

МОДЕЛЬНОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО В СФЕРЕ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МЕЖРЕГИОНАЛЬНОМ КОНТЕКСТЕ: ПЕРВЫЙ ОПЫТ В РАМКАХ АССОЦИАЦИИ ИННОВАЦИОННЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ

Раскрыты предпосылки возникновения и развития института модельного нормотворчества, его сущность, основные виды модельных актов. Актуализирована необходимость использования модельных норм на межрегиональном уровне с целью гармонизации правовых систем регионов для их эффективного взаимодействия. Освещен первый опыт Ассоциации инновационных регионов России по разработке Модельного закона «Об инновационной деятельности в субъекте Российской Федерации». Раскрыты отдельные методические вопросы разработки настоящего Модельного закона, представлены его структура и отдельные нормы. Обозначены последствия и перспективы внедрения института модельного нормотворчества в региональную практику правового регулирования.

Ключевые слова: модельное нормотворчество; Модельный закон; Ассоциация инновационных регионов России; инновации; инновационная деятельность.

1. Теоретико-исторические аспекты модельного нормотворчества

Возникновение модельного нормотворчества как правового института обусловлено усилением интеграционных процессов, проявляющихся в различных сферах жизнедеятельности. Развитие сетевого подхода к организации социально-экономических процессов сопровождается необходимостью формирования институционального единства участников взаимодействия на различных уровнях экономики: международном, межрегиональном, межфирменном.

Производственные процессы в настоящее время «переплетены» между различными хозяйствующими субъектами, а этапы цепочек создания стоимости продукции (товаров, работ, услуг) – идея, регистрация интеллектуальных прав, поставки сырья и материалов, разработка образцов, сборка, маркетинг и сопутствующие услуги, реализация – распределяются по различным странам и регионам. Эта тенденция формирует потребность в единых подходах:

– к инструментам «встраивания» производственных функций в глобальные (межрегиональные) цепочки создания стоимости;

– правилам регистрации и использования объектов интеллектуальной собственности;

– правилам статистического учета;

– правовому регулированию соответствующей сферы.

Таким образом, активизируются процессы гармонизации и унификации в правовом регулировании отношений в отдельных сферах деятельности и различных субъектах РФ. Это требует унификации подходов и правовых норм, что достигается посредством модельных законов.

В мировой практике модельные законодательные акты имеют достаточно долгую историю. Так, в Римском договоре модельный закон рассматривался как правовой документ, рекомендованный государствам для принятия в качестве их национального закона. В Пруссии и Австрии в 1858–1859 гг. обсуждался вопрос о принятии общегерманского Торгового кодекса [1].

В современном виде модельные законодательные акты возникли в США, где Национальная конферен-

ция полномочных legislatures штатов более столетия разрабатывает такие акты. Унифицированные правовые акты регионального уровня существуют в США, Австралии, Канаде, Германии и других странах. В литературе можно встретить различные названия данных документов: «модельный закон», «примерный» или «типовой» закон, «рекомендательный акт» и др.

С учетом объема и характера задач, подлежащих общему (согласованному) регулированию, выделяют следующие виды модельных законов [2]:

а) полнотекстовые законодательные акты;

б) законы, устанавливающие общие или согласованные принципы регулирования;

в) законы, регулирующие часть той сферы, где в последующем будут приняты конкретные государственные законы;

г) законы, содержащие как примерные нормы, которые можно включать в готовом виде в текст конкретного закона, так и вариативные положения, дающие возможность выбора тех или иных правовых решений;

д) законы адресные, содержащие указание на соответствующие органы и иные субъекты права, либо «безымянные», оставляющие законодательному органу возможность их использования с учетом особенностей региона или страны.

Однако в отечественной науке и практике вопросы унификации законодательства с использованием модельных актов не получили детального изучения и систематизации. Е.В. Шестакова, рассматривая критерии определения модельных актов, отмечает: «...с одной стороны, модельный акт – это письменный документ, принятый уполномоченным субъектом права (международной организацией, органами местного самоуправления), имеющий особенность толкования и специфические названия “модельный”, “типовой”, “единообразный” акт, с другой стороны, модельные акты отличаются от других правовых актов по косвенным признакам: рекомендательный характер, нормативно-консолидирующая роль в законодательстве, возможность законодательным органам самостоятельно определять степень использования модельных законов в законотворческой деятельности, а также способность служить “правовым стандартом” для законодателя» [3].

В общем виде органы государственной власти могут использовать модельный акт в следующих формах: одобрить его целиком или частично с внесением изменений и дополнений; использовать в качестве ориентира для будущей законодательной работы или оставить без внимания. В этой связи одним из важнейших свойств модельного акта является вариативность его положений. При разработке модельного закона необходимо предусматривать альтернативные варианты изложения отдельных норм. Выбор и самостоятельное исполнение ряда норм модельного закона реализуют его адаптивность к существующим историческим, правовым, экономическим традициям территорий.

2. Предпосылки развития модельного нормотворчества в России

Практика разработки модельных законов в России существует либо в рамках сотрудничества государств – участников СНГ, либо при подготовке отдельными федеральными государственными органами модельных законов для регионов «прямого действия» в сфере своей компетенции (например, Центральная избирательная комиссия РФ, Министерство образования и науки РФ, Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей).

До сих пор модельные акты в России не имеют законодательно закрепленного определения, не обозначены их место и роль в правовой системе, не регламентирован единый правовой механизм легитимизации таких актов.

Модельное нормотворчество «снизу» (по инициативе регионов) впервые появилось в России с созданием Ассоциации инновационных регионов России¹ (далее – АИРР). АИРР включает регионы, для которых инновационный сценарий развития является безусловным приоритетом социально-экономической политики, поэтому совершенствование правового регулирования в сфере инновационной деятельности – одно из важнейших направлений сотрудничества.

Первые региональные законы об инновационной деятельности (политике) разрабатывались субъектами РФ исходя из собственного понимания инноваций при отсутствии нормативно-правового акта федерального уровня, устанавливающего общие основы для понимания инновационных процессов. Это привело к созданию уникальных региональных правовых баз в указанной сфере, основные нормы которых зачастую не согласуются, имеют разные толкования и реализуют различные подходы к управлению инновационными процессами. В сложившихся правовых обстоятельствах для регионов «заполнение пробелов» по предметам совместного ведения – закономерное и оправданное явление, которое зачастую проявляется в вынужденном опережающем правовом регулировании. Различное видение правового регулирования инновационной деятельности также обусловлено объективными экономическими предпосылками с учетом различных моделей² инновационного развития региона в зависимости от структуры региональных экономик и развитости отдельных их сегментов.

Однако большинство базовых законов регионов АИРР в сфере инновационной деятельности имеют су-

щественные пробелы и недостатки, в числе которых: неполнота перечня основных терминов и определений; отсутствие перечня субъектов, объектов, видов инновационной деятельности и перечня полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации; неполнота раскрытия правовых инструментов механизма реализации инновационной политики региона.

Несогласованность и различный уровень развития институциональной среды регионов (в части правового обеспечения инноваций) актуализировали необходимость совершенствования региональных законов и устранения выявленных институциональных барьеров. Вместе с тем на фоне перманентного изменения федерального законодательства, развития социально-экономических институтов и новых форм межрегионального сотрудничества повышается необходимость:

– в единых подходах к формированию правовых норм развития инноваций и унификации инновационного законодательства;

– использовании опыта более развитых региональных инновационных систем («лучших практик») при разработке и совершенствовании региональной нормативно-правовой базы в сфере инновационной деятельности;

– подготовке предложений по совершенствованию федерального законодательства (с учетом результатов мониторинга правоприменения).

Одним из инструментов, позволяющих отвечать данным требованиям, является модельное нормотворчество, которое, кроме того, способствует большей консолидации регионов в достижении единых целей инновационного развития.

3. Модельный закон «Об инновационной деятельности в субъекте Российской Федерации» Ассоциации инновационных регионов России

Модельный закон «Об инновационной деятельности в субъекте Российской Федерации»³ подготовлен Комитетом по законодательству АИРР по поручению Рабочей Группы при Председателе Государственной Думы Российской Федерации по законодательным инициативам в сфере инновационной политики (решение от 04.12.2013 г.) на основе анализа нормативно-правовой базы регионов АИРР в сфере инновационной деятельности, созданной за 20 лет.

Цель Модельного закона – согласование законотворческой деятельности субъектов РФ и совершенствование регионального законодательства в сфере инновационной деятельности с учетом особенностей социально-экономического развития в соответствии с федеральным законодательством.

Основными принципами формирования модельных норм явились:

– максимально возможное единообразие формулировок в части основных правовых норм региональных законов в сфере инновационной деятельности с целью обеспечения конструктивного взаимодействия регионов в рамках единого экономического пространства и снятия возможных институциональных барьеров;

– непротиворечивость и согласованность с федеральным законодательством в сфере инновационной деятельности;

– отражение специфики региональной инновационной системы;

– открытость перечней (основных терминов и понятий, субъектов и объектов инновационной деятельности, видов инновационной деятельности и т.д.) в нормах базового закона в сфере инновационной деятельности;

– простота, понятность, лаконичность.

Модельный закон «Об инновационной деятельности в субъекте РФ» содержит типовые нормы и вариативные положения, которые дают региону возможность выбора правовых решений в зависимости от особенностей социально-экономического развития, финансовых возможностей и лучших практик регионального нормотворчества в сфере инновационной деятельности.

Типовые нормы определены в соответствии с федеральным законодательством и подзаконной нормативно-правовой базой федерального уровня.

Вариативные нормы определены с учетом особенностей моделей инновационного развития субъектов РФ и лучших практик нормотворчества в регионах АИРР.

Модельный закон состоит из четырех глав⁴ и тринадцати статей, схематично структура представлена на рис. 1–3. Первая глава «Общие положения» (рис. 1) включает: предмет регулирования закона, правовые основы закона, основные термины и понятия, содержание и виды инновационной деятельности, субъекты и объекты инновационной деятельности.

Статья Модельного закона «Основные термины и их определения» является вариативной с преобладанием типовых норм. Так, термины «инновация», «инновационный проект», «инновационная инфраструктура» и «инновационная деятельность» используются в значениях Федерального закона от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 02.11.2013 г.) «О науке и государственной научно-технической политике»⁵.

Термины «стратегия инновационного развития субъекта РФ», «цель региональной инновационной политики», «задачи региональной инновационной политики», «приоритеты региональной инновационной политики» введены с учетом норм проекта Федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» (внесен Правительством РФ; принят в первом чтении – Постановление ГД ФС РФ от 21.11.2012 г. № 1229-6 ГД).

Термин «государственная программа в сфере инновационной деятельности» введен с учетом положений Постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

Термин «инновационная продукция» введен в соответствии с указаниями по заполнению формы федерального статистического наблюдения № 4-Инновация, приказ Федеральной службы государственной статистики от 29.08.2013 г. № 349).

Термин «жизненный цикл инновации» определен с учетом ГОСТ Р 54147-2010 «Национальный стандарт РФ. Стратегический и инновационный менеджмент. Термины и определения» (дата введения: 01.09.2010 г., приказ Росстандарта № 901-ст от 21.12.2010 г.).

Термины «региональная инновационная политика», «объекты инновационной деятельности», «субъекты инновационной деятельности», «реестр субъектов (объектов) инновационной деятельности» введены в целях настоящего Закона с учетом лучших практик нормотворчества в регионах – членах АИРР.

Вариативность данной нормы проявляется в возможности осуществления дополнительной правовой регламентации субъектом РФ при необходимости использования иных терминов и понятий в зависимости от особенностей региональной инновационной системы.

Статья Модельного закона «Виды инновационной деятельности» изложена на основе обобщения опыта базовых законов регионов АИРР и в соответствии с указаниями по заполнению формы федерального статистического наблюдения № 4-Инновация, приказ Федеральной службы государственной статистики от 29.08.2013 г. № 349). К инновационной деятельности отнесены следующие виды деятельности:

1) производство и выпуск новой или усовершенствованной продукции (товара, работы, услуги), улучшение потребительских свойств и технических характеристик товаров (работ, услуг) и (или) способов (технологий) их производства, в том числе нового или усовершенствованного сырья или материалов, новой или усовершенствованной услуги, нового или усовершенствованного технологического процесса, предназначенных для практического применения;

2) выполнение и обслуживание научно-исследовательских, проектных, изыскательских, опытно-конструкторских и технологических работ, направленных на создание новой или усовершенствованной продукции (товара, работы, услуги), новой или усовершенствованной технологии, реализуемых в гражданском обороте и в социальной сфере;

3) деятельность по продвижению инновационной продукции на внутренний и мировой рынки;

4) осуществление технологического переоснащения и подготовки производства к выпуску новой или усовершенствованной продукции, внедрению новой или усовершенствованной технологии, организация сервисного сопровождения и обслуживания инновационного проекта;

5) проведение испытаний с целью сертификации и стандартизации новых продуктов (товара, работ, услуг), технологий;

6) создание, обслуживание и развитие инновационной инфраструктуры;

7) охрана, приобретение и передача прав на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации с целью их освоения и реализации способами, не противоречащими законодательству;

8) подготовка, переподготовка или повышение квалификации кадров для осуществления инновационной деятельности;

9) деятельность по проведению экспертиз, оказанию консультационных, информационных, юридических и иных услуг по созданию и (или) практическому применению новой или усовершенствованной продукции, нового или усовершенствованного технологического процесса;

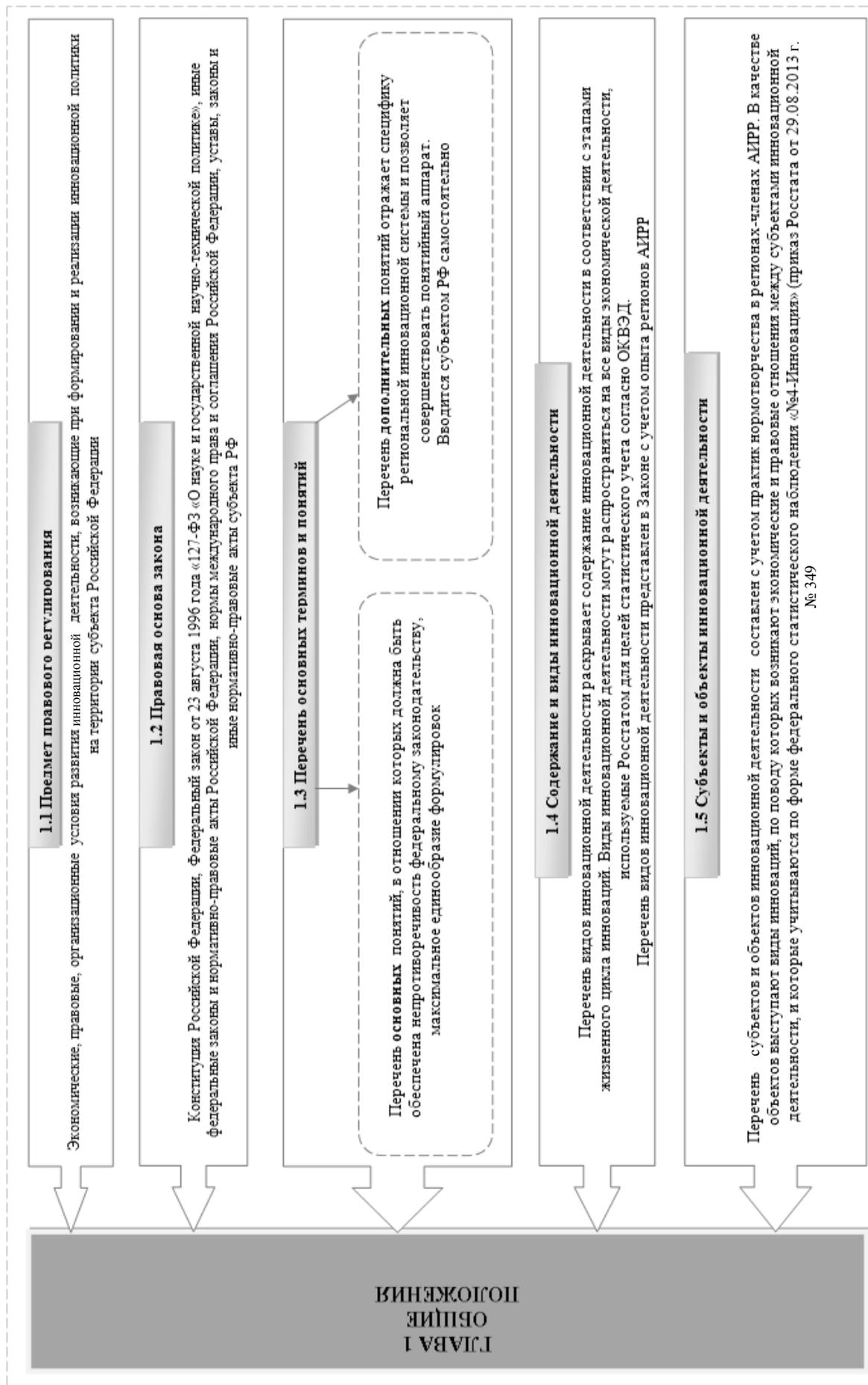


Рис. 1. Структура главы 1 Модельного закона «Об инновационной деятельности в субъекте РФ»

ГЛАВА 2
ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ

2.1 Цели, задачи и приоритетные направления инновационной политики

Правовое регулирование в рамках данной нормы осуществляется субъектом РФ самостоятельно. Вариативность нормы проявляется в праве субъекта РФ определять цели, задачи и приоритеты региональной инновационной политики в соответствии с документами стратегического и программно-целевого планирования федерального и регионального уровня, учитывающими особенности развития конкретного субъекта РФ

2.2 Принципы инновационной политики

Перечень общих принципов должен быть отражен в законе вне зависимости от особенностей региональной инновационной системы, т.к. представляет общие закономерности развития инновационных систем. К ним относятся:
комплексность, системность, открытость, равенство субъектов инновационной деятельности баланс интересов, интеграция

Дополнительные принципы инновационной политики отражают особенности инновационного развития конкретного региона.
Вводятся субъектами РФ самостоятельно

2.3 Полномочия органов государственной власти субъекта РФ в сфере инновационной деятельности

Перечень полномочий органов государственной власти субъекта РФ в Модельном законе сформирован на основе федерального законодательства, опыта правоприменения регионов АИРР и является наиболее полным для высшего законодательного и исполнительного органов, уполномоченного исполнительного органа субъекта РФ в сфере инновационной деятельности.
Полномочия органов государственной власти субъекта РФ в сфере инновационной деятельности определены в соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 23.08.1996 N 127-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «О науке и государственной научно-технической политике», Стратегией инновационного развития РФ на период до 2020 года (Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р)

Рис. 2. Структура главы 2 Модельного закона «Об инновационной деятельности в субъекте РФ»

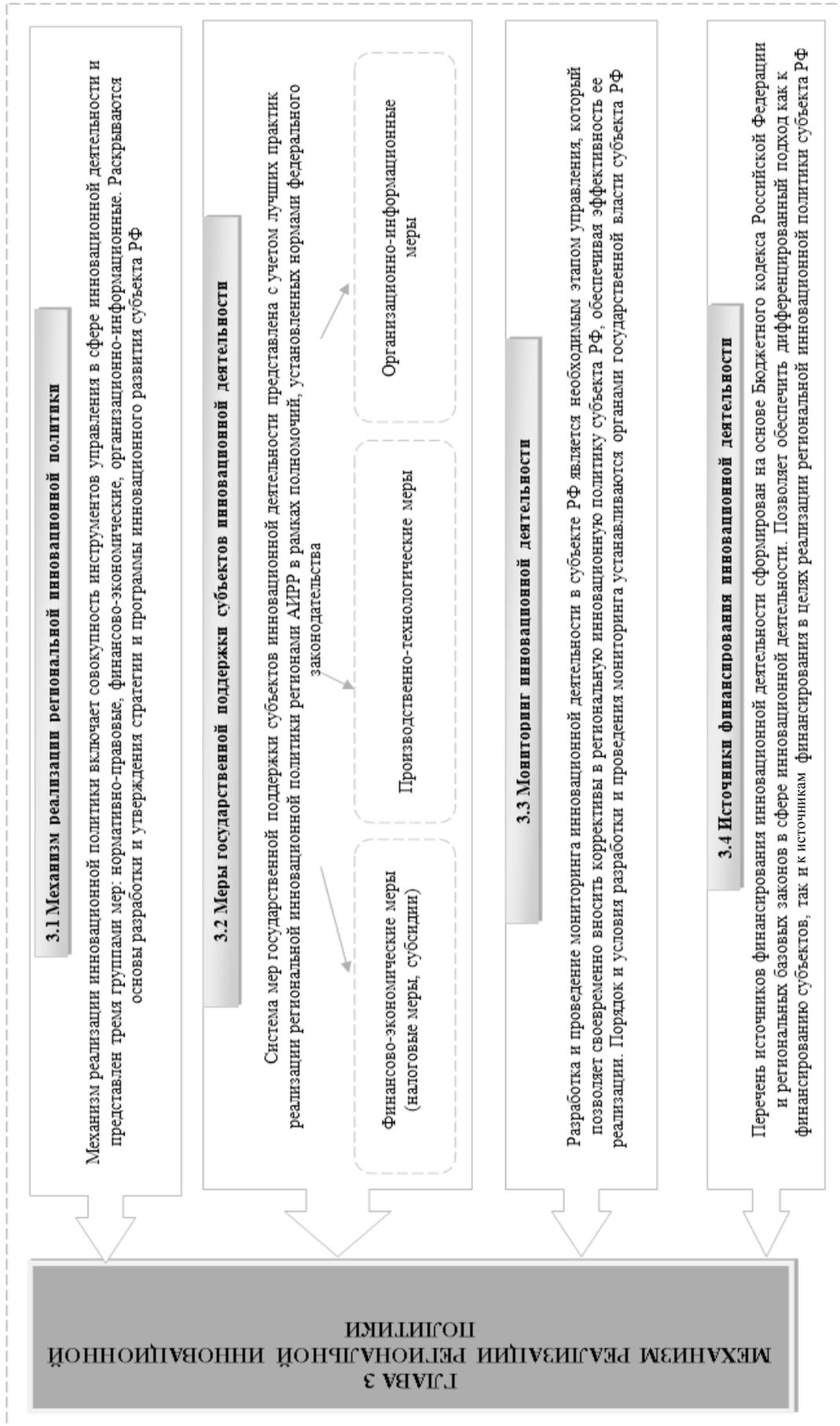


Рис. 2. Структура главы 3 Модельного закона «Об инновационной деятельности в субъекте РФ»

10) реализация новых или значительно улучшенных маркетинговых методов, охватывающих существенные изменения в дизайне и упаковке продуктов, использование новых методов продаж и презентации продуктов (услуг), их представления и продвижения на рынки сбыта, формирование новых ценовых стратегий;

11) реализация нового метода в ведении бизнеса, организации рабочих мест или внешних связей, направленных на повышение эффективности деятельности;

12) иные виды деятельности, направленные на разработку, создание инноваций и введение их в гражданский оборот.

Под субъектами инновационной деятельности в Законе понимаются физические и юридические лица, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие инновационную деятельность и (или) содействующие её осуществлению. Под объектами инновационной деятельности – результаты инновационной деятельности, по поводу которых возникают экономические, правовые и организационные отношения между субъектами инновационной деятельности.

К субъектам инновационной деятельности в Законе отнесены:

1) организации, индивидуальные предприниматели, физические лица, создающие и реализующие инновации, осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность и (или) деятельность, направленную на реализацию инновационных проектов;

2) организации инновационной инфраструктуры, предоставляющие услуги, осуществляющие работы, способствующие реализации инновационной деятельности;

3) общественные организации, их объединения, профессиональные саморегулируемые организации, защищающие интересы производителей и потребителей инновационной продукции;

4) организации, индивидуальные предприниматели, физические лица, выступающие заказчиками и заключающие договоры на создание научной и (или) научно-технической продукции, результатов инновационной деятельности с производителями научной, научно-технической продукции;

5) собственники (правообладатели) и создатели (авторы) объектов интеллектуальной собственности, реализуемых и используемых в процессе инновационной деятельности;

6) органы государственной власти субъекта Российской Федерации;

7) инвесторы, осуществляющие инвестиции в инновационную деятельность.

К объектам инновационной деятельности в Законе относятся:

1) новые технологии;

2) новые процессы в различных сферах деятельности человека, обеспечивающие социально-экономические и экологические эффекты от их реализации;

3) новые и улучшенные продукты (товары, услуги) различного характера;

4) результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации, связанные с созданием инновационной продукции;

5) инновационные и инвестиционные проекты, программы, связанные с созданием, освоением и распространением инновационной продукции (товаров, работ, услуг);

6) финансовые активы, ценные бумаги инновационных организаций.

Во второй главе «Основы формирования региональной инновационной политики» (рис. 2) определены концептуальные основы реализации инновационной политики в регионе: принципы, цели и задачи, приоритетные направления деятельности органов государственной власти и их полномочия по реализации инновационной политики региона.

Статья, содержащая цели, задачи и приоритеты инновационной политики региона, является полностью вариативной и заполняется субъектами РФ самостоятельно. Обеспечение вариативности прежде всего связано с необходимостью разработки такого закона, который может быть встроен в любую региональную инновационную и правовую систему. Представляется невозможным подготовить норму, регламентирующую цели, задачи и приоритеты региональной инновационной политики для регионов с разным уровнем инновационного, научного и промышленного потенциала и, следовательно, со своей траекторией инновационного развития.

Среди основных, наиболее общих принципов региональной инновационной политики в Модельном законе выделены:

1) принцип комплексности учета факторов социально-экономического развития субъекта РФ, этапов жизненного цикла инноваций и функций управления инновационным процессом;

2) принцип открытости и публичности выбора приоритетов инновационной политики, механизмов формирования и реализации инновационных программ и проектов;

3) принцип равенства прав субъектов инновационной деятельности при предоставлении мер государственной поддержки;

4) принцип баланса интересов всех субъектов инновационной деятельности;

5) принцип интеграции инновационной, инвестиционной, научной и образовательной деятельности для обеспечения эффективного взаимодействия науки, образования и производства;

6) принцип взаимной ответственности субъектов инновационной деятельности за результаты инновационной деятельности.

Дополнительные принципы, отражающие особенности формирования и реализации инновационной политики в регионах, вводятся субъектами РФ самостоятельно.

Полномочия субъектов РФ в сфере инновационной деятельности относятся к совместному ведению с Российской Федерацией и определены в Федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральном законе от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 02.11.2013 г.) «О науке и государственной научно-технической политике», Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р). Исходя из полномочий деятельность органов государственной власти субъекта РФ в указанной сфере направлена на создание правовых, экономических и организационных условий для развития инноваций.

Статья, раскрывающая полномочия органов государственной власти субъекта РФ в сфере инновационной деятельности, выступает одной из основополагающих. Акцент на этом делается в связи с частым отсутствием разграничения полномочий в региональных законах об инновационной деятельности (политике), что является существенным пробелом правового регулирования в данной сфере.

В третьей главе «Механизм реализации региональной инновационной политики» (рис. 3) представлен механизм реализации инновационной политики в регионе, меры государственной поддержки, система мониторинга инновационной деятельности и источники финансирования.

Механизм реализации региональной инновационной политики включает совокупность инструментов управления в сфере инновационной деятельности. В целях определения долгосрочных и среднесрочных стратегических ориентиров в сфере инновационной деятельности в субъекте Российской Федерации осуществляется разработка и реализация стратегии инновационного развития субъекта Российской Федерации и государственной программы⁶ субъекта Российской Федерации в сфере инновационной деятельности. В норме «Механизм реализации региональной инновационной политики» раскрываются правовые основы разработки, рассмотрения и утверждения указанных документов.

Содержание механизма (т.е. совокупность мер поддержки) раскрывается в соответствующей статье «Меры государственной поддержки субъектов инновационной деятельности», в которой представлены три группы мер: финансово-экономические, производственно-технологические и организационно-информационные меры.

К финансово-экономическим мерам государственной поддержки инновационной деятельности в том числе относятся:

1) налоговые меры:

а) установление льготного налогообложения субъектов инновационной деятельности в части поступлений в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

б) предоставление инвестиционного налогового кредита в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;

2) предоставление средств бюджета субъекта Российской Федерации в форме субсидий на:

а) развитие инновационной инфраструктуры;

б) возмещение части затрат на реализацию инновационных проектов, выполнение научно-иссле-

довательских, опытно-конструкторских и технологических работ в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации;

в) возмещение части процентных ставок по кредитам, взятым субъектами инновационной деятельности в российских банках на реализацию инновационных проектов, выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ;

г) профессиональное обучение, получение дополнительного профессионального образования субъектов инновационной деятельности в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации;

д) организацию мероприятий межрегионального и международного сотрудничества субъектов инновационной деятельности;

е) возмещение части затрат, связанных с участием в выставках, конкурсах по инновационной деятельности, изобретательству и рационализаторству;

ж) возмещение части затрат на регистрацию и поддержание в силе патентов, лицензий, торговых марок и иной интеллектуальной собственности;

3) компенсация части лизинговых платежей субъектам инновационной деятельности;

4) финансирование патентования и поддержания в силе патентов на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, созданные за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации;

5) предоставление государственных премий и грантов в области науки и техники в целях поддержки научных исследований и разработок;

6) долевое участие в уставном капитале субъектов инновационной деятельности – юридических лиц в порядке, установленном федеральным законодательством;

7) размещение в установленном порядке государственного заказа на закупку инновационной продукции для государственных нужд субъекта Российской Федерации;

8) предоставление государственных гарантий субъектам инновационной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации.

К производственно-технологическим мерам поддержки инновационной деятельности в том числе относятся:

1) приобретение оборудования за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации для его дальнейшего предоставления субъектам инновационной деятельности на льготных условиях;

2) предоставление в пользование или собственность имущества субъекта Российской Федерации на возмездной или безвозмездной основе субъектам инновационной деятельности на льготных условиях.

К организационно-информационным мерам поддержки инновационной деятельности в том числе относятся:

1) экспертное и консультативное обеспечение инновационной деятельности;

2) организационная поддержка участия субъектов инновационной деятельности при проведении выставок, конференций, форумов, ярмарок и иных информационно-рекламных мероприятий;

3) содействие развитию кадрового потенциала в сфере инновационной деятельности;

4) организация конкурсного отбора инновационных проектов;

5) содействие формированию спроса на инновационную продукцию;

6) содействие субъектам инновационной деятельности в привлечении внебюджетных средств;

7) содействие развитию международного и межрегионального сотрудничества в сфере инновационной деятельности;

8) учет, хранение и актуализация информации о субъектах и объектах инновационной деятельности (в том числе ведение реестров субъектов и объектов инновационной деятельности);

9) проведение исследований и анализа состояния и развития инновационной деятельности в субъекте Российской Федерации.

Также в главе 3 предусмотрено обязательное проведение мониторинга инновационной деятельности в субъекте РФ для оценки эффективности реализации региональной инновационной политики.

Среди источников финансирования инновационной деятельности в Модельном законе названы:

1) средства бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;

2) средства, привлекаемые субъектами инновационной деятельности из внебюджетных источников;

3) собственные средства субъектов инновационной деятельности;

4) добровольные пожертвования юридических и физических лиц;

5) другие источники финансирования, не запрещенные законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

4. Выводы и перспективы развития модельного нормотворчества в системе законодательства РФ

Модельный закон «Об инновационной деятельности в субъекте Российской Федерации» позволит:

– определить ориентир по согласованию законодательства в субъектах РФ в сфере инновационной деятельности;

– продвигать лучшие практики регионального нормотворчества на примере регионов – членов АИРР и реализовать принцип открытости инновационных систем;

– обеспечить высокую степень гармонизации и унификации базовых законов в сфере инновационной деятельности регионов;

– облегчить и ускорить процесс разработки и совершенствования региональной нормативно-правовой базы в сфере инновационной деятельности;

– устранить существующие и возможные институциональные барьеры инновационной деятельности в целях межрегионального сотрудничества в рамках социально-экономического пространства страны.

Важно отметить, что учет особенностей социально-экономического развития и инновационного потенциала субъекта Российской Федерации при подго-

товке нормативных правовых актов в сфере инновационной деятельности является обязательным условием эффективности реализации инновационной политики.

Дальнейшее развитие инструмента модельного нормотворчества в Российской Федерации предполагает следующие направления правовой деятельности.

Во-первых, в части законодательного закрепления понятия «модельного закона», его места и роли в правовой системе Российской Федерации необходима регламентация процедуры придания легитимности (характера официальной законодательной рекомендации) модельному акту.

Во-вторых, в части сферы инновационной деятельности необходимо вернуться к разработке федерального закона, устанавливающего основы регулирования инновационной деятельности в Российской Федерации, который бы отвечал современным представлениям об инновационных процессах. Подавляющее большинство экспертов признают, что действующий с 1996 г. Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» устарел. У представителей бизнеса, науки и у региональных органов власти, как выяснилось в процессе обсуждения Модельного закона, накопилось к нему множество вопросов, большинство из которых связаны с понятийным аппаратом. Участники обсуждения единогласно отмечают, что идеология № 127-ФЗ не соответствует текущему состоянию понимания инноваций в мире.

Однако в настоящий момент регионы при правовой регламентации инновационной деятельности вынуждены основываться на указанном Федеральном законе, так как законы субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по вопросам совместного ведения (п. 1 ст. 3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ). В свою очередь, изменить идеологию существующего федерального закона может только новый федеральный закон.

В-третьих, в части распространения опыта АИРР по созданию технологии разработки модельного законодательства на другие сферы деятельности, что предполагает следующие этапы:

1) определение полномочий в сфере регулирования с учетом предметов ведения субъектов Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) анализ законодательства субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере с выявлением пробелов, «лучших практик», особенностей праворегулирования в различных регионах;

3) разработка проекта Модельного закона с учетом норм федерального законодательства и «лучших практик» праворегулирования в регионах;

4) экспертиза и публичное обсуждение проекта Модельного закона;

5) проведение процедуры придания легитимности и статуса официальной законодательной рекомендации с участием федеральных органов государственной власти.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Ассоциация в настоящее время объединяет 13 субъектов РФ, в которых проживает более 20% населения, производится почти 18% ВВП и 30% выпуска инновационных товаров страны.

² Подробнее о моделях инновационного развития регионов АИРР см.: [4, 5].

«Отчет по результатам анализа регионального законодательства в сфере инновационной деятельности, в части правового обеспечения мер государственной поддержки регионов – членов АИРР», подготовленный Комитетом по законодательству АИРР.

На основе анализа статистических данных об инновационной деятельности и особенностях господдержки в регионах выделены три модели:

1) Регионы, основным источником генерации инноваций в которых является **промышленный сектор** и среди инновационно активных компаний доминируют промышленные предприятия.

2) Регионы, основным источником генерации инноваций в которых является **научно-образовательный комплекс** и среди инновационно активных компаний доминируют малые инновационные предприятия (в том числе при вузах, НИИ).

3) Регионы, в которых наблюдается в той или иной степени сочетание признаков первой и второй моделей.

³ Закон разработан с учетом федерального законодательства, юридико-технических требований к оформлению законопроектов, рекомендованных Советом Государственной Думы (выписка из протокола № 187 заседания Совета Государственной Думы от 20 ноября 2003 г.), а также действующих региональных практик нормотворчества 10 регионов АИРР (Республики Башкортостан и Республики Татарстан, Красноярского и Пермского краев, Иркутской, Калужской, Липецкой, Новосибирской, Самарской и Томской областей).

⁴ Четвертая глава – «Заключительные положения».

⁵ Правовая регламентация инновационной деятельности отнесена к совместному ведению РФ и субъектов РФ, законы субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по вопросам совместного ведения (п. 1 ст. 3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ).

⁶ Термин «целевая программа» исключен из бюджетного законодательства (ст. 179 БК РФ).

ЛИТЕРАТУРА

1. Шестакова Е.В. Теоретические и практические аспекты применения модельного законодательства в странах СНГ // ЮрКлуб / Международное право. 2005. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/international/article20.html>
2. Модельный закон // Правотека.ру. 2013. URL: <http://www.pravoteka.ru/enc/Модельный+закон>
3. Шестакова Е.В. Модельное законодательство: теоретико-правовые аспекты и практика применения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 13.
4. Козловская О.В., Акерман Е.Н. Анализ мер государственной поддержки в сфере инновационной деятельности в регионах членах АИРР // Всероссийский экономический журнал ЭКО. 2013. № 10. С. 5–13.
5. Акерман Е.Н., Бурец Ю.С. Трансформация моделей инновационного развития на пути к открытости инновационных систем // Вестник Томского государственного университета. 2014. № 378. С. 178–183.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 12 июля 2014 г.

WITHIN THE ASSOCIATION OF INNOVATIVE REGIONS OF RUSSIA

Tomsk State University Journal. No. 386 (2014), 172-182. DOI: 10.17223/15617793/386/30

Kozlovskaya Oksana V. Tomsk Polytechnic University, Legislative Duma of Tomsk Oblast (Tomsk, Russian Federation). E-mail: refze70@gmail.ru

Akerman Yelena N. Tomsk State University, Tomsk Polytechnic University, Legislative Duma of Tomsk Oblast (Tomsk, Russian Federation). E-mail: aker@tomsk.gov.ru

Eliseev Yuriy A. Legislative Duma of Tomsk Oblast (Tomsk, Russian Federation). E-mail: eliseev@tomsk.gov.ru

Burets Yulia S. Tomsk Polytechnic University, Legislative Duma of Tomsk Oblast (Tomsk, Russian Federation). E-mail: buretsys@tomsk.gov.ru

Keywords: model lawmaking; Model Act; Association of innovative regions of Russia (AIRR); innovation; innovation activities.

The model law emergence as a legal institution is a result of increased integration processes manifested in various spheres of life. Development of the network-based approach to the organization of social and economic processes is accompanied by the need to develop the institutional unity of participants in the interaction at various levels of the economy: international, inter-regional, inter-firm. This activates processes of harmonization and unification of the legal regulation of relations in specific areas, which happens with the use of model rules. The article presents a brief history of model acts and their types. The practice of developing model laws exists in Russia in the framework of cooperation of the CIS countries, in the preparation by federal public authorities of model laws for the regions of "direct action" in the area of their competence. Until now, model acts in Russia do not have a statutory definition, a place and role in the legal system, a single legal mechanism for legitimizing such acts. Inconsistency and different levels of development of the institutional environment of the regions (in terms of innovation legal support) updated the need to improve regional laws and address the identified institutional barriers. Model lawmaking "from below", at the initiative of the regions, has been first developed in Russia with the creation of the Association of Innovative Regions of Russia (AIRR). AIRR includes regions for which the innovation scenario is an absolute priority in the socio-economic policy, therefore, improving the legal regulation in the sphere of innovation is one of the most important areas of cooperation. A model law "On innovation activity in the subject of the Russian Federation" prepared by the Legislation Committee of AIRR on behalf of the Working Group with the Head of the State Duma of the Russian Federation for legislative initiatives in innovation policy (Decision of December 04, 2013) on the basis of an analysis of the legal framework in the regions of AIRR innovation activities established for over 20 years. The article highlights the first experience of the Association of Innovative Regions of Russia in the development of the model law "On innovation activity in the subject of the Russian Federation": some methodological issues of the development of the law are revealed, its structure and certain rules are presented; consequences and prospects for the implementation of the model lawmaking institution in the regional practice of legal regulation are marked.

REFERENCES

1. Shestakova E.V. Teoreticheskie i prakticheskie aspekty primeneniya model'nogo zakonodatel'stva v stranakh SNG [Theoretical and practical aspects of the use of model legislation in the CIS]. *YurKlub. Mezhdunarodnoe pravo*, 2005. Available at: <http://www.yurclub.ru/docs/international/article20.html>.
2. Pravoteka.ru. *Model'nyy zakon* [Model law]. 2013. Available at: URL: <http://www.pravoteka.ru/enc/Model'nyy+zakon>.
3. Shestakova E. V. *Model'noe zakonodatel'stvo: teoretiko-pravovye aspekty i praktika primeneniya*. Avtoref. dis. kand. yurid. nauk [Model legislation: theoretical and legal aspects and application. Abstract of Law Cand. Diss.]. Moscow, 2006. 24 p.
4. Kozlovskaya O.V. Akerman E.N. Analiz mer gosudarstvennoy podderzhki v sfere innovatsionnoy deyatel'nosti v regionakh chlenakh AIRR [Analysis of government support measures in the field of innovation in the AIRR regions]. *EKO*, 2013, no. 10, pp. 5-13.
5. Akerman Ye.N., Burets Yu.s. Transformation of models of innovative development on the way to openness of innovative systems. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*, 2014, no. 378, pp. 178-183. (In Russian).

Received: 12 July 2014