

© Ашин А. А., 2016,
канд. юрид. наук, доцент,
заведующий кафедрой государственного и муниципального управления,
Владимирский филиал РАНХиГС

НОРМОТВОРЧЕСТВО РЕГИОНОВ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ (НА ПРИМЕРЕ «ЗОЛОТОГО КОЛЬЦА РОССИИ»)

Аннотация: в статье рассматривается потенциал в реализации инновационного подхода в нормотворчестве на примере межрегионального правового регулирования туристического направления «Золотое кольцо России».

Ключевые слова: инновационный подход, «Золотое кольцо России», нормотворчество.

Abstract: The article is devoted to the potential implementation of an innovative approach to rulemaking as an example of inter-regional legal regulation of tourist destinations "Golden Ring of Russia".

Keywords: innovative approach, Golden Ring of Russia, the rulemaking.

Негативные тенденции в мировой экономике, обнаруживающиеся в последние годы, в сочетании с возникшим в 2014 г. политико-экономическим кризисом международного характера и связанным с ним режимом так называемых международных санкций, введенных в отношении Российской Федерации некоторыми странами, актуализировали необходимость развития инновационного подхода в разрешении проблем социального и экономического характера в России.

Следует отметить, что в русском языке понятию «инновация» соответствует несколько значений, объединяет которые идея новшества реализуемых идей, методов или средств¹, что позволяет достаточно гибко оперировать данным понятием.

Внедрение инновационного подхода в реализации мер по развитию различных сфер общественных отношений практикуется в Российской Федерации довольно давно. Например, в 2011 году Распоряжением Правительства РФ была утверждена Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года², которая гармонично развила действующую с 2006 г. Стратегию развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года³. Вместе с тем достижение поставленных задач сталкивается с определенными трудностями.

Проблемы социального, экономического, политического, культурного, научного характера, с которыми столкнулась Россия после смены экономической формации в 90-

¹ В частности, под инновацией понимается: 1) вложение средств в экономику, обеспечивающее смену поколений техники и технологии; 2) новая техника, технологии, являющиеся результатом достижений научно-технического прогресса; 3) выработка, синтезирование новых идей, создание новых теорий и моделей, претворение их в жизнь; политические программы, имеющие, как правило, индивидуальный, неповторимый характер; 4) в языкознании - новообразование, относительно новое явление, преимущественно в морфологии // Краткий словарь современных понятий и терминов / сост. Н. Т. Бунимович и др.; общ. ред. В. А. Макаренко. - 3-е изд., дораб. и доп. - М. : Республика, 2000. С. 201.

² Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. - № 1, ст. 216.

³ Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года: утв. Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15.02.2006 № 1) // СПС «КонсультантПлюс».

х годах XX века, оказали негативное воздействие на различные сферы общественных отношений, способствовали деградации некоторых из них, что закономерно привело к низкой инновационной активности субъектов отношений. Данное обстоятельство тормозит реализацию поставленных задач, ведет к формальному подходу и как следствие увеличивает уровень финансовых и ресурсных затрат на реализацию тех или иных инновационных проектов.

Мы поддерживаем позицию некоторых исследователей, отмечающих, что преодолению сложившегося кризиса могут поспособствовать радикальные инновации, в первую очередь государственно-правовые в области управления и социальные, которые позволят стране встать на путь развития⁴. При этом очевидно, что радикальный инновационный подход должен строиться на прагматичном использовании достижений других государств в сочетании с восстановлением и использованием собственных достижений и открытий.

Весьма перспективным направлением в этой области, на наш взгляд, является инновационный подход к правовому регулированию самых разнообразных общественных отношений, способный дать мощный толчок к их развитию. При этом мы разделяем позицию А. И. Маркеева, отмечающего, что инновационное законодательство должно находиться в прямой коррелятивной связи с реальным сектором экономики страны⁵, что свою очередь предопределяет тесное взаимодействие исполнительной и законодательной власти, а также науки и бизнеса.

Так, например, известно, что для некоторых стран является характерным финансирование инновационных разработок частным капиталом. В частности, в США частный бизнес обеспечивает 75 % финансирования расходов на исследования и разработки⁶, что, на наш взгляд, объясняет их эффективность и востребованность, а также очевидные успехи в реализации инновационных проектов.

По нашему мнению, огромный потенциал в реализации инновационного подхода в нормотворчестве связан со спецификой государственного устройства Российской Федерации, представляющей государство, состоящее из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, являющихся равноправными субъектами Российской Федерации. Помимо этого в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно⁷. Такое устройство нашего государства объясняет и традиционное построение системы правового регулирования в Российской Федерации, которое имеет трехуровневую структуру: федеральный, региональный и муниципальный⁸. Нормотворчество на каждом из этих уровней осуществляется исходя из самобытности конкретной территории и ее самостоятельности. При этом принцип децентрализации нормотворческих полномочий между Федерацией и ее субъектами дает, с одной стороны, последним возможность самостоятельно регулировать многие

⁴ Безденежных В. М. Учет неопределенности и рисков инновационности при проектировании и управлении проектами в России // Безопасность бизнеса. - 2014. - № 1. С. 11 - 12.

⁵ Маркеев А. И. Правовое регулирование инновационной деятельности: учебное пособие // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Николаева Л. И., Кириллова О. В. Модели инновационного развития регионов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. - 2015. – №. 2 – С. 229.

⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. - № 31, ст. 4398.

⁸ Ермоленко С. В. Система законодательства Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Волгоград, 2006. – С. 21.

проблемы, а с другой - требует от права субъектов Федерации соответствия по ключевым вопросам федеральному праву. Аналогичный подход характерен и для муниципального права.

Необходимо отметить, что существуют общественные отношения, которые связывают между собой субъекты Российской Федерации. Это могут быть отношения в области экономики, культуры, исторические и духовные аспекты, в области туризма и т.д. Общие интересы и общественные отношения могут открывать новые возможности, которые увеличат потенциал реализации любого продукта.

Сказанное актуализирует такую модель инновационного развития, как модель «открытых инноваций», когда доступ к новым знаниям получают различные субъекты отношений. Такая модель представляет ценность, когда, например, регион не в состоянии самостоятельно освоить все инновационные идеи и делится ими с конкурирующими регионами в целях создания общей среды с возросшим инновационным потенциалом. Реализации такой модели способствует укрепление взаимодействия между регионами в результате совместной деятельности региональных секторов экономики, в том числе и посредством обмена знаниями, идеями и опытом⁹.

Опираясь на эти закономерности, ученые в области права предлагают развивать в России институт «модельного нормотворчества», предусматривающего создание типовых нормативных-правовых актов, формулирующих базовые нормы и охватывающие процесс правового регулирования схожих для различных регионов общественных отношений¹⁰. Не отрицая эффективности и значимости подобного подхода, полагаем, что в ряде случаев данного подхода недостаточно.

Данную ситуацию способен, по нашему мнению, преодолеть иной подход к нормотворчеству, позволяющий сформировать межрегиональное законодательство, охватывающее область своего регулирования деятельность субъектов правоотношений в нескольких регионах, объединенных общностью интересов в той или иной сфере общественных интересов. При этом очевидно, что единая нормотворческая деятельность субъектов Российской Федерации должна соответствовать по ключевым вопросам федеральному законодательству, соблюдать его основополагающие принципы и при этом строиться на началах равноправия интересов регионов, вовлеченных в такое законотворчество.

В качестве примера реализации такого подхода к нормотворчеству, можно привести возможность межрегионального правового регулирования туристического направления «Золотое кольцо России»¹¹. В настоящее время правовая основа развития «Золотого кольца России» включает как Федеральный, так и региональный уровни.

На уровне федеральном правовое регулирование развития «Золотого кольца» характеризуется наличием программ и стратегий, формирующих основы развития

⁹ Николаева Л. И., Кириллова О. В. Модели инновационного развития регионов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – №. 2 – С. 230.

¹⁰ Козловская О. В., Акерман Е. Н., Елисеев Ю. А., Бурец Ю. С. Модельное нормотворчество в сфере инновационной деятельности в межрегиональном контексте: первый опыт в рамках Ассоциации инновационных регионов России // Вестник Томского государственного университета. – 2014. - № 386. - С. 180.

¹¹ «Золотое кольцо России» является одним из самых известных туристических маршрутов Европейской части России и охватывает несколько субъектов, входящих в Центральный федеральный округ – Владимирскую, Ивановскую, Костромскую, Ярославскую и Московскую области, а также г. Москву. Данные регионы концентрируют наиболее знаковые памятники материальной культуры Северо-Восточной Руси, иллюстрирующие перемещение политической активности из Киева во Владимир, сопровождающееся периодом феодальной раздробленности (XII - XV вв.), а затем - и в Москву с формированием русского централизованного государства (XV - XVII вв.) // Егорова М. В. Золотое кольцо. – М. : Советская Россия, 1978. – С. 7.

данного туристического направления как в рамках конкретных культурных проектов¹², так и в рамках перспективных проектов¹³.

На региональном уровне правовое регулирование развития туристического направления «Золотое кольцо России» представлено множеством нормативных правовых актов, принятых отдельно друг от друга в различных субъектах РФ, входящих в «Золотое кольцо»¹⁴.

При этом анализ правоприменения в рассматриваемой области обнаруживает определенные недостатки. Так, согласно утвержденной в 2011 г. Федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)», реальный объем оказываемых туристских услуг на маршруте «Золотое кольцо России» остается недостаточно высоким. Отмечено, что дополнительный отложенный спрос на туристский продукт регионов «Золотого кольца России» составляет более 4 млн. туристов в год. В качестве проблем развития данного туристического направления называются неразвитость социальной сферы (сферы обслуживания населения) и благоприятной среды для роста малого и среднего бизнеса, предлагающего туристский продукт¹⁵. В целом, данная Программа наметила магистральные направления преодоления указанных трудностей.

Несмотря на это, в 2014 г. при формировании Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года все также отмечаются недостатки в социальной сфере¹⁶.

Исполнительный директор Корпорации развития «Золотое кольцо» Наталья Казакова совершенно справедливо, на наш взгляд, полагает, что одной из проблем развития рассматриваемого туристического направления является отсутствие единой концепции развития маршрута, в связи с чем каждый регион пытается решать свои проблемы в одиночку¹⁷. Понимание данной проблемы наметилось и в самих регионах. Так, например, 5 сентября 2015 года состоялась I Межрегиональная конференция городов туристского маршрута «Золотое кольцо России», организованная в целях создания благоприятных условий для развития въездного и внутреннего туризма и социально-экономического развития, в рамках которой участниками мероприятия было предложено приступить к реализации проекта создания федеральной автомагистрали «Золотое кольцо России». При этом инициатива по продвижению выработанных в рамках данной конференции предложений на уровень государственной поддержки в силу сложившейся нормотворческой традиции исходит не от регионов - участников

¹² Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие культуры и туризма" на 2013 - 2020 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. - № 18, ч. II, ст. 2163.

¹³ Постановление Правительства РФ от 02.08.2011 № 644 «О федеральной целевой программе "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)"» (ред. от 18.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. - № 34, ст. 4966.

¹⁴ Например, постановление Губернатора Владимирской области от 29.11.2013 № 1348 «Об утверждении государственной программы Владимирской области "Развитие культуры на 2014 - 2020 годы"» (ред. от 18.02.2016) // Владимирские ведомости. - 2013 - № 232.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 02.08.2011 № 644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. - № 34, ст. 4966.

¹⁶ Распоряжение Правительства РФ от 31.05.2014 № 941-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. - № 24, ст. 3105.

¹⁷ Турбренд «Золотое кольцо» нужно развивать в партнерстве с государством // Риа-новости: информ. портал [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/interview/20110426/368335978.html> (дата обращения: 25.04.2016).

конференции, а от Ярославской областной думы¹⁸, что, на наш взгляд, несет скрытые риски по возможному продвижению интересов одних регионов в ущерб другим. Данный пример, как нам представляется, подтверждает актуальность позиции по развитию межрегионального правового регулирования.

Подводя итог изложенному, отметим, что наши предложения и рассуждения, безусловно, требуют дальнейшего всестороннего и комплексного исследования и апробации. Тем не менее прогнозируемая эффективность межрегионального законодательства очевидна и выражается в возможности более эффективной и последовательной реализации потенциала каждого из субъектов Российской Федерации, вовлеченного в межрегиональное нормотворчество и имеющего общие интересы с другими субъектами в тех или иных сферах общественных отношений.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. - № 31, ст. 4398.
2. Постановление Правительства РФ от 02.08.2011 № 644 «О федеральной целевой программе "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)"» (ред. от 18.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. - № 34, ст. 4966.
3. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие культуры и туризма" на 2013 - 2020 годы"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. - № 18, ч. II, ст. 2163.
4. Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. - № 1, ст. 216.
5. Распоряжение Правительства РФ от 31.05.2014 № 941-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. - № 24, ст. 3105.
6. Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года: утв. Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15.02.2006 № 1) // СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление Ярославской областной Думы от 29.09.2015 № 272 «Об обращении Ярославской областной Думы к Президенту Российской Федерации В. В. Путину о поддержке инициативы празднования в 2017 году 50-летия туристского маршрута "Золотое кольцо России"» // Ярославская областная Дума: офиц. портал [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.yar.ru/service/acts/p15272.html>.
8. Постановление Губернатора Владимирской обл. от 29.11.2013 № 1348 «Об утверждении государственной программы Владимирской области "Развитие культуры на 2014 - 2020 годы"» (ред. от 18.02.2016) // Владимирские ведомости. - 2013 - № 232.

¹⁸ Постановление Ярославской областной Думы от 29.09.2015 № 272 «Об обращении Ярославской областной Думы к Президенту Российской Федерации В. В. Путину о поддержке инициативы празднования в 2017 году 50-летия туристского маршрута "Золотое кольцо России"» // Ярославская областная Дума: офиц. портал [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.yar.ru/service/acts/p15272.html> (дата обращения: 25.04.2016).

9. Безденежных В. М. Учет неопределенности и рисков инновационности при проектировании и управлении проектами в России // Безопасность бизнеса. - 2014. - № 1. - С. 11-15.
10. Егорова М. В. Золотое кольцо. – М. : Советская Россия, 1978. – 366 с.
11. Ермоленко С. В. Система законодательства Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Волгоград, 2006. – 26 с.
12. Козловская О. В., Акерман Е. Н., Елисеев Ю. А., Бурец Ю. С. Модельное нормотворчество в сфере инновационной деятельности в межрегиональном контексте: первый опыт в рамках Ассоциации инновационных регионов России // Вестник Томского государственного университета. – 2014. - № 386 . - С. 182-182.
13. Краткий словарь современных понятий и терминов / сост. Н. Т. Бунимович и др.; общ. ред. В. А. Макаренко. - 3-е изд., дораб. и доп. - М. : Республика, 2000. - 671 с.
14. Маркеев А. И. Правовое регулирование инновационной деятельности: учебное пособие // СПС «КонсультантПлюс».
15. Николаева Л. И., Кириллова О. В. Модели инновационного развития регионов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 2 - С. 225-232.
16. Турбренд «Золотое кольцо» нужно развивать в партнерстве с государством // Риа-новости: информ. портал [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/interview/20110426/368335978.html>.