому инновационным считаем государство, обладающее стратегически инновационной функцией, осуществляющее инновации на государственном уровне, что ведет к качественному и количественному росту инновационной способности всех элементов государства и общества. Стратегически инновационная функция предполагает выполнение стратегической, организационной, контролирующей, стимулирующей, охранительной, правозащитных задач.

Для перспективного правового регулирования нужно обновление, в первую очередь, системы элементов правового регулирования и источников права. В правовом регулировании инновационного типа, полагаем, станут востребованными: большее разнообразие и более уравновешенное действие разнообразных источников права и приемов, способов, уровней (общегосударственного, регионального, международного, индивидуального и др.) правового воздействия; гибкость, комплексность, предсказуемость и перспективность правового регулирования.

Для этого потребуются источники права нового типа: более гибкие, универсальные, более прагматичные, уравновешивающие свободу усмотрения субъектов права и одновременно их ответственность. Так, чтобы сфера дозволения (установления прав) существенно превосходила сферу запрета и позитивного обязывания. Таким требованиям соответствуют, например, такие

¹ МАЗНИЦА, Е. М. Инновационные функции государства и проблемы их реализации в современных условиях. *Креативная экономика*, 2009, т. 3, № 5, с. 22–26.

² ГОЛОСКОКОВ, Л. В. Доктрина виртуального сетевого инновационного государства. *Новая правовая мысль*, 2014, № 1, с. 41–49.

³ КУЗНЕЦОВА, Е. И.; КУЗНЕЦОВА, М. В. К актуальности проблемы определения роли современного государства в экономике. *Ученые записки Российской академии предпринимательства*, 2014, № 41, с. 220–226.

нетрадиционные на сегодняшний день источники права, как общеправовые принципы, смысл законодательства, тенденции развития права, теория юридических фактов (особенно для отраслей права и законодательства с диспозитивным методом правового регулирования)⁴, широкое непозитивистское правопонимание, указывающее вектор правового мышления. Вышеназванные источники права приближены к правовой доктрине, и их регулятивный потенциал пока недооценен, хотя они фактически, хотя и в разной степени, косвенно применяются уже сегодня. Т.е. они заслуживают статус вспомогательных источников права, корректирующих и уточняющих действие основных источников права.

Думается, влияние морали как социального регулятора также возрастет благодаря наиточнейшему критерию для права – справедливости. Фундаментом правового регулирования станут такие ценности, как мир, безопасность, права и свободы человека, общественное согласие, жизнь, физическое и духовное здоровье человека, благоприятная окружающая среда, устойчивое развитие, солидарность, сотрудничество, позитивная ответственность, толерантность и др.

Инновационное государство немислимо без инновационного права, чье понятие пока слабо определено. В узком смысле инновационным правом мы считаем совокупность правовых норм, регулирующих инновационные отношения, иные связанные с инновационными отношениями, в том числе, отношения по государственному воздействию на инновационную деятельность. Статус инновационного права в системе права Республики Беларусь точно не определен и, думаем, соответствует межотраслевому институту права. В контексте данной статьи термин «инновационное право» мы используем в широком смысле – как право инновационного типа, т.е. основанное на знаниях, новых достижениях науки и техники, активное внедрение которых является главной движущей силой развития общества и государства. Другими словами, инновационное право обслуживает стратегически инновационную функцию государства.

В условиях непрерывной сменяемости технологий, всеобъемлющей модернизации, постоянного трансформации культур, открытости общества перед правовым регулированием встают следующие вызовы:

во-первых, инновационное развитие, оказывающее влияние на все стороны государства и общества, сталкивается с противоречием концепции свободного рынка и централизованного планирования, поиск оптимального решения которого далек от завершения;

во-вторых, несмотря на стремительное развитие общественных отношений, которые всегда опережают государственное и общественное реагирование, инновационное государство должно добиться опережающего эффекта от правового регулирования (особенно инновационной сферы);

в-третьих, государства, восприимчивые к инновациям, по сравнению с закрытыми, традиционными обществами характеризуются неизбежным усложнением правовых связей. И если пойти по традиционному пути усложнения правового регулирования, которое по традиции от т.н. «закона М. Вебера» принято считать правильным вектором развития права, то, думается, это лишь усугубит и без того сложное правовое регулирование, которое уже с имеющимся уровнем сложности подрывает преимущества права как социального регулятора и грозит потерей его регулятивного потенциала. Поэтому для инновационных государств предпочтительнее модель права – «редуктора сложности». Основная задача – максимальное удобство и простота для пользователя, даже «не посвященного» в юридическое знание. Эту пока еще несвойственную для права модель следует обеспечить новыми правовыми инструментами, к которым причисляем также вышеназванные нетрадиционные источники права;

⁴ ШАФАЛОВИЧ, А. А. Проблема признания нового источника права – теории юридических фактов. *Новое в науке и образовании: тезисы докладов Междунар. ежегод. науч.-практ. конф.*, Москва, 11 апр. 2018 г. / Еврейский ун-т; ред. кол. Ю. Н. Кондракова (отв. ред.) [и др.]. Москва: МАКС Пресс, 2018, с. 57–59.

в-четвертых, требование постоянного обновления права обостряет проблему соблюдения баланса между все возрастающей динамичностью, с одной стороны, и стабильностью, устойчивостью правового регулирования, с другой стороны. Стабильность в правовом регулировании традиционно ассоциируется с кодексами, поскольку:

- они позволяют системе правового регулирования функционировать максимально длительное время в одних и тех же условиях;
- обеспеченная ими предсказуемость правового регулирования остается залогом устойчивого развития государства и реализации им стратегически инновационной функции, в том числе поддержания благоприятного инвестиционного климата и бизнесклимата, жизненного уклада граждан.

Но сами по себе кодексы не выполняют стабилизирующую функцию в правовом регулировании. Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь в «Рекомендациях по теоретико-методологическим основам совершенствования правовой системы Республики Беларусь» среди негативных тенденций развития правовой системы Республики Беларусь называет и «нестабильность содержания кодексов и иных законов»⁵, большое количество отсылочных и бланкетных норм, необходимость внесения изменений и приведения в соответствие с вновь принятыми актами большей юридической силы и международными договорами в целях обеспечения непротиворечивости и системности правового регулирования. Иными словами, существующие кодексы полноценно стабильность не обеспечивают. В худшем случае – при неадекватности развитию общественных отношений – тормозят их развитие.

Но нельзя недооценивать способность кодекса добавить динамичности правовой системе инновационного государства, когда, например, вместо детализации и жесткой фиксации элементов правовой нормы используются широкие формулировки или закрепляется система разнообразных источников. Чтобы кодексы обеспечивали оперативное реагирование законодательства на изменяющиеся общественные потребности действовали и даже действовали «на опережение», в них должны быть закреплены источники и способы правового регулирования «опережающего» действия, как то делает, например, Гражданский кодекс Республики Беларусь (ст.7)⁶.

К слову, в Республике Беларусь до сих пор не принят Инновационный кодекс, о необходимости которого писали еще в 2005 г.⁷. Однако для эффективной реализации государства инновационной функции нужны не разрозненные нормативные правовые акты даже уровня кодекса (единичными их уже не назовешь с учетом того, что, например, «в настоящее время наличествует более 400 законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, которые имеют целью установить правовое регулирование инновационной деятельности и инновационной политики на территории регионов»⁸), а целостная и продуманная система разнообразных источников права, активизирующая ресурсы как государства, так и гражданского общества.

⁵ Рекомендации по теоретико-методологическим основам совершенствования правовой системы Республики Беларусь. *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <<http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normotvorcheskaya-deyatelnost/poleznaya-informatsiya/rekomendatsii-po-teoretiko-metodologicheskim-osnovam-sovshenstvovaniya-pravovoy-sistemy-respubliki/>>.

⁶ Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 7 декабря 1998 г., № 218-3 (с изм. и доп.). *Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь*, 12.01.2017, 2/2452.

⁷ ТЕРЕШКОВ, М. С. Республике Беларусь нужен Инновационный кодекс. *Научно-инновационная политика в регионах Беларуси: М-лы респ. науч.-практ. конф.*, Гродно, 19–20 октября 2005 г. / ГУ «БелИСА»; редкол.: В. М. Анищик [и др.]. Минск: ГУ «БелИСА», 2005, с. 71.

⁸ ЕФИМЦЕВА, Т. В. Место инновационного права в системе отраслей российского права: дис. <...> д-ра. юрид. наук: 12.00.03. Москва, 2014, с. 206.

Поддержание динамичности законодательства Республики Беларусь, в первую очередь, полагаем, обеспечивают многочисленные нормативные акты Президента (указы и декреты). Особенность состоит в том, что среди актов Президента временные декреты отнюдь не единичны (ранее случалось, порядка 40 в год) и имеют фактически бессрочное действие, хотя и относятся к актам чрезвычайного характера⁹.

Конечно, в условиях ускорения ритма общественной жизни и, соответственно, интенсивного обновления нормативного массива нельзя говорить о нестабильности как недостатке правовой системы. Сегодня отдельные отрасли и институты законодательства (например, само инновационное законодательство) переживают революционные изменения. В условиях динамично развивающегося общества, интеграционных процессов и глобализации аналитики законодательства рекомендуют стабильность законодательства «во времени (временную стабильность)» трансформировать в «стабильность правового содержания»¹⁰, т.е. в сохранение базовых основ законодательства, преемственность и предсказуемость правового регулирования;

в-пятых, правовому регулированию в государствах инновационного типа потребуется модернизация и демократизация, что обусловит следующие перспективы:

- 1) «разгосударствление», переход от фактической государственной монополии на источники права к «частно-государственному партнерству» (термин Е. М. Мазницы¹¹), выравнивание и взаимовлияние созданных государством и санкционированных им источников. «Государство, обладая практически монополией в области установления основ правового регулирования»¹², при правовом регулировании инновационного типа откажется от безоговорочного доминирования прямого правоустановления в пользу санкционированного и договорного правотворчества, сочетания государственного и негосударственного субъектов правового регулирования;
- 2) легализацию всей системы источников права Республики Беларусь путем законодательного закрепления и признания основных и вспомогательных источников права де-юре, а не де-факто, как то имеет место сейчас. Дело в том, что систему источников современного права Республики Беларусь в отсутствие легального закрепления определяет правовая доктрина, чей статус как источника права легально также не установлен. В итоге мы имеем типичную логическую ошибку – «определение неизвестного через неизвестное». На сегодняшний день отраслевые источники права Республики Беларусь указывают соответствующие кодексы. Например, толкование ст. 7 Гражданского кодекса Республики Беларусь среди таковых позволяет назвать гражданское законодательство, «основные начала и смысл гражданского законодательства».

В Республике Беларусь отсутствует нормативный правовой акт общеправового действия, устанавливающего правовой статус всей системы источников права. Можно назвать всего два закона, посвященных отдельным общеправовым источникам: Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»¹³ и Закон «О международных договорах Республики

⁹ ЛАГУН, Д. А. Акты исполнительной власти, имеющие силу закона: сравнительно-правовой анализ. *Право и демократия*: сб. науч. тр. / редкол. В. Н. Бибило (гл. ред.). Минск: БГУ, 2006, вып. 17, с. 3–21; ЛАГУН, Д. А. Общая теория права: курс лекций. Минск: БГУ, 2010.

¹⁰ Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. Режим доступа: <<http://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2012/june/9227/>>.

¹¹ МАЗНИЦА, Е. М. Инновационные функции <...>, с. 22.

¹² БУШНЕВ, В. В. Правовая политика <...>, с. 59.

¹³ О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-3 (с изм. и доп.). *Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь*, 2009, № 161, 2/1583.

Беларусь»¹⁴. Ни один из них напрямую не указывает статус ни нормативного правового акта, ни нормативного договора, соответственно;

- 3) сбалансированность индивидуального и нормативного видов правового регулирования. К слову, легализация и разгосударствление источников права – это также два взаимоуравновешивающие действия. Очевидна диспропорция между правотворческой и правореализационной (правоприменительной) стадиями механизма правового регулирования в пользу первой, порождающая отрыв правовой нормы от правовой практики, ее неадекватность (несправедливость) применительно к определенным индивидуальным обстоятельствам. Для ее устранения потребуется расширение сферы индивидуального (казуального) правового регулирования выражающееся, например, в автономном и координационном саморегулировании, в правовых прецедентах и в широте судебного (административного) усмотрения. Это обеспечивают «гибкость и индивидуальность механизма правового регулирования»¹⁵, полноту правового регулирования;
- 4) гибкое сочетание источников права долгосрочного, среднесрочного действия, отвечающих за стабильность правовой системы, и источников права краткосрочного действия, обеспечивающих ее динамичность;
- 5) возрастание роли диспозитивных норм, предполагающих использование более гибких, альтернативных прямому правоустановлению источников права, таких как судебные прецеденты и договоры нормативного содержания. Последние перестанут быть «нетипичными» для отраслей права и законодательства с императивным методом правового регулирования, поскольку «позволяет соблюсти баланс общественных и частноправовых интересов»¹⁶;
- 6) перераспределение основной нагрузки в правовом регулировании от государства к негосударственным субъектам (надгосударственным и «подгосударственным») за счет изменения соотношения управления и самоуправления, централизации и децентрализации, что значительно укрепляет позиции корпоративного права. А. В. Малько и В. В. Трофимов отмечают: «В настоящее время существует необходимость модернизации общей парадигмы в отношениях государство – общество, в которой на смену этатистским представлениям должны прийти образы того, что это прежде всего партнёры, совместно решающие общие задачи»¹⁷. И. В. Тепляшин пишет о насущной потребности построения встроенной в механизм инновационного развития страны гармоничной и реалистичной конструкции взаимодействия личности, общества и государства¹⁸. Правотворчество негосударственных субъектов легче вводит экспертное знание в нормотворческую и правореализационную практику, которое необходимо для принятия эффективных стратегических и тактических решений на общегосударственном, региональном и корпоративном и других уровнях системы правового регулирования социально-экономического развития, задействует механизмы саморегулирования, обеспечит быстрее и более адекватное реагирование на потребности в правовом регулировании;

¹⁴ О международных договорах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 421-З: действующая редакция. *Консультант Плюс*: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО ЮрСпектр, Минск, 2017.

¹⁵ БУШНЕВ, В. В. Правовая политика <...>, с. 91.

¹⁶ БУШНЕВ, В. В. Правовая политика современной России в сфере инноваций: общетеоретический аспект: дис. <...> канд. юрид. наук: 12.00.01. Ставрополь, 2017.

¹⁷ МАЛЬКО, А. В.; ТРОФИМОВ В. В. Правовая политика в современной России: проблемы доктринального понимания и формирования. *Государство и право*, 2013, № 2, с. 5–13.

¹⁸ ТЕПЛЯШИН, И. В. Правовая инноватика: контуры исследования. *Российский юридический журнал*, 2012, № 2, с. 9–19.

7) усиление элементов саморегулирования в механизме правового регулирования и элементов самоуправления в механизме государственного управления инновациями повысит самостоятельность и активность субъектов права. Пока еще в сфере управления инновациями усилия государства сосредоточены не на активизации эффективных механизмов управления и, тем более, самоуправления, а на воспроизведении традиционной, «вчерашней» системы государственного управления, присущей неинновационным государствам. Между тем, как инновационное право в широком смысле подразумевает инновационную систему управления: электронное государство, электронное правительство, электронный парламент, электронное правосудие, электронную демократию и др. Все это обеспечит «снижение коррупционного фактора и административных барьеров»¹⁹. Т. е., для государства и права инновационного типа приоритетным является не управление как таковое, а поддерживаемое государством самоуправление.

Хотя инновационная деятельность в Республике Беларусь пока находится на стадии становления (среди причин этого называют отсутствие у большинства руководителей и научных работников знаний в области менеджмента, маркетинга; недостаточность собственных средств у организаций; ограниченные возможности финансовой поддержки государства; недостаточную развитость финансово-кредитной системы и др. – добавим сюда и отсутствие политической воли в прошлом), оценив нормы недавних декретов и указов Президента²⁰, его публичные выступления на эту тему, смеем утверждать о реальной перспективе приобретения Республикой Беларусь стратегически инновационной функции.

Как следует из вышеизложенного, формирование государства и права инновационного типа от правовой системы потребует решения таких задач, как: устранение противоречия между концепциями свободного рынка и централизованного планирования, получение опережающего эффекта от правового регулирования, усложнение правовых связей, соблюдение баланса между возрастающей динамичностью и стабильностью правового регулирования, модернизация и демократизация правового регулирования, в том числе и источников права. Среди перспектив правового регулирования в государстве и праве инновационного типа назовем: переход от фактической государственной монополии на источники права к частно-государственному партнерству, легализацию всей системы источников права (в том числе в Республике Беларусь), сбалансированность индивидуального и нормативного видов правового регулирования, гибкое сочетание источников права долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного действия, возрастание роли диспозитивных норм, перераспределение основной нагрузки в правовом регулировании от государства к негосударственным субъектам, усиление элементов саморегулирования в механизме правового регулирования и элементов самоуправления в механизме государственного управления. В целом вышеназванные вызовы и перспективы развития указывают на требования большей сбалансированности и опережающего действия правового регулирования.

CHALLENGES AND PROSPECTS OF LEGAL REGULATION ON THE WAY TO THE INNOVATIVE TYPE (ON THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF BELARUS)

Hanna Shafalovich

S u m m a r y

Unlike other types of states, a state with a strategically innovative function (an innovative state) takes on the task of promising legal regulation of the public relations. For the legal regulation “on the lead” (perspective) will require a change in

¹⁹ БУШНЕВ, В. В. Правовая политика <...>, с. 91.

²⁰ О развитии цифровой экономики [Электронный ресурс]: Декрет Президента Респ. Беларусь, 21 дек. 2017 г., № 8. *Нац. правовой Интернет-портал Республики Беларусь*, 27.12.2017, 1/17415.

the entire system of the legal regulation. In particular, it will require among other measures the legalization and the expansion of the range of sources of law, its addition to auxiliary sources of law of a new type, close to legal doctrine. These include general legal principles, the understanding of law, the tendencies of the law development, the legal facts theory.

In conditions of formation of the law of innovative type the following the legal regulation meets the following challenges:

First, innovation development is confronted with a contradiction in the concept of a free market and central planning;

Secondly, the innovative state should achieve an outstripping effect from the legal regulation (especially the innovation sphere);

Thirdly, states that are receptive to innovation are characterized by the inevitable complication of legal ties;

Fourthly, the requirement of constant renewal of the law exacerbates the problem of balancing the ever-increasing dynamism and the stability of legal regulation;

Fifth, legal regulation in innovative states will require modernization and democratization.

The adoption of measures to adapt the legal regulation system to the requirements of an innovative type of law makes it possible to single out the following perspectives:

- 1) “denationalization”, the transition from the actual state monopoly to the sources of the law to “private-state partnership”, i.e. alignment and mutual influence of the sources created by the state and authorized by it;
- 2) legalization of the entire system of sources of law (including the Republic of Belarus) through legislative consolidation and recognition of basic and auxiliary sources of law *de jure*, and not *de facto*, as it is now;
- 3) the balance of individual and normative types of legal regulation, eliminating the disproportion between the law-making and law-realizing (law-enforcement) stages of the legal regulation mechanism;
- 4) increasing the role of dispositive norms that involve the use of more flexible sources of law alternative to direct legal establishment;
- 5) redistribution of the main burden in legal regulation from the state to non-state entities (supranational and “sub-state”) by changing the ratio of governance and self-government, centralization and decentralization.

Īteikta 2018 m. gegužės 25 d.

Priimta publikuoti 2018 m. birželio 27 d.