

**Администрация города Ханты-Мансийска
Базовая кафедра муниципального права и урбанистики
Югорского государственного университета**

Наукограды и города науки

Ханты-Мансийск – 2022

УДК 711.47+342.553

ББК 72.47+67.400.7

Н 34

Н 34 Наукограды и города науки /под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. Материалы расширенного заседания научно-экспертного совета базовой кафедры муниципального права и урбанистики. Ханты-Мансийск. 2022. – 77 с.

27 мая 2022 года в Ханты-Мансийске в рамках Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе: V ежегодные муниципальные чтения» состоялось расширенное заседание научно-экспертного совета базовой кафедры муниципального права и урбанистики Югорского государственного университета. Цель дискуссии - обсудить гипотетическую возможность создания первого гуманитарного наукограда на территории Ханты-Мансийска. В обсуждении принимали участие представители администрации города, а также ученые, представляющие ведущие научные школы муниципального права.

Для студентов, слушателей, аспирантов, преподавателей юридических факультетов. Представляет интерес и может быть полезен в практической работе государственных и муниципальных служащих, выборных должностных лиц.

Подготовлено с использованием справочно-правовой базы «Консультант-Плюс»

ISBN 978-5-9611-0183-6

© колл авт., 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Шугрина Е.С.</i> Наукограды, города науки, академгородки, инновационные и научные центры (обзор советского и российского опыта создания)	с. 4-24
<i>Нарутто С.В.</i> Наукоград Российской Федерации как особенное муниципальное образование	с. 25-49
Гриценко Е.В. Экспертное заключение Санкт-Петербургского государственного университета по информационным материалам запроса Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 26.01.2022 № МН-14/120-АО	с. 50-64
<i>Кожевников О.А.</i> Приложение к письму Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева от 21.02.2022 № 0498/03, подготовленного в ответ на запрос Минобрнауки от 26.01.2022 за № МН-14/122-АО по предложениям Союза развития наукоградов к законопроекту № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»	с. 65-77

Наукограды, города науки, академгородки, инновационные и научные центры (обзор советского и российского опыта создания)

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики Югорского государственного университета, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета

1. 27 мая 2022 года в рамках Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе: V ежегодные муниципальные чтения» состоялось расширенное заседание научно-экспертного совета базовой кафедры муниципального права и урбанистики Югорского государственного университета. Цель дискуссии - обсудить гипотетическую возможность создания первого гуманитарного наукограда на территории Ханты-Мансийска.

Модерировал обсуждение глава города Ханты-Мансийска, заведующий базовой кафедрой муниципального права и урбанистики ЮГУ М.П. Ряшин. В обсуждении принимали участие представители ведущих научных школ муниципального права, в том числе Н.С. Бондарь, д-р юрид. наук, профессор, заведующий Центром судебного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, судья Конституционного Суда РФ в отставке; Т.М. Бялкина, д-р юрид. наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета; Е.В. Гриценко, д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета; О.А. Кожевников, д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В.Ф. Яковлева; А.Н. Костюков, д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского; С.В. Нарутто, д-р юрид. наук, профессор кафедры муниципального права и урбанистики Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина; В.В. Таболин, д-р юрид. наук, профессор департамента публичного права Национально-исследовательского

университета «Высшая школа экономики»; Е.С. Шугрина, д-р юрид. наук, профессор, научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики ЮГУ.

Создание гуманитарного наукограда глава города объяснил поиском возможных направлений развития территории в условиях, когда у города полностью отсутствует собственное производство. Ханты-Мансийск – компактный город с населением чуть более 100 тыс. человек, которое в основном представлено либо работниками бюджетных организаций, либо сотрудниками органов власти.

Другая особенность города связана с тем, что город не боится идти на эксперименты, выступать пилотной площадкой. Например, Ханты-Мансийск регулярно занимает первые места по проекту «Умный город», на территории города активно реализуется программа «Безопасный город»; город регулярно занимает лидирующие позиции в индексе Минстроя России по качеству городской среды; Ханты-Мансийск выступал пилотной площадкой по муниципальному контролю.

В новейшей истории Ханты-Мансийск уже сумел решить задачу по созданию на своей площадке спортивной базы, регулярно проводил чемпионаты, в том числе этапы кубков мира. При поддержке губернатора А.В. Филлипенко началось строительство больших спортивных объектов: биатлонного центра, теннисного центра, шахматной академии. И в настоящее время для реализации идеи создания гуманитарного наукограда есть очень важная предпосылка - желание региональных и городских органов власти.

Анализ федерального законодательства показывает, что в настоящее время город не соответствует формальным критериям, позволяющим претендовать на получение статуса наукограда - в Федеральном законе от 07.04.1999 № 70-ФЗ (ред. от 20.04.2015) "О статусе наукограда Российской Федерации" говорится об обязательном наличии научно-производственного комплекса на территории города. Кроме того, все действующие наукограды имеют научно-техническую, реже биологическую специализацию. Гуманитарных наукоградов нет, хотя это не означает, что они не могут быть.

Как сказал глава города в ходе заседания, «самостоятельную ценность имеет и движение к получению статуса гуманитарного наукограда». Это позволит привлечь ученых. По словам М.П. Ряшина, необходимо формировать механизм повышения местной научно-исследовательской активности, предусматривать элементы стимулирования научной деятельности. Отдельной задачей является привлечение на постоянной основе известных представителей научных сообществ, формирование собственных научных школ. Присутствующим было озвучено предложение, которое формулировал еще

А.В. Филлипенко много лет назад: строительство профессорского поселка, создание бытовых условий для того, чтобы известные представители науки, чувствовали себя здесь как дома. Глава города обратил внимание на то, что «для творческих людей, людей науки важна обстановка, в которой они работают. И создать эту обстановку нам под силу. Наполнить ее особой энергетикой, особым комфортом. А с учетом возможностей работать дистанционно, нет никакой необходимости находиться здесь в течение всего года. Вам вполне достаточно приезжать, вдохновляться и возвращаться к месту постоянного проживания. Но понимать, что все, что создано в результате этой деятельности, создавалось на территории г. Ханты-Мансийска»¹.

Присутствующие в целом поддержали высказанные предложения, обсудили возможные направления деятельности, наметили первые шаги.

Следует отметить, что именно сейчас уделяется большое внимание пространственному развитию страны, эффективному развитию территорий малых и средних городов. В этом году большое значение приобретают меры, направленные на противодействие имеющемуся санкционному давлению и необходимости создания собственных научных разработок в разных сферах. Поэтому обсуждаемые задачи приобретают дополнительную значимость.

Очевидно, что для осуществления высказанных идей необходимо иметь представление о тех возможностях, которые предоставляет действующее законодательство, вспомнить опыт создания научных городков в советское время. С этой точки зрения все имеющееся многообразие российских моделей можно разбить на две большие группы: научно-правовой статус получает вся территория муниципального образования или его часть. Отдельная задача – создание научного центра на территории города.

2. В Докладе "О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития" констатируется, что «образование городов с высокой концентрацией интеллектуального и научно-технического потенциала стало следствием государственной политики СССР по обеспечению национальной безопасности и конкурентоспособности страны. Наукограды в СССР начали строиться на полтора-два десятилетия раньше, чем произошло зарождение общемировой тенденции строительства специальных научных поселений и технологических парков»².

¹ Стенограмма расширенного заседания научно-экспертного совета базовой кафедры муниципального права и урбанистики ЮГУ, 27 мая 2002 года, 2022. г. Ханты-Мансийск.

² Доклад "О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития" //Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №№ 7, 8, 9.

Любопытно, что, по мнению ряда экспертов, еще в начале 2000 годов научно-правовой статус мог быть присвоен примерно 70 муниципальным образованиям³. Кроме того, по их мнению, к наукоградом следует относить академгородки крупнейших научных центров Сибири и Дальнего Востока, которые административно являются районами городов. Академгородки научных центров РАН (Новосибирский, Томский, Иркутский, Красноярский, Хабаровский и Дальневосточный) традиционно характеризуются широким набором научно-исследовательских организаций.

В.Я. Любовный предлагал выделять три группы городов науки⁴:

- города, получившие статус наукоградов;
- научные центры с высоким уровнем развития научной деятельности, но не получившие статус наукограда;
- города ЗАТО атомной специализации с соответствующими научно-индустриальными объектами, входящие в состав госкорпорации «Росатом»⁵.

Анализ действующего федерального законодательства показывает, что научно-правовой статус, который присваивается всей территории муниципального образования, есть только у наукоградов и закрытых административно-территориальных образований (далее – ЗАТО).

Эконом-географы в своих рассуждениях о научных городах редко разделяют собственно наукограды и ЗАТО, хотя всегда подчеркивают, что в контексте правового регулирования эти территории имеют разный статус. Для них более важным является то, что и ЗАТО, и наукограды – территории, имеющие научно-производственные базы, которые создавались по решению высших органов государственной власти. Это те территории, которые всегда выполняли общегосударственную задачу, и именно за это получали определенные бонусы и преференции. Кроме того, для анализа процессов территориального развития для эконом-географов всегда имело значение, является ли эта территория «закрытой» или «открытой».

При создании данных городов науки решались схожие проблемы. И наукограды, и ЗАТО создавались как «урбанистическая элита», по своей функциональной структуре принадлежали к городам нового типа. Это

³ См., напр.: Агирречу А. А. Особенности формирования наукоградов России // В кн.: Проблемы урбанизации на рубеже веков / Отв. ред. А.Г. Махрова. - Смоленск: Ойкумена, 2002. С. 133-144; Любовный В.Я. Монопрофильные города России: истоки, эволюция развития и регулирования. М., 2018. С. 124; Сударенков В. Инновационное «кольцо» России // Аккредитация в образовании. 2011. Сентябрь. С. 9; Доклад "О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития" // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №№ 7, 8, 9.

⁴ Похожую позицию занимают и иные авторы. См., напр.: Файков Д.Ю., Байдаров Д.Ю. Города науки: зарубежный и отечественный опыт для новых российских мегапроектов // Вопросы инновационной экономики. 2021. Том 11. № 4. С. 1735-1754.

⁵ Любовный В.Я. Города России: альтернативы развития и управления. М., 2013. С. 419.

проявлялось, например, в гарантированно высоком финансировании, оснащении научных институтов и их подразделений самым современным оборудованием, привилегированным положением жителей, особым (столичным) товарным снабжением. Территории обладали автономным и повышенной надежности электро- и водоснабжением, высоким качеством градостроительства. Эти территории должны были позволять хорошо и удобно работать, достойно жить и пристойно отдыхать⁶. Жители всегда знали, что особый статус территории связан с выполнением важных общегосударственных задач.

Если для наукоградов в целом выдерживалось сочетание трех базовых элементов «наука-образование-производство», то в ЗАТО это не всегда присутствовало. Некоторые исследователи приходят к выводу, что «советская модель» не включала университеты как базовый элемент города науки⁷.

Вместе с тем, опыт 1990-х и последующих годов показал, что именно высокая научная концентрация квалифицированных работников близких профессий и узких специальностей, вплоть до уникальных, является очень большой проблемой, влияющей на мобильность кадров, возможность их профессионального использования в других сферах деятельности. Профессиональная переориентация влечет серьезную утрату интеллектуального потенциала⁸. Кроме того, хороший ученый или инженер далеко не всегда становится хорошим бизнесменом.

2.1. Наукограды. Все территории, получившие статус наукограда, создавались еще в советское время. В составе наукограда, как правило, присутствуют центры фундаментальной и прикладной науки, а также опытные и промышленные производства соответствующего профиля⁹.

Термин "наукоград" был введен в научный оборот в августе 1991 года, что дает формальное основание считать эту дату началом формирования государственной политики в отношении наукоградов¹⁰.

⁶ Лаппо Г.М., Полян П.М. Наукограды: вчерашние запретные и полузапретные города – сегодняшние точки роста //Мир России. 2008. № 1. С. 27-28.

⁷ Мальцева А.А., Монахов И.А., Барсукова Н.Е., Веселов И.Н. Наукограды России и Великобритании: "сui bono"? //Инновации. 2016. № 7. С. 41.

⁸ Любовный В.Я. Монопрофильные города России: истоки, эволюция развития и регулирования. М., 2018. С. 117-118.

⁹ Более подробно об этом см., напр.: Лаппо Г.М., Полян П.М. Наукограды: вчерашние запретные и полузапретные города – сегодняшние точки роста //Мир России. 2008. № 1. С. 20-49; Агирречу А. А. Особенности формирования наукоградов России //В кн.: Проблемы урбанизации на рубеже веков / Отв. ред. А.Г. Махрова. - Смоленск: Ойкумена, 2002. С. 133-144.

¹⁰ На сайте «Союза развития наукоградов» говорится, что термин наукоград был введен впервые в городе Жуковском Московской области Спартаком Петровичем Никаноровым и Натальей Константиновной Никитиной при создании движения «Союз развития наукоградов». Более подробно об этом см.: <https://naukograds.ru/>.

Погрузившись в проблематику наукоградов, с удивлением обнаружила, что зарождение государственной политики в отношении наукоградов произошло по инициативе лидеров местного самоуправления наукоградов¹¹. Это следует не только из воспоминаний очевидцев, но и из текста Указа Президента РФ от 07.11.1997 № 1171 "О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий", где прямо говорится о необходимости государственной поддержки муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами (наукограды), осуществляющими научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки и подготовку кадров по приоритетным для государства направлениям развития науки и техники.

В статье 1 Федерального закона от 07.04.1999 № 70-ФЗ (ред. от 20.04.2015) "О статусе наукограда Российской Федерации" определено, что наукоград – муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. В самом законе сформулированы критерии, которые позволяют соответствующему муниципальному образованию претендовать на получение этого статуса. К их числу отнесены: наличие научно-производственного комплекса, численность научных работников и объем произведенной научной продукции, который должен быть не менее заданных в законе параметров; данные показатели рассчитываются для всего муниципального образования.

Анализ данных критериев показывает, что на соответствующей территории на момент присвоения соответствующего статуса уже должен быть довольно высокий научно-производственный потенциал, причем научными организациями должна осуществляться деятельность в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации¹². «Наукоград потому и наукоград, что в его основе – наука. Передовая, современная наука не делается в одиночку, ее поддержание и развитие возможно лишь тогда, когда есть критическая масса и отлаженная инфраструктура научного сообщества»¹³.

¹¹ Доклад "О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития" //Государственная власть и местное самоуправление. 2006. NN 7, 8, 9.

¹² Более подробно о приоритетных направлениях развития науки см.: Указ Президента РФ от 07.07.2011 № 899 (ред. от 16.12.2015) "Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации"

¹³ Лаппо Г.М., Полян П.М. Наукограды: вчерашние запретные и полузапретные города – сегодняшние точки роста //Мир России. 2008. № 1. С. 28.

В настоящее время статус наукоградов присвоен 13 муниципальным образованиям, которые расположены на территориях 5 субъектов РФ. Кроме того, есть Петергоф, у которого был данный статус. Петергофу статус наукограда был присвоен в 2005 году на пять лет; продление статуса не произошло. Называются разные причины сложившейся ситуации, одна из них – невыполнение взятых обязательств¹⁴. Тогда, кстати, активно заговорили о присвоении Петергофу регионального статуса наукограда. В контексте задачи, обозначенной главой Ханты-Мансийска, именно Петергоф как наукоград представлял определенный интерес, поскольку, в отличие от остальных наукоградов, к направлениям его развития были отнесены исследования, связанные с восстановлением и содержанием музейных, исторических и культурных ценностей¹⁵. Петергоф – единственный наукоград, в деятельности которого, хоть и пунктирно, но проявляется гуманитарная направленность исследований.

2.2. Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО). В статье 1 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1 (ред. от 15.04.2022) "О закрытом административно-территориальном образовании" говорится, что закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в особом порядке в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 05.07.2001 № 508 (ред. от 16.02.2021) "Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов" в настоящее время статусом ЗАТО обладают 38 муниципальных образований, расположенных на территории 22 субъектов РФ и имеющих ведомственное подчинение Министерству обороны РФ, Министерству

¹⁴ См., напр.: https://www.dp.ru/a/2007/10/22/Petergofu_s_trudom_dajutsja или <https://gazeta.spb.ru/28871-0/>

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 23.07.2005 № 449 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Петергофу".

промышленности и торговли РФ, государственным корпорациям «Росатом» и «Роскомос».

Значительная часть вышесказанного в отношении наукоградов применима и к ЗАТО, хотя для данных территорий целеполагание (цель, ради которой создавалось ЗАТО) имело значительно большую окраску. Более серьезными были и дополнительные меры социальной поддержки и защиты жителей, включая особое медицинское обслуживание.

Необходимо добавить, что особый режим секретности и безопасности территории означает ее физическую изоляцию от внешнего мира и особый режим въезда-выезда. В последние годы стали приниматься различные решения, направленные на то, чтобы данные территории стали «видимыми» для привлечения инвестиций, выполняли функции обычных городов. Например, восьми ЗАТО (в том числе пяти ЗАТО атомной отрасли) присвоен статус территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР)¹⁶.

Несмотря на традиционно особое отношение к ЗАТО, эти территории не избежали серьезных проблем. Как верно подметил один из выступавших на совещании в Совете Федерации, «территории с жителями поместили за забор, а, поместив за забор, про них забыли». Сейчас для большинства федеральных органов государственной власти ЗАТО являются «обычными городскими округами», которые иногда воспринимаются как города областного значения. Люди и инфраструктура стареют; заниматься привлечением инвестиций для развития территории в условиях особого административного режима не очень просто. А ведь эти территории по-прежнему имеют важное общегосударственное значение¹⁷.

Правовой статус наукоградов и ЗАТО неоднократно исследовался в научной юридической литературе¹⁸. Некоторые территории входят в список

¹⁶ По материалам Совещания с участием представителей государственных органов "О мерах государственной поддержки развития закрытых административно-территориальных образований". М., Совет Федерации. 18 ноября 2021 года. С. 6, 41.

¹⁷ Более подробно об этой дискуссии см. видеозапись совещания на тему "О мерах государственной поддержки развития закрытых административно-территориальных образований", прошедшего 18 ноября 2021 года в Совете Федерации, которая размещена на сайте: <https://www.youtube.com/watch?v=70nSjubtjto>.

¹⁸ См., напр.: Кабанова И.Е. «Закрытые» города открываются для инвестиций // Муниципальная академия. 2020. № 4; Миронова С.М. Финансово-правовой статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) // Финансовое право. 2020. № 2. С. 16 – 25; Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления. М.: Норма, 2017. – 272 с.; Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А., Алебастрова И.А. Территория в публичном праве. М.: Норма, 2013. – 320 с.; Деменева А.В. О правомерности ограничения права на свободу передвижения в ЗАТО // Журнал российского права. 2012. № 10. С. 54 – 60; Новиков А.А. О некоторых особенностях организации местного самоуправления в ЗАТО // Российский юридический журнал. 2010. № 6. С. 84 – 87; Докучаев А.Ю. Законодательство о

моногородов и в этом качестве принимают участие в соответствующих проектах и программах. Эти вопросы также регулярно рассматриваются в рамках Совета при Президенте РФ по науке и образованию¹⁹, находятся в поле зрения Совета Федерации и Государственной Думы²⁰.

3. От наукоградов и ЗАТО следует отличать ряд других территорий, в том числе:

- инновационный центр «Сколково» и иные инновационные научно-технологические центры;
- академгородки и университетские городки.

Есть примеры создания в регионах технополисов и технопарков, которые являются весьма популярными за рубежом. В данной статье о них говорить не будет, поскольку их деятельность направлена на решение научно-технических, производственных задач.

Если инновационный центр «Сколково» и научно-технологические центры создавали в начале 2000 годов, то академгородки и университетские городки создавали значительно раньше – в советское и даже дореволюционное время. Другая особенность связана с тем, что академгородки, университетские города в России не имеют официального научно-правового статуса, хотя попытки изменить эту ситуацию предпринимались неоднократно.

3.1. Сколково и инновационные научно-технологические центры. В Федеральном законе от 28.09.2010 № 244-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "Об инновационном центре "Сколково" говорится, что инновационный центр

наукоградах Российской Федерации: содержание, пути совершенствования // Российский юридический журнал. 2010. № 3. С. 144 – 152; Власенко А.А. О совершенствовании правового статуса закрытых административно-территориальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18. С. 29 – 31. Видно, что данная проблематика находится преимущественно в поле зрения молодых исследователей, даже специалисты в области муниципального права не часто обращаются к этим вопросам.

¹⁹ Более подробно см.: <http://science.gov.ru/>.

²⁰ Например, в Совете Федерации в последние годы были проведены: парламентские слушания на тему «Актуальные задачи развития моногородов», 24 марта 2017 года; круглый стол на тему «О состоянии и перспективах развития наукоградов Российской Федерации», 7 декабря 2020 года; совещание на тему «О мерах государственной поддержки развития закрытых административно-территориальных образований», 18 ноября 2021 года. В Государственной Думе были проведены: круглый стол на тему «Практика решения вопросов местного значения наукоградов», 28 ноября 2014 года; совещание на тему "Практика решения вопросов местного значения органами местного самоуправления в ЗАТО", 26 июня 2015 года; парламентские слушания на тему: «Комплексное развитие моногородов», 13 ноября 2017 года; создан Экспертный совет по устойчивому развитию моногородов, который регулярно проводит заседания. Характер обсуждаемых вопросов претерпел определенные изменения. Сейчас на первый план выходят особенности финансирования, решение вопросов местного значения, уход от монозависимости и развитие территории. В 2006 году на обсуждение был вынесен Доклад "О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития", подготовленный сотрудниками аппарата комитета по местному самоуправлению Государственной Думы.

"Сколково" - совокупность инфраструктуры территории инновационного центра "Сколково" и механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, в том числе путем использования этой инфраструктуры. Территория Центра - земельные участки, которые находятся в границах территории, предназначенной для реализации проекта и определенной в установленном Правительством РФ порядке, и принадлежат на праве собственности или на праве аренды управляющей компании. Иными словами – это не муниципальное образование или иное публично-правовое образование. Территорию «Сколково» составляют части территорий нескольких муниципальных образований, первоначально расположенных в границах Одинцовского района Московской области. Собственных органов местного самоуправления у Сколково нет; функции управления территорией осуществляет управляющая компания, которой переданы некоторые полномочия органов публичной власти.

Подобный подход присутствует и в Федеральном законе от 29.07.2017 № 216-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". В нем говорится о том, что инновационный научно-технологический центр - совокупность организаций, основной целью деятельности которых является осуществление научно-технологической деятельности, и иных лиц, деятельность которых направлена на обеспечение функционирования такого центра, действующих на определенной Правительством РФ территории. Для целей управления создается фонд, управляющая компания. Так же, как и в случае со «Сколково», на территории инновационного научно-технологического центра не осуществляются полномочия органов местного самоуправления, которые возложены соответствующим федеральным законом на управляющую компанию.

Критерии, которым должны соответствовать образовательная организация и научная организация, по инициативе которых создается инновационный научно-технологический центр, утверждены Постановлением Правительства РФ от 04.06.2022 № 1029 "О некоторых вопросах создания и функционирования инновационных научно-технологических центров и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и пункта 51 изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2018 г. № 1168".

По данным, размещенным на сайте Минэкономразвития России, в настоящее время создано 10 таких центров, которые расположены на территории 9 субъектов РФ. Развитие «технологических долин» в регионах

является важным инструментом поддержки технологичных компаний и стартапов с перспективой экспорта и трансфера технологий с использованием научного и образовательного потенциала ведущих исследовательских университетов в координации с мероприятиями по созданию научно-образовательных центров (НОЦ) и центров компетенций национальной технологической инициативы (НТИ)²¹.

3.2. Академгородки или научные городки. Решение о создании академгородков принималось еще в советское время на уровне высших органов власти и каждый раз являлось уникальным, нацеленным на решение конкретной общегосударственной задачи.

Первый, а впоследствии и самый известный академгородок был создан в Новосибирске. В Постановлении Совмина СССР от 18.05.1957 № 564 "О создании Сибирского отделения Академии наук СССР" говорилось об одобрении предложения «академиков Лаврентьева и Христиановича о создании в Сибири мощного научного центра». Было поручено «организовать Сибирское отделение Академии наук СССР и построить для него научный городок близ г. Новосибирска, помещения для научных учреждений и благоустроенные жилые дома для сотрудников в районах Сибири и Дальнего Востока. Считать основной задачей Сибирского отделения Академии наук СССР всемерное развитие теоретических и экспериментальных исследований в области физико-технических, естественных и экономических наук, направленных на решение важнейших научных проблем и проблем, способствующих наиболее успешному развитию производительных сил Сибири и Дальнего Востока. Установить, что Сибирское отделение Академии наук СССР подчиняется Академии наук СССР и Совету Министров РСФСР и финансируется по бюджету РСФСР отдельной строкой».

Научный центр строился в отдалении от признанных научных столиц – Москвы и Ленинграда – с тем, чтобы оторваться от существующих авторитетов. Это же правило касалось и Томских ученых, несмотря на то, что их десант в Новосибирск был внушительным. Основатели Академгородка стремились создать возможности для рождения новых научных школ. По их мнению «активная помощь наиболее талантливым и передовым коллективам позволит решить и другую задачу - очистить науку от лжеученых, от бесплодных институтов». В структуре академического городка предусматривался университет, студентам которого должны читать лекции ученые, делающие науку в академических институтах. Университет не должен

21

Более

подробно

см.:

https://www.economy.gov.ru/material/departments/d01/razvitie_sistemy_gosudarstvennoy_podderzhki_innovatsiy_v_subektah/intc/

был иметь собственных учебных лабораторий, предполагалось, что его студенты будут практиковаться на новейшем оборудовании этих институтов²².

В качестве иллюстрации сказанного можно привести извлечение из Постановления Совета Министров СССР от 23.08.1963 № 905 «Об организации специализированных школ-интернатов физико-математического и химико-биологического профиля». Этот документ позволил в Академгородке создать физико-математическую школу, в которой возвращались молодые таланты со всей страны.

В Постановлении говорилось, что специализированные школы-интернаты наряду с общим средним образованием должны обеспечивать повышенную подготовку учащихся по профилирующим дисциплинам и профессиональную подготовку, соответствующую специализации школы-интерната. Отбор кандидатов в эти школы-интернаты производится соответствующими университетами совместно с органами народного образования из числа учащихся, наиболее успешно окончивших неполную среднюю городскую или сельскую общеобразовательную школу и проявивших способности к овладению естественными науками на основе конкурсных экзаменов по профилирующим дисциплинам и собеседований ученых с поступающими, с учетом рекомендаций педагогических советов школ. Учителям специализированных школ-интернатов ставки заработной платы были установлены на 10 процентов выше ставок учителей IX - XI классов средних общеобразовательных школ. Для преподавания профилирующих дисциплин, специальных курсов, проведения семинаров и лабораторных работ в специализированных школах-интернатах привлекались профессора и преподаватели соответствующих государственных университетов и научные сотрудники научно-исследовательских учреждений, засчитывая их преподавательскую работу в этих школах-интернатах в нагрузку по основной работе. Такой подход позволял создавать уникальную творческую среду, позволяющую молодым талантам раскрыться.

Правда, в 2012 году данная уникальная конструкция чуть не была разрушена на основании решения районного суда, когда судья Советского района г. Новосибирск вынес решение о том, что в физико-математической школе при Новосибирском государственном университете могут преподавать не ученые СО РАН и профессора университета, а только учителя, окончившие педагогический вуз. Новосибирский областной суд после вмешательства прессы это решение районного судьи отменил²³.

²² Ложкин А. Академгородок. Судьба утопии // <https://alexander-loz.livejournal.com/123023.html>

²³ Люлько А. К вопросу о необходимости юридического статуса для академгородков // Власть. 2013. № 4. С. 23-25.

В триаде «наука-производство-образование» образовательной компоненте уделялось действительно большое внимание. Например, М. А. Лаврентьев писал: «уже тогда нам были ясны основные принципы подготовки научных кадров, необходимо было учебное заведение особого типа, где не опираются на учебники двадцатилетней давности, а пропагандируют современные достижения и задачи науки, где лектор действительно ученый, заинтересованный и ответственный человек, а студенты имеют возможность проявить себя если не на вузовской кафедре, то на предприятиях, в лабораториях НИИ. Воплощением этих принципов и стали позднее широко известные ныне система отбора талантливой молодежи для работы в науке, ФМШ и университет»²⁴. И это в полной мере проявлялось в действиях. Например, в июле 1959 г. было введено в строй здание первого института - Института гидродинамики. В нем, а также в здании средней школы начались занятия Новосибирского государственного университета, учрежденного в 1958 году.

На основании постановления Совета Министров СССР в 1958 г. в Новосибирск была перебазирована входящая в число десяти крупнейших библиотек мира Государственная публичная научно-техническая библиотека²⁵. Она стала межведомственным координационным центром научных и специальных библиотек Сибири и Дальнего Востока. В фондах ее имелось около пяти млн. книг²⁶.

Основатели Академгородка смогли заложить междисциплинарность научных исследований, собрать блестящий состав молодых ученых; к работе в начале 1960-х привлекалось большое количество выпускников Московских и Ленинградских вузов, которых специально отбирали и приглашали, пока они были на старших курсах (среди прочего им создавались привлекательные жилищно-бытовые условия). Уникальные градостроительные и архитектурные решения были нацелены на создание условий для научной деятельности. Любопытно, что приоритет науки и творчества проявлялся во многом. Например, ни один глава Советского района, частью которого являлся Академгородок, не мог быть назначен на должность без согласования с руководством Сибирского отделения Академии наук.

В новейшей российской истории дважды предпринимались усилия по принятию федерального закона о статусе академгородков в РФ. Каждый раз

²⁴ Более подробно об этом см.: <http://nsk.novosibdom.ru/node/355>.

²⁵ Постановление Совмина СССР от 17.10.1958 № 1154 (ред. от 30.10.1987) "Об организации при Сибирском отделении Академии наук СССР Государственной публичной научно-технической библиотеки в г. Новосибирске и при Государственном научно-техническом комитете Совета Министров СССР Государственной публичной научно-технической библиотеки СССР в г. Москве".

²⁶ Более подробно об этом см.: <http://nsk.novosibdom.ru/node/355>.

подготовленные законопроекты получали отрицательные заключения и снимались с дальнейшего рассмотрения. Одна из причин – попытка изменения механизма финансирования этих территорий.

Проект федерального закона № 97801992-2 "О статусе академгородка Российской Федерации" был внесен в Государственную Думу в 1997 году членом Совета Федерации от Томской области В.М. Крессом. В первой статье данного законопроекта говорилось, что академгородком является муниципальное образование в форме академического научного центра Российской Федерации, специально созданного или создаваемого для ведения и обеспечения многопрофильной комплексной научной, научно-педагогической и научно-технической деятельности. Академгородок, как академический научный центр, координационно объединяет деятельность входящих в его состав академических научных учреждений и организаций, учебных учреждений отраслевых научно-технических организаций и опытно-производственных предприятий, направленную на проведение комплексных междисциплинарных научных исследований и практическую реализацию их результатов. Академгородок имеет необходимую систему инженерных и транспортных сооружений, коммуникаций и служб, обеспечивающих эффективную научную, научно-техническую, опытно-производственную и инновационную деятельность, а также сферу социальных и коммунальных услуг.

В 2013 году депутаты Государственной Думы А.А. Журавлев, С.А. Жигарев внесли проект Федерального закона № 242173-6 "О статусе академгородков в Российской Федерации". Под академгородком было предложено понимать муниципальное образование, на территории которого осуществляется научная, научно-техническая и инновационная деятельность, направленная на получение новых научных знаний в различных сферах науки, подготовку научных кадров высшей квалификации, создание новых технологий и техники и их реализацию.

В настоящее время все общепризнанные академгородки являются административными районами больших городов (Новосибирска, Томска, Иркутска, Красноярска).

3.3. Университетские городки – это общемировая практика. В России они стали создаваться еще в дореволюционное время, хотя в настоящее время в России их почти нет; чаще используется другой термин - «университетский кампус».

Университетский город – это населенный пункт, в котором большую часть населения составляют студенты. Университет может быть крупным по

размеру, может также включать в себя несколько специализированных институтов, либо в городе находятся несколько равнозначных вузов²⁷.

Принято считать, что классическим российским университетским городом является Томск. По статистике, каждый пятый житель города – студент; еще в 2015 году Томск зарегистрировал товарный знак «Университетская столица России». Зарубежный опыт показывает, что университеты зачастую являются «невидимыми» для города, органы управления городом не используют весь потенциал университетского городка²⁸.

Иннополис - первый российский город, построенный с нуля на постсоветском пространстве; город отличается нестандартной архитектурой, удивительными разработками. Например, ключевой показатель эффективности работы мэрии — индекс счастья жителей²⁹. Иннополис имеет статус городского поселения, расположенного около Казани (Республика Татарстан). В нем настолько мало жителей, что вместо представительного органа собирается сход жителей, а сама мэрия размещается на первом этаже жилого дома. Но говорить об Иннополисе, как об университетском городе, пока рано – слишком мало времени прошло с момента создания. Официальное открытие города состоялось 9 июня 2015 года, хотя университет начал принимать студентов в 2013 году.

Иннополис и Сколково являются примером создания научных центров «с нуля». Результаты проявятся чуть позже, но уже видно, что, в отличие, от академгородков, создаваемых в советское время, немалое место уделяется конкурентоспособности создаваемых продуктов, привлечению бизнеса. Введено понятие «резидента», означающее обязательную аффилиацию создаваемого продукта с данной территории, хотя сами резиденты физически могут находиться и за пределами территории Сколково или Иннополиса. Использование дистанционных технологий позволяет устранить многие барьеры в работе и общении, однако наличие научной среды, возможность непосредственного общения и обсуждения тех или иных научных идей является отдельной самостоятельной ценностью.

3.4. *Федеральная поддержка развития научного потенциала.* Указом Президента РФ от 01.12.2016 № 642 (ред. от 15.03.2021) утверждена Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации. В Стратегии сформулированы приоритеты и перспективы научно-технологического развития Российской Федерации. В числе таких приоритетов названа

²⁷ Богомолов А.В. Университетский город как основа бренда территории // Брендинг малых и средних городов России: опыт, проблемы, перспективы: материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции. Екатеринбург, 2014. - С. 77-80.

²⁸ Более подробно об этом см., напр.: Университетский город: архитектура смыслов: сб. статей /Под ред. А.И. Щербинина и А.Н. Расходчикова. М.-Томск, 2021 – 152 с.

²⁹ По материалам сайта <https://innopolis.com/>.

возможность эффективного ответа российского общества на большие вызовы с учетом взаимодействия человека и природы, человека и технологий, социальных институтов на современном этапе глобального развития, в том числе применяя методы гуманитарных и социальных наук. В данной статье выделено в качестве примера именно это направление, поскольку о гуманитарных и социальных науках в стратегических документах говорится очень редко.

Следует отметить, что федеральные органы государственной власти предпринимают огромные усилия, создавая различные возможности и механизмы повышения конкурентоспособности большинства существующих научных или образовательных центров, расположенных на части территории города. Были предложены механизмы создания образовательных или научно-промышленных (научно-производственных) кластеров; вузы укрупнялись и объединялись в федеральные университеты, появлялись национальные исследовательские университеты; большой востребованностью пользуется консорциумы (временные объединения университетов с другими организациями для координации совместной деятельности при создании прорывных проектов, направленных на развитие страны).

По данным Минобрнауки России в настоящее время в стране насчитывается 43 государственных научных центра, каждый из которых вносит весомый вклад в реализацию приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации. Работа государственных научных центров нацелена на решение задач трех федеральных проектов национального проекта «Наука» и государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»³⁰.

Активно рассматриваются заявки на отбор научно-образовательных центров мирового уровня³¹. Так, в 2019 году были образованы 5 НОЦ первой очереди, среди которых Западно-Сибирский межрегиональный научно-образовательный центр мирового уровня (Тюменская область, Ханты-

³⁰ Более подробно об этом см.: <https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/obrazovanie/27042/>.

³¹ Постановление Правительства РФ от 30.04.2019 № 538 (ред. от 16.03.2022) "О мерах государственной поддержки создания и развития научных центров мирового уровня"; Постановление Правительства РФ от 30.04.2019 № 537 (ред. от 09.04.2022) "О мерах государственной поддержки научно-образовательных центров мирового уровня на основе интеграции образовательных организаций высшего образования и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики"; Постановление Правительства РФ от 20.07.2019 № 945 (ред. от 09.04.2022) "О Совете научно-образовательных центров мирового уровня"; Методические рекомендации по формированию программ деятельности научно-образовательных центров мирового уровня (утв. Минобрнауки России 26.04.2021). Для научно-образовательных центров мирового уровня создан специальный портал НЦМУ.РФ (<https://xn--11abtk.xn--p1ai/>).

Мансийский автономный округ-Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ)³². Целью создания центра является усиление вклада науки, технологий и образования в повышение глобальной конкурентоспособности региональной экономики и рост качества жизни жителей региона. Деятельность центра имеет следующие тематические фокусы: Арктика, нефть, биобезопасность, образование³³.

В настоящее время большую востребованность имеет программа стратегического академического лидерства "Приоритет-2030", позволяющая получать субсидии на реализацию образовательных программ; проведение научных исследований; реализацию программ развития; развитие инфраструктуры³⁴.

4. Вышеприведенный анализ касался исследования возможностей создания научного центра федерального уровня или получения территорией федерального статуса. Получение федерального статуса может иметь примерно такие последствия: федеральное финансирование, в том числе городской инфраструктуры и благоустройства территории; реализация повышенных градостроительных стандартов, создания комфортных условий для жизни и работы; дополнительная или повышенная социальная защищенность жителей. Для целей развития территории гарантированное получение федерального финансирования имеет большое значение. Кроме того, федеральный статус позволяет решить и иные задачи: создание научной инфраструктуры и научного сообщества, привлечение ученых. Вместе с тем очевидно, что эти задачи могут быть решены не только за счет получения территорией соответствующего федерального статуса.

Органы государственной власти субъектов РФ, муниципальных образований обладают достаточными полномочиями в градостроительной сфере, создании условий проживания и работы, дополнительной социальной защищенности. В качестве примера решения подобных задач можно привести Москву и Московскую область, Республику Татарстан (Казань, Иннополис), Краснодарский край (Сириус), иные территории.

³² Более подробно об этом см.: <https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/36573/>.

³³ Более подробно об этом см.: <https://noc.utmn.ru/index.php>.

³⁴ Постановление Правительства РФ от 13.05.2021 № 729 (ред. от 14.03.2022) "О мерах по реализации программы стратегического академического лидерства "Приоритет-2030"; Постановление Правительства РФ от 13.05.2021 № 730 "О Совете по поддержке программ развития образовательных организаций высшего образования в рамках реализации программы стратегического академического лидерства "Приоритет-2030".

Могут ли региональные органы государственной власти заниматься поддержкой научной деятельности, научных исследований в определенной сфере? Рассмотрим федеральное законодательство.

В части 1 статьи 44 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022) "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" перечисляются полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ. В пунктах 101-102 названной статьи предусматриваются и полномочия, связанные с научной деятельностью:

- организации и осуществления региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе научными организациями субъекта РФ;

- организации проведения экспертиз научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств бюджета субъекта РФ.

Согласно статье 1 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 16.04.2022) "О науке и государственной научно-технической политике" законодательство Российской Федерации о науке и государственной научно-технической политике состоит из данного Федерального закона и принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов органов публичной власти федеральной территории "Сириус".

В части 2 статьи 16.3 этого же Закона говорится о том, что к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относятся:

- право принятия законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ о поддержке инновационной деятельности;

- право принятия и реализация программ и проектов субъектов РФ, направленных на поддержку инновационной деятельности.

Таким образом, федеральное законодательство соответствующие полномочия предусматривает. Следует отметить, что данными полномочиями субъекты РФ пользуются весьма активно. Например, в 15 законах о статусе столицы субъекта РФ говорится, что соответствующий город является не только административным, экономическим, промышленным культурным и иным центром, но и научным центром субъекта РФ.

В большом количестве субъектов РФ приняты законы, в которых говорится в той или иной степени о научной деятельности. Чаще всего

встречаются законы субъектов РФ о науке, научно-технической политике – по данным СПС КонсультантПлюс такие законы приняты в 45 субъектах РФ.

Встречаются и иные названия законов, например: Закон Иркутской области от 05.05.2004 № 21-оз (ред. от 03.11.2016) "Об областной государственной поддержке научной, научно-технической и инновационной деятельности"; Закон Приморского края от 03.12.2008 № 345-КЗ (ред. от 01.06.2022) "О деятельности органов государственной власти Приморского края в научной и (или) научно-технической сферах"; Закон ХМАО - Югры от 25.12.2020 № 133-оз (ред. от 01.07.2022) "О регулировании отдельных вопросов в области научной, научно-технической и инновационной деятельности в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре" и др.

В Томской области есть отдельно Закон от 12.03.2015 № 25-ОЗ (ред. от 10.09.2018) "Об инновационной деятельности в Томской области" и Закон от 01.12.2000 № 56-ОЗ (ред. от 08.07.2015) "О научной деятельности и научно-технической политике Томской области".

Одним из наиболее подробных законов является закон Московской области от 06.05.2016 № 38/2016-ОЗ (ред. от 06.07.2021) "О научно-технической политике органов государственной власти Московской области". Это неудивительно, поскольку на территории Московской области находится большое количество наукоградов, ЗАТО и научных центров. В названном законе предусматривается, что основными целями научно-технической политики органов государственной власти Московской области являются:

- 1) реализация государственной научно-технической политики на территории Московской области;
- 2) развитие и эффективное использование научного потенциала Московской области;
- 3) увеличение вклада научно-технического комплекса Московской области в развитие экономики и социальной сферы Московской области.

В целях обеспечения эффективного взаимодействия органов государственной власти Московской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области и иных организаций по вопросам реализации государственной научно-технической политики на территории Московской области при Правительстве Московской области образуется коллегиальный совещательный орган - Московский областной научно-технический Совет. Совет состоит из представителей Московской областной Думы, федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти Московской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области,

общественных организаций, образовательных и научных организаций. Состав Совета утверждается Правительством Московской области.

В Законе Белгородской области от 01.10.2009 № 296 (ред. от 27.04.2018) "Об инновационной деятельности и инновационной политике на территории Белгородской области" предусмотрен институт «бизнес-ангелов», т.е., частных инвесторов, вкладывающих капиталы в проекты с высокой степенью коммерческого риска. Закон Брянской области от 11.07.2012 № 51-3 (ред. от 16.06.2020) "О поддержке молодых ученых, молодежных научных сообществ и молодежных научных коллективов в Брянской области" предусматривает поддержку молодых ученых, молодежных научных сообществ и молодежных научных коллективов в форме присуждения стипендий, премий и грантов.

Подобные наработки вполне могут быть использованы и в Ханты-Мансийском автономном округе при проработке вопроса о создании регионального наукограда или иного научного городка.

Таким образом, вопрос о предоставлении муниципальному образованию или его части регионального статуса наукограда, академгородка или научного центра вполне может быть решен положительно и на региональном уровне. У органов государственной власти субъекта РФ достаточно собственных полномочий. Главное – определить, для чего этот статус нужен, какие дополнительные преференции и меры поддержки получит соответствующая территория, как это сможет повлиять на увеличение научного потенциала территории, как научные исследования и разработки будут использоваться во благо региона и его жителей.

Библиография

1. Агирречу А. А. Особенности формирования наукоградов России //В кн.: Проблемы урбанизации на рубеже веков / Отв. ред. А.Г. Махрова. - Смоленск: Ойкумена, 2002. С. 133-144.
2. Богомолов А.В. Университетский город как основа бренда территории // Брендинг малых и средних городов России: опыт, проблемы, перспективы: материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции. Екатеринбург, 2014. - С. 77-80.
3. Доклад "О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития" //Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №№ 7, 8, 9.
4. Кабанова И.Е. «Закрытые» города открываются для инвестиций // Муниципальная академия. 2020. № 4.
5. Лаппо Г.М., Полян П.М. Наукограды: вчерашние запретные и полузапретные города – сегодняшние точки роста //Мир России. 2008. № 1. С. 27-28.

6. Любовный В.Я. Города России: альтернативы развития и управления. М., 2013. – 614 с..
7. Любовный В.Я. Монопрофильные города России: истоки, эволюция развития и регулирования. М., 2018. – 445 с.
8. Люлько А. К вопросу о необходимости юридического статуса для академгородков //Власть. 2013. № 4. С. 23-25.
9. Мальцева А.А., Монахов И.А., Барсукова Н.Е., Веселов И.Н. Наукограды России и Великобритании: "cui bono"? //Инновации. 2016. № 7. С. 40-49.
- 10.Миронова С.М. Финансово-правовой статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) // Финансовое право. 2020. № 2. С. 16 – 25;
- 11.Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления. М.: Норма, 2017. – 272 с.;
- 12.Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А., Алебастрова И.А. Территория в публичном праве. М.: Норма, 2013. – 320 с.
- 13.Сударенков В. Инновационное «кольцо» России //Аккредитация в образовании. 2011. Сентябрь. С. 9;
- 14.Университетский город: архитектура смыслов: сб. статей /Под ред. А.И. Щербинина и А.Н. Расходчикова. М.-Томск, 2021 – 152 с.

НАУКОГРАД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСОБЕННОЕ МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ³⁵

Нарутто Светлана Васильевна, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор

Наукоград Российской Федерации – муниципальное образование со статусом городского округа. В соответствии со статьей 81 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ) наукогородами являются городские округа. Особенности организации и осуществления местного самоуправления в наукогородах устанавливаются федеральным законом. Таким базовым (статутным) законом является Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. 70-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2015 г.) «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее – Закон № 70-ФЗ).

Наукоград является территорией муниципального образования, имеющего статус городского округа.

Закон № 131-ФЗ под городским округом понимает один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее 2/3 населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах. Закон не уточняет, должен ли городской округ как муниципальное образование быть городом как населенным пунктом или может быть иной административно-территориальной единицей, например, поселком. Практика пошла по пути допустимости в отношении присвоения статуса наукограда и городского округа рабочему

³⁵ Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет – 2030». Research was conducted in frame of the federal academic leadership program «Priority 2030».

поселку Кольцово Новосибирской области. Кроме того, статус наукограда имеет и внутригородская территория города федерального значения (внутригородское муниципальное образование) – город Троицк в Москве.

В судебной практике возник вопрос, касающийся такого подхода в отношении ранее имевшего статус наукограда города Петергоф.

Частью 1 ст. 2 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» определено, что «для целей настоящего Закона Санкт-Петербурга используются следующие основные понятия: внутригородское муниципальное образование Санкт-Петербурга (далее - муниципальное образование) - часть территории города федерального значения Санкт-Петербурга (муниципальный округ, город, поселок), в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные органы местного самоуправления».

Заявитель - муниципальное образование город Петергоф обратился в Санкт-Петербургский городской суд с заявлением об оспаривании законности данного положения и при этом ссылаясь на то, что Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2005 г. № 449 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Петергофу» статус наукограда присвоен городу Петергофу сроком на 5 лет. Ссылаясь на то, что в соответствии с Законом № 70-ФЗ наукоградом Российской Федерации является муниципальное образование, заявитель полагал свои права нарушенными тем, что оспариваемое им законоположение не содержит понятия, наделяющего муниципальное образование город Петергоф статусом городского округа. При этом заявитель полагал, что, в результате невнесения соответствующих изменений в Закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге», законодатель Санкт-Петербурга превысил свои полномочия, фактически присвоив полномочия федерального законодателя по установлению особенностей осуществления местного самоуправления в наукограде Российской Федерации городе Петергофе.

Санкт-Петербургский городской суд, указав на то, что оспариваемые положения не регулируют ни статус, ни права муниципальных образований, в том числе и внутригородского муниципального образования г. Петергоф, не содержат положений, связанных с присвоением муниципальным образованием г. Петергоф статуса внутригородской территории, оставил заявление муниципального образования город Петергоф без удовлетворения³⁶.

³⁶ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 4 мая 2006 г. по делу № 3-138/06 об оставлении без удовлетворения заявления об оспаривании законности части 1 статьи 2 Закона Санкт-Петербурга от 07.06.2005 № 237-30 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге».

Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ решение суда первой инстанции оставлено без изменения. В Определении по данному делу отмечается: заявитель пояснил, что обращение в суд преследовало цель обязать Законодательное Собрание Санкт-Петербурга дополнить оспариваемую норму (ч. 1 ст. 2 Закона Санкт-Петербурга) понятием муниципального образования, имеющим статус наукограда. Однако Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ согласилась с выводом Санкт-Петербургского городского суда о том, что правовое регулирование статуса наукограда город Петергоф находится за пределами оспариваемой нормы Закона Санкт-Петербурга, который принят в соответствии с компетенцией субъекта Российской Федерации - города федерального значения Санкт-Петербурга, в пределах полномочий как Законодательного Собрания, так и Губернатора Санкт-Петербурга³⁷.

На наш взгляд, в Законе Санкт-Петербурга после слов «часть территории города федерального значения Санкт-Петербурга» перечень видов муниципальных образований «муниципальный округ, город, поселок» следовало дополнить таким видом, как «городской округ», имея в виду наукоград. В настоящее время город Петергоф не обладает статусом наукограда Российской Федерации.

Городской округ является образованием поселенческого типа, однако, в отличие от городских и сельских поселений, он не входит в состав муниципального района и его компетенция шире: помимо вопросов местного значения, перечисленных в ст. 16 Закона № 131-ФЗ, он осуществляет делегированные государственные полномочия. Согласно ч. 3 ст. 19 отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов, органами местного самоуправления муниципальных округов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации. По замыслу законодателя, именно эти виды муниципальных образований обладают достаточным потенциалом, инфраструктурой и ресурсами для указанной деятельности³⁸. Органы местного самоуправления поселений в редких случаях наделяются государственными полномочиями.

Согласно ст. 9 Закона № 70-ФЗ установление и изменение границы наукограда осуществляются в порядке, определенном законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

³⁷ Определение Верховного Суда РФ от 30 августа 2006 г. № 78-Г06-29.

³⁸ Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М.: Норма, Инфра-М, 2013. С. 116.

Например, статьей 127 Закона г. Москвы от 15 октября 2003 г. № 59 (в ред. от 26 июня 2013 г.) «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве» определены границы городского округа Троицк.

Согласно ст. 2 Закона Московской области от 9 февраля 2005 г. № 38/2005-ОЗ (в ред. от 24 декабря 2019 г.) «О статусе и границе городского округа Фрязино»³⁹, муниципальное образование город Фрязино Московской области наделен статусом городского округа. В границе данного муниципального образования кроме города Фрязино расположена деревня Чижово. Закон имеет приложение - карту (схему) и описание границ города.

Аналогичным образом вопрос решен и в отношении наукограда города Бийск Алтайского края⁴⁰. В границах городского округа Бийск находятся не только город Бийск, но и другие населенные пункты - село Жаворонково, поселок Нагорный, село Одинцовка и село Фоминское.

Законом Московской области от 29 октября 2004 г. № 134/2004-ОЗ (в ред. от 12 июля 2021 г.) «О статусе и границе городского округа Реутов»⁴¹ муниципальное образование «Город Реутов Московской области» наделен статусом городского округа. К закону приложена карта (схема) и описание границ города.

Границы наукограда Обнинск определены Законом Калужской области от 28 декабря 2004 г. № 7-ОЗ (в ред. от 25 июня 2021 г.) «Об установлении границ муниципальных образований, расположенных на территории административно-территориальных единиц «Бабынинский район», «Боровский район», «Дзержинский район», «Жиздринский район», «Жуковский район», «Износковский район», «Козельский район», «Малоярославецкий район», «Мосальский район», «Ферзиковский район», «Хвастовичский район», «Город Калуга», «Город Обнинск», и наделении их статусом городского поселения, сельского поселения, городского округа, муниципального района»⁴².

Границы наукограда Мичуринск Тамбовской области определены специальным областным законодательным актом - Законом Тамбовской области от 2 ноября 2017 г. № 155-З (в ред. от 29 ноября 2017 г.) «Об установлении границ муниципального образования город Мичуринск Тамбовской области и определении места нахождения его представительного органа и о признании утратившими силу отдельных положений некоторых

³⁹ Ежедневные Новости. Подмосковье. 2005. 19 февраля. № 31.

⁴⁰ Закон Алтайского края от 7 ноября 2006 г. № 115-ЗС (в ред. от 2 марта 2018 г.) «О статусе и границах муниципального и административно-территориального образования город Бийск Алтайского края» // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 127. Ч. 2. С. 6.

⁴¹ Ежедневные Новости. Подмосковье. 2004. 13 ноября. № 216.

⁴² Вестник Московской областной Думы. 2004. № 11.

законодательных актов Тамбовской области»⁴³. Согласно ст. 2 закона, в границы муниципального образования город Мичуринск Тамбовской области входит один населенный пункт - город Мичуринск.

Законом Московской области от 21 мая 2014 г. № 53/2014-ОЗ (в ред. от 24 декабря 2019 г.) «О преобразовании городского округа Королев и городского округа Юбилейный, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования»⁴⁴ в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» городской округ Королев и городской округ Юбилейный объединены во вновь образованное муниципальное образование, наделенное статусом городского округа - город Королев.

В соответствии с Законом Новосибирской области от 2 июня 2004 г. № 200-ОЗ (в ред. от 2 марта 2021 г., с изм. от 10 февраля 2022 г.) «О статусе и границах муниципальных образований Новосибирской области»⁴⁵ муниципальное образование рабочий поселок Кольцово наделен статусом городского округа (п. 5 ст. 2).

Необходимо отметить, что законы субъектов Российской Федерации о границах наукоградов не упоминают про этот статус, что вполне обосновано, поскольку это не отнесено к компетенции органов государственной власти субъектов РФ. В соответствии с ч. 1.1 ст. 10 Закона № 131-ФЗ наделение муниципальных образований статусом городского округа осуществляется законами субъектов Российской Федерации, равно как и установление и изменение границ территорий муниципальных образований (ч. 2). Подходы региональных законодателей отличаются – в Москве нет специального закона о границах города Троицка.

Особенности правового статуса наукограда. Под наукоградом в статье 1 Закона № 70-ФЗ понимается муниципальное образование с высоким научно-техническим потенциалом и градообразующим научно-производственным комплексом (далее – НТК). Таким образом, муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда или сохранение такого статуса, должно иметь научно-производственный комплекс, расположенный на территории этого муниципального образования. Научно-производственный комплекс представляет собой совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с

⁴³ Тамбовская жизнь (специальный выпуск). 2017. 10 ноября. № 86(1834).

⁴⁴ Ежедневные Новости. Подмосковье. 2014. 3 июня. № 98.

⁴⁵ Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2004. № 26.

государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники России⁴⁶.

Спецификой наукоградов, отличающей их от особых экономических зон, то есть территорий, на которых действует особый режим предпринимательской деятельности, предусматривающий предоставление хозяйствующим субъектам ряда гарантий и льгот, является цель их создания - осуществление деятельности, соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники. Такой деятельностью является научная, научно-техническая, инновационная деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовка кадров. Как полагают ученые, создание наукограда имеет непосредственно научную направленность, то есть направленность на развитие фундаментальных исследований⁴⁷.

Согласно Указу Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899 (в ред. от 16 декабря 2015 г.)⁴⁸, приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники в Российской Федерации являются: безопасность и противодействие терроризму; индустрия наносистем; информационно-телекоммуникационные системы; науки о жизни; перспективные виды вооружения, военной и специальной техники; рациональное природопользование; робототехнические комплексы (системы) военного, специального и двойного назначения; транспортные и космические системы; энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика.

Законом № 70-ФЗ установлены критерии присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и сохранения такого статуса (ст. 2.1). Первоначально законом такие критерии не предусматривались. Они были введены поправками 2004 года.

В прежней редакции Закона № 70-ФЗ было установлено правило о том, что численность работающих в организациях НТК составляет не менее 15 % численности работающих на территории данного муниципального образования. Действующей редакцией предусмотрено, что среднесписочная численность работников организаций и обособленных подразделений научно-производственного комплекса наукограда составляет не менее чем 20% среднесписочной численности работников всех индивидуальных

⁴⁶ См.: Предпринимательское право: правовое сопровождение бизнеса / Отв. ред. И.В. Ершова. М.: Проспект, 2017. С. 479.

⁴⁷ Серебрякова Е.Е. Техничко-внедренческие особые экономические зоны: правовые аспекты создания и функционирования: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 9.

⁴⁸ Указ Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899 (в ред. от 16 декабря 2015 г.) «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 28. Ст. 4168.

предпринимателей, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг), а также всех организаций, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг) и расположенных на территории данного муниципального образования, за исключением организаций, образующих инфраструктуру наукограда. Также численность научных работников (исследователей) и лиц из числа профессорско-преподавательского состава (включая лиц, работающих по совместительству) организаций и обособленных подразделений НТК наукограда на конец отчетного периода должна составлять не менее чем 20% среднесписочной численности работников организаций и обособленных подразделений научно-производственного комплекса наукограда. Например, в наукограде Жуковском Московской области численность научных работников (исследователей) составляет 29,7% среднесписочной численности работников НПК.

Актуальная редакция Закона № 70-ФЗ требует от муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда или сохранение такого статуса, разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования, которая подлежит согласованию с Минобрнауки России, а также плана мероприятий по ее реализации. Стратегия разрабатывается для определения долгосрочной направленности развития наукограда с концентрацией на ключевых, наиболее перспективных направлениях; для приобретения и поддержания конкурентных преимуществ в борьбе за инвестиции, высококвалифицированную рабочую силу и передовые позиции в международном сотрудничестве; для консолидации усилий хозяйствующих субъектов, местного сообщества и органов местного самоуправления на достижение целей и решения задач развития наукограда.

Стратегия социально-экономического развития наукограда должна включать в себя раздел, который содержит, в частности: 1) характеристику научного, научно-технического, инновационного потенциалов организаций, входящих в научно-производственный комплекс наукограда; 2) способы и механизмы развития научного, научно-технического потенциалов и использования научно-производственного комплекса наукограда для достижения целей и решения задач социально-экономического развития муниципального образования. Например, в Стратегии социально-экономического развития наукограда Кольцово Новосибирской области до 2030 года системно представлен потенциал развития территориального научно-производственного комплекса наукограда по направлениям – биофармацевтика и биомедицина, промышленные биотехнологии и биоэнергетика, природоохранные и агробiotехнологии, информационные технологии.

Стратегия социально-экономического развития города Обнинска Калужской области как наукограда Российской Федерации на 2017-2025 годы исходит из стратегической цели превращения Обнинска в ведущий мировой научный центр, с эффективной экономикой муниципального образования инновационного типа, обладающей долгосрочным стабильным потенциалом динамичного роста. В ней определены необходимые ресурсы для развития следующих перспективных, прорывных направлений: 1) развитие ядерных и радиационных технологий, в том числе технологий неэнергетического применения; 2) кластерное развитие: образование, фармацевтика и медицина, новые материалы; 3) удобная городская среда.

Законом № 70-ФЗ установлен довольно широкий перечень критериев присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и сохранения такого статуса, помимо указанных выше.

В научно-производственный комплекс наукограда должны входить следующие организации: 1) научные организации, осуществляющие научную, научно-техническую, инновационную деятельность в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации; 2) образовательные организации высшего образования; 3) организации различных организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие производство товаров, выполнение работ, оказание услуг (в том числе в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации) при условии, что доля произведенных организацией в течение календарного года высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров (выполненных инновационных работ, оказанных инновационных услуг) в стоимостном выражении составляет не менее чем 50% общего объема произведенных в течение указанного периода товаров (выполненных работ, оказанных услуг); 4) организации различных организационно-правовых форм и форм собственности, осуществившие полностью или частично приготовления (в том числе проектно-изыскательские работы, новое строительство, техническое перевооружение, модернизацию основных средств, реконструкцию зданий, приобретение машин, оборудования), необходимые для производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров (выполнения инновационных работ, оказания инновационных услуг) в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации; 5) хозяйственные общества и хозяйственные партнерства, созданные научными организациями, осуществляющими научную, научно-техническую, инновационную деятельность в соответствии с приоритетными направлениями

развития науки, технологий и техники Российской Федерации, а также образовательными организациями высшего образования. При этом деятельность хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств должна заключаться в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат указанным организациям (в том числе совместно с другими лицами); б) обособленные подразделения организаций, зарегистрированных на территориях других муниципальных образований, при условии, что такие обособленные подразделения соответствуют вышеперечисленным требованиям.

Например, научно-производственный комплекс наукограда Жуковский формируют ведущие институты авиационной отрасли: ФГУП «Центральный аэрогидродинамический институт им. проф. Н.Е. Жуковского» (ЦАГИ); АО «Летно-исследовательский институт им. М.М. Громова» (ЛИИ); АО «Научно-исследовательский институт авиационного оборудования» (НИИАО); АО «Научно-исследовательский институт приборостроения им. В.В. Тихомирова» (НИИП), ОАО «ЭМЗ им. В.М. Мясищева» (ЭМЗ), крупные предприятия отрасли, такие как АО ЦНТУ «Динамика», ООО «НИК», малое инновационное предпринимательство. Доля продукции предприятий НПК в общем объеме отгруженной продукции всех хозяйствующих субъектов Жуковского составляет 57,2%.

Основными предприятиями НТК наукограда Обнинска являются: АО «ГНЦ РФ-ФЭИ», АО «ОНПП «Технология», АО «ГНЦ РФ НИФХИ», МРНЦ им. А.Ф. Цыба – филиал ФГБУ «НМИРЦ» МЗ РФ, НПО «Тайфун», ВНИИРАЭ, ИАТЭ НИЯУ МИФИ, НОУ ДПО «ЦИПК Росатома» и др. В Обнинске действуют несколько десятков малых и средних предприятий, которые активно внедряют инновации, в том числе связанные с деятельностью кластеров: ООО «Растр-технология», ООО «Тесей», ООО «Агригазполимер», ЗАО «ОбнинскЭнергТех», ООО «Обнинская термоэлектрическая компания», ООО «Аэрофильтр», ООО «Медбиофарм», ООО «ОМИТЕКС» и др.

В состав научно-производственного комплекса наукограда Дубна входит 23 организации. В их числе ключевые градообразующие организации Дубны: Институт ядерных исследований (проведение фундаментальных исследований структуры материи в областях ядерной физики, физики элементарных частиц и физики конденсированных сред; разработка новейших технологий применения ядерно-физических методов исследований в медицине, биологии, материаловедении, экологии и других областях науки и техники); АО «ГосМКБ «Радуга» имени А. Я. Березняка» (разработка высокоточного оружия для ВКС и ВМФ России); ГБОУ ВО Московской области «Университет «Дубна»;

АО «Дубненский машиностроительный завод имени Н. П. Федорова» (производство авиационной и ракетной техники, электронного оборудования); АО «Приборный завод «Тензор» (производство электронной аппаратуры контроля для атомных электростанций, систем контроля и управления доступом); «Научно-исследовательский институт «Атолл» (разработка и производство интеллектуальных систем мониторинга угроз объектам и зонам высокой ответственности морского, шельфового, прибрежного и сухопутного базирования); ФГУП «Научно-исследовательский институт прикладной акустики» (многопрофильный исследовательский центр в сфере нанотехнологий); АО «Научно-производственное объединение «Криптен» (производство голограмм и других средств защиты изделий и документов от подделок); АО «Научно-производственный центр «Аспект» имени Ю. К. Недачина» (разработка и производство радиометрической аппаратуры, технических средств обеспечения безопасности); АО «НПК «Дедал» (технические средства физической защиты объектов); Группа «Промтех» (электрифицированные системы для авиации и других подвижных объектов); Центр космической связи «Дубна» (филиал ФГУП «Космическая связь») – крупнейший телепорт в Российской Федерации.

Еще одним требованием Закона № 70-ФЗ к НТК наукоградов является следующее: общий объем произведенных организациями и обособленными подразделениями НТК товаров (выполненных работ, оказанных услуг) и их затраты на инвестиции в основной капитал и основные средства, необходимые для производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров (выполнения инновационных работ, оказания инновационных услуг) в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации, в стоимостном выражении должен составлять не менее 50 % общего объема произведенных товаров (выполненных работ, оказанных услуг), под которыми понимаются такие товары (работы, услуги), произведенные (выполненные, оказанные) всеми индивидуальными предпринимателями, а также всеми организациями, осуществляющими производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг) и расположенными на территории данного муниципального образования, за исключением организаций, образующих инфраструктуру наукограда.

Анализ критериев присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и сохранения такого статуса позволяет утверждать, что наукограды выполняют функцию соединения звеньев технологической цепочки в единую систему. Технологическая цепочка для производства инновационной продукции может быть представлена в следующем виде: «воспитание и

образование (подготовка кадров) - научный поиск - разработка высоких технологий - изготовление экспериментальных образцов - проведение испытаний - промышленное производство»⁴⁹.

Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством Российской Федерации на 15-летний срок, если НПК данного муниципального образования соответствует требованиям, установленным Законом № 70-ФЗ.

Министерством образования и науки Российской Федерации в 2006 году разработаны Методические рекомендации по подготовке документов о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации (далее - Методические рекомендации)⁵⁰.

Согласно этому документу, предложение о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда и сохранении такого статуса исходит от главы муниципального образования и согласовывается с органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вначале предложение вносится в Минобрнауки России. Министерство рассматривает его и вносит в Правительство Российской Федерации.

В Методических рекомендациях определен довольно обширный перечень документов (комплект документов), которые должны быть подготовлены в муниципальном образовании, включая сопроводительное письмо главы муниципального образования о целесообразности развития муниципального образования как наукограда; решение высшего должностного лица субъекта РФ о назначении уполномоченного органа исполнительной власти, отвечающего за взаимодействие в сфере развития муниципального образования как наукограда; документ уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ, подтверждающий согласие с решением представительного органа муниципального образования о целесообразности развития муниципального образования как наукограда; решение представительного органа муниципального образования, согласованное с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ, о целесообразности развития муниципального образования как наукограда Российской Федерации; перечень и характеристику организаций, входящих в состав научно-производственного комплекса муниципального образования; перечень приоритетных для муниципального образования направлений научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров, соответствующих приоритетным направлениям развития

⁴⁹ Гусев Ю.В. Комментарий к Федеральному закону от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2008. С. 3.

⁵⁰ Утверждены Минобрнауки России 31 июля 2006 года.

науки, технологий и техники; программу комплексного социально-экономического развития муниципального образования как наукограда; финансово-экономическое обоснование принимаемого решения и описание его возможных последствий.

Учитывая, что Методические рекомендации утверждались в 2006 году, а в Закон № 70-ФЗ и другие законодательные акты в дальнейшем вносились изменения, следует актуализировать Методические рекомендации. Так, в силу требования ч. 1 ст. 2.1 Закона № 70-ФЗ обязательной разработки и утверждения муниципальным образованием, претендующим на присвоение статуса наукограда или сохранение такого статуса, стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по ее реализации, данные документы должны быть внесены в вышеуказанный перечень необходимых документов.

Кроме того, необходимо в пункте 6 перечня указать правильное наименование образовательных организаций высшего образования, как это предусмотрено пунктом 4 части 2 статьи 23 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) «Об образовании в Российской Федерации».

Особенности финансового статуса наукоградов. Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации является основанием предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам наукоградов в порядке, определяемом Правительством РФ (ст. 8 Закона № 70-ФЗ). Указанные межбюджетные трансферты из федерального бюджета не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, наукограды имеют особый финансовый статус.

Межбюджетные трансферты предоставляются для осуществления мероприятий, способствующих: 1) развитию научно-производственного комплекса наукограда, в том числе малых и средних предприятий; 2) реализации инновационных проектов, направленных на создание и развитие производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров и услуг в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации; 3) сохранению и развитию инфраструктуры наукограда.

Правовое регулирование порядка предоставления наукоградам межбюджетных трансфертов из федерального бюджета неоднократно менялось.

Согласно Порядку предоставления субвенций, из федерального бюджета для финансирования дополнительных расходов наукоградов Российской Федерации, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 25 ноября 2004 г. № 682 (в ред. от 22 февраля 2006 г.)⁵¹, предоставление субвенций осуществляется Министерством финансов РФ муниципальным образованиям, имеющим статус наукоградов, для финансирования мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры.

В 2007 году были утверждены не порядок, а Правила предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации (далее – Правила)⁵², которые действовали до 1 января 2017 года. Данные Правила определяли ряд условий предоставления межбюджетных трансфертов наукоградам, в том числе размер трансферта зависел от общей численности постоянного населения наукоградов в целом и численности населения конкретного наукограда, которому выделялся межбюджетный трансферт. Появилось положение, что, в случае отсутствия утвержденного перечня мероприятий, трансферты не выделялись, а перераспределялись на другие нужды в рамках федерального бюджета. Также Правилами был установлен двойной финансовый контроль за расходованием средств межбюджетных трансфертов: местные администрации наукоградов должны были представлять отчеты как в финансовые органы субъектов Российской Федерации, так и в Минфин России и Минобрнауки России.

Федеральные органы, в частности Счетная палата Российской Федерации, контролируют расходование таких средств. Органы местного самоуправления один раз в квартал отчитываются за использование субвенций. Средства должны иметь только целевое назначение. В противном случае они могут быть изъяты в федеральный бюджет.

В соответствии с пунктом 11 Правил в перечень финансируемых из федерального бюджета мероприятий могут включаться расходы, связанные с осуществлением проектно-изыскательских работ, строительства и (или) реконструкции (капитального ремонта) при наличии утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации. В судебной практике встречались дела о признании нецелевого использования наукоградом

⁵¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 48. Ст. 4805.

⁵² Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2007 г. № 917 (в ред. от 23 декабря 2015 г.) «Об утверждении Правил предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2007. № 53. Ст. 6614.

бюджетных средств. В частности, это было связано с тем, что контрактом были предусмотрены средства на проведение и оплату работ по капитальному ремонту объекта, а фактически произведены и оплачены работы по реконструкции здания. Кроме того, суд указал, что Программой социально-экономического развития города Фрязино как наукограда Российской Федерации на 2013-2017 годы, принятой решением Совета депутатов города Фрязино от 6 декабря 2012 г. № 182, Перечнями мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации, согласованными и утвержденными на федеральном уровне, решениями Совета депутатов города Фрязино от 4 декабря 2014 г. № 315 «О бюджете города Фрязино на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» и от 10 декабря 2015 года № 33 «О бюджете города Фрязино на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов», сводной бюджетной росписью и бюджетной росписью, контрактом были предусмотрены средства на проведение и оплату работ по капитальному ремонту объекта, а фактически произведены и оплачены работы по реконструкции здания. Согласно пункту 27 Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной Приказом Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н, изменение первоначальной (балансовой) стоимости объектов нефинансовых активов производится в случаях достройки, дооборудования, реконструкции, в том числе с элементами реставрации, технического перевооружения, модернизации, частичной ликвидации (разукомплектации), а также переоценки объектов нефинансовых активов. Следовательно, денежные средства по контракту (реконструкция вместо капитального ремонта) должны были быть отнесены на увеличение первоначальной (балансовой) стоимости объекта⁵³.

С 1 января 2017 года вновь поменялись правила финансовой помощи наукоградам, что было обусловлено принятием Федерального закона от 20 апреля 2015 г. № 100-ФЗ⁵⁴. Изменились требования к присвоению статуса наукограда и, соответственно, к финансовой поддержке, выделяемой из федерального бюджета. Если до этого предоставление межбюджетных

⁵³ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 6 декабря 2018 г. № Ф05-20808/2018 по делу № А41-18804/2018.

⁵⁴ Федеральный закон от 20 апреля 2015 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 17 (ч. IV). Ст. 2475.

трансфертов не обуславливалось софинансированием из бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, то введенное в действие с 1 января 2017 г. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1561⁵⁵ перешло от иных межбюджетных трансфертов как мер государственной поддержки наукоградов к субсидиям, таким образом установив обязательное доленое участие субъектов РФ в финансовой поддержке наукоградов⁵⁶.

Еще одним обязательным условием стало предоставление таких субсидий исключительно для осуществления мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития наукограда, предусмотренного пунктом 4 ст. 2.1 Закона № 70-ФЗ, а именно - направленных на развитие научного потенциала муниципального образования. Были введены критерии оценки эффективности использования субъектом РФ предоставляемых субсидий. В отличие от прежних правил, Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 года № 1561 не устанавливало требований к муниципальным образованиям и органам местного самоуправления в части выполнения каких-либо действий для получения субсидии или отчета о расходовании средств. Такого рода положения устанавливались на уровне субъектов Российской Федерации, что согласуется с позицией, высказываемой в литературе, о том, что «компетенция России в отношении бюджетов муниципальных образований реализуется посредством юридической деятельности субъектов РФ»⁵⁷.

Таким образом, введение с 2017 г. правил выделения наукоградам субсидий исключительно на развитие научного потенциала наукограда ученые признали оправданной мерой, поскольку предоставление таких субсидий не лишает наукограды права претендовать и на иные межбюджетные трансферты, которые могут быть направлены на общие вопросы местного значения⁵⁸.

⁵⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1561 (в ред. от 1 октября 2018 г.) «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов Российской Федерации, способствующих развитию научно-производственного комплекса наукоградов Российской Федерации, а также сохранению и развитию инфраструктуры наукоградов Российской Федерации и признанию утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 2 (Ч. II). Ст. 389.

⁵⁶ См.: Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова [и др.]; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. С. 223.

⁵⁷ Поветка Н.А. Российская Федерация как субъект бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 10.

⁵⁸ Миронова С.М. Финансово-правовой статус наукоградов и особенности его реализации // Финансовое право. 2021. № 7. С. 15.

В 2019 году был принят новый документ - Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 377 (в ред. от 22 октября 2021 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»⁵⁹. Этим документом вновь поменялись правила предоставления субсидий наукоградам. В Приложении к государственной программе Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» определены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов Российской Федерации, способствующих развитию научно-производственного комплекса наукоградов Российской Федерации, а также сохранению и развитию инфраструктуры наукоградов Российской Федерации. Этими Правилами определен перечень мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития наукограда, на проведение которых выделяются субсидии, а также установлены правила проведения конкурсного отбора таких мероприятий и условия предоставления субсидий, главным из которых является выделение субъектом Российской Федерации средств на финансирование наукоградов в государственной программе Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации».

Ученые отмечают: анализ региональных правовых актов показывает, что субъекты РФ по-разному подходят к вопросу установления условий по предоставлению субсидий наукоградам⁶⁰. Например, в Тамбовской области Порядок предоставления субсидии из бюджета Тамбовской области бюджету г. Мичуринска⁶¹ первоначально в качестве одного из условий предоставления субсидии устанавливал «наличие в бюджете г. Мичуринска бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств, на софинансирование которых предоставляется субсидия, в размере не менее 0,1% от суммы субсидии», впоследствии размер софинансирования не был установлен.

В других субъектах РФ не предусмотрено обязательное софинансирование муниципального образования при государственной поддержке наукограда.

⁵⁹ Собрание законодательства РФ. 2019. № 15 (ч. III). Ст. 1750.

⁶⁰ См.: Миронова С.М. Указ. соч. С. 15-17.

⁶¹ Постановление администрации Тамбовской области от 24 сентября 2013 г. № 1057 (с изм. и доп. от 26 марта 2021 года № 198) «Об утверждении государственной программы Тамбовской области «Экономическое развитие и инновационная экономика» // Сайт сетевого издания «Тамбовская жизнь». URL: <http://www.tamlife.ru> (по сост. на 25.09.2013); Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Например, Порядок предоставления субсидии из краевого бюджета муниципальному образованию город Бийск⁶² такого условия для предоставления субсидии не содержит. При этом структура расходов бюджета города Бийска на 2018 г. предусматривает расходы на «осуществление мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития города Бийска - наукограда Российской Федерации, способствующих развитию научно-производственного комплекса, а также сохранению и развитию инфраструктуры»⁶³, что можно считать выполнением условия по софинансированию.

Таким образом, региональные нормативно-правовые акты могут: 1) устанавливать минимальный размер софинансирования наукограда как условие предоставления субсидии; 2) устанавливать общее требование по софинансированию расходов без определения конкретного размера такого софинансирования; 3) не устанавливать требований по софинансированию наукоградам расходов на их развитие. Софинансирование таких расходов со стороны муниципальных образований как условие выделения им субсидий субъектами РФ устанавливается по усмотрению регионов.

В литературе отмечается, что анализ финансовой поддержки наукоградов, выделяемой из федерального бюджета за последние 16 лет (2005 - 2020 гг.), показывает, что эффективность межбюджетных трансфертов, выделяемых наукоградам, была не сильно высока, поскольку в основном выделяемые средства направлялись на поддержку вопросов местного значения городского округа в целом⁶⁴, без учета научного потенциала муниципального образования. Об этом свидетельствуют как отчеты самих наукоградов⁶⁵, так и результаты проверок наукоградов Счетной палатой РФ⁶⁶.

⁶² Постановление администрации Алтайского края от 13 октября 2014 г. № 467 (с изм. и доп. от 8 февраля 2021 г. № 28) «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2015 - 2020 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁶³ Решение Думы города Бийска от 22 декабря 2017 г. № 50 (с изм. и доп. от 30 октября 2018 г. № 152) «О бюджете города на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁴ Родюков С.В. Проблемы финансового обеспечения наукоградов Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 31. С. 21 - 26.

⁶⁵ См., например: Финансирование наукограда. URL: <http://zhukovskiy.ru/финансирование-наукограда>.

⁶⁶ Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (выборочно, по запросам)» // Бюллетень Счетной палаты. 2010. № 7. URL: http://audit.gov.ru/activities/bulleten/553/16289/?sphrase_id=95510.

Контроль деятельности наукоградов. Статьей 10 Закона № 70-ФЗ предусмотрен контроль за законностью выполнения организациями научно-производственного комплекса наукограда возложенных на них функций, использования указанными организациями средств, выделенных на научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники. В законе не конкретизируются формы и методы контроля, субъекты, которые осуществляют такой контроль.

Государственный контроль осуществляется за входящими в состав НТК организациями, являющимися юридическими лицами. Юридическое лицо представляет информацию о своей деятельности органам государственной статистики и налоговым органам, учредителям и иным лицам в соответствии с законодательством РФ и его учредительными документами.

Налоговые органы, в свою очередь, осуществляют налоговый контроль, который проводится в различных формах (налоговая проверка, а также проверка данных учета и отчетности; постановка налогоплательщика на учет в налоговых органах; получение различного рода объяснений налогоплательщиков, связанных с исчислением и уплатой налогов; осмотр помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли).

За входящими в состав НТК организациями осуществляется внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021 г.) «О Счетной палате Российской Федерации»⁶⁷ Счетная палата Российской Федерации осуществляет внешний государственный аудит (контроль) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, и иными ресурсами в пределах ее компетенции.

Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществляют контрольную деятельность на основании Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁶⁸, Закона № -131-ФЗ.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется Федеральным казначейством, органами государственного

⁶⁷ Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

⁶⁸ Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

(муниципального) финансового контроля, являющимися органами исполнительной власти субъектов РФ (органами местных администраций).

В отношении организаций, входящих в состав НТК, осуществляется федеральный, региональный и муниципальный контроль в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁶⁹ и Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2021 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁷⁰. Контрольные мероприятия включают плановые (рейдовые) осмотры (обследования); исследование и измерение параметров природных объектов окружающей среды (атмосферного воздуха, вод, почвы, недр); измерение параметров функционирования сетей и объектов электроэнергетики, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, сетей и средств связи; наблюдение за соблюдением установленных законодательством обязательных требований; плановые и внеплановые проверки; документарные проверки; выездные проверки; контрольные закупки и другие виды и формы мероприятий по контролю, установленные федеральными законами.

Органы прокуратуры осуществляют прокурорский надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций НТК наукоградов, за соответствием законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами (ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 1 июля 2021 г.) «О прокуратуре Российской Федерации»⁷¹).

Особой формой контроля является предусмотренное ч. 3 ст. 3 Закона № 70-ФЗ ежегодное проведение Министерством образования и науки Российской Федерации мониторинга осуществления мероприятий, включенных в планы мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, имеющих статус наукограда, а также показателей деятельности организаций и обособленных подразделений научно-производственных комплексов наукоградов. Порядок проведения мониторинга определен Постановлением Правительства РФ от 1 июля 2016 г. № 620 (в ред. от 1 октября 2018 г.) «Об утверждении Правил проведения мониторинга осуществления мероприятий, включенных в планы мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований,

⁶⁹ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁷⁰ Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

⁷¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

имеющих статус наукограда Российской Федерации, а также показателей деятельности организаций и обособленных подразделений научно-производственных комплексов наукоградов Российской Федерации» (далее – Порядок)⁷².

На основе представленных наукоградами сведений, перечисленных в пункте 3 Правил, а также данных федерального статистического наблюдения за отчетный период, соответствующий периоду проведения мониторинга, Минобрнауки России осуществляет анализ соответствия показателей научно-производственных комплексов наукоградов Российской Федерации требованиям, установленным пунктом 8 ст. 2.1 Закона № 70-ФЗ и достижения результатов, предусмотренных планами.

Результаты анализа направляются в ФГБОУ «Российская академия наук» для получения экспертного заключения. К экспертизе также могут привлекаться институты развития, в том числе ФГБОУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» и некоммерческая организация Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий. На основании результатов анализа и с учетом поступивших экспертных заключений, Минобрнауки России утверждает справку об оценке соответствия показателей научно-производственного комплекса каждого наукограда требованиям, установленным п. 8 ст. 2.1 Закона № 70-ФЗ и достижения результатов, предусмотренных планами, определяемых в целях дальнейшего сохранения статуса наукограда Российской Федерации либо его досрочного прекращения.

Справка и экспертные заключения подлежат опубликованию на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в течение 10 дней со дня утверждения такой справки.

Совершенствование правового регулирования статуса наукоградов. Анализ законодательства и научной юридической литературы, касающихся статуса наукоградов, позволяет сделать вывод о том, что Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» закрепляет особое положение и условия государственной поддержки наукоградов как особых видов муниципальных образований со значительным кадровым и научно-техническим потенциалом, накопленным в советское и постсоветское время. Вместе с тем базовые правовые принципы, которые определяют статус современного наукограда, требуют актуализации и

⁷² Собрание законодательства РФ. 2016. № 28. Ст. 4745.

наполнения конкретным нормативным содержанием, отвечающим национальным целям развития Российской Федерации.

Развитие наукоградов должно иметь программную основу и служить повышению активной инновационной деятельности на той территории, где расположено муниципальное образование. Одной из главных задач такой деятельности является обеспечение муниципальными образованиями привлечения частных инвестиций на территорию с высоким научно-техническим потенциалом.

Немаловажное значение имеет привлечение к работе в наукоградах российских и зарубежных ученых и молодых специалистов, чему должны способствовать разнообразные формы взаимодействия образовательных и научных организаций с администрацией наукоградов, развитие их потенциала, а также организаций реального сектора экономики и активной части населения, реализация в наукоградах значимых инфраструктурных и социально-ориентированных проектов, включая создание привлекательных социальных условий для научной молодежи (жилье, детские сады и школы, больницы, поликлиники и т.д.).

Важнейшим условием формирования развивающей среды наукоградов, как территорий с высокой концентрацией научно-технологического потенциала, являются стратегически ориентированные на инновационное развитие согласованные действия органов местного самоуправления и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Это связано с четким разграничением полномочий органов публичной власти различного уровня, их согласованным функционированием и взаимодействием для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, что предусмотрено вступившим в силу 21 декабря 2021 г. (за исключением отдельных положений) Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁷³.

Особое значение для совершенствования правового статуса наукоградов имеет корректировка полномочий органов местного самоуправления в рамках принятия нового закона о местном самоуправлении. Вместе с тем принятый в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – законопроект) нуждается в серьезной доработке, в том числе по вопросам распределения полномочий между региональным уровнем публичной власти и

⁷³ Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

органами местного самоуправления, равно как и вопросам финансирования рационально распределенных полномочий.

Так, в законопроекте отсутствуют положения, регламентирующие институт перераспределения полномочий, который установлен частями 3 и 4 ст. 6 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В связи с этим требуется дополнительное обсуждение состава полномочий, указанных в ч. 2 ст. 32 законопроекта как полномочия, которые могут закрепляться в целях обеспечения жизнедеятельности населения законом субъекта РФ за органами местного самоуправления.

Статью 32 законопроекта по аналогии с частью 4 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и частью 1 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» целесообразно дополнить положением о том, что установленные указанной статьей перечни полномочий органов местного самоуправления являются исчерпывающими и не могут быть изменены иначе, как путем внесения изменений в указанную статью.

В законопроекте не предусмотрены полномочия, указанные в ряде статей Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (например, такие, как участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа; утверждение правил благоустройства территории городского округа; осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории муниципального, городского округа; осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов; полномочия в сфере стратегического планирования, предусмотренные Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). При этом указанные полномочия не отнесены к компетенции иных органов публичной власти. Безусловно, они важны для органов местного самоуправления наукоградов, должны быть указаны в законопроекте и профинансированы.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих

полномочий, не допускается (ч. 4 ст. 18). Вместе с тем в части 7 ст. 4 законопроекта данная норма дополняется оговоркой: «за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами». С тем, чтобы исключить вменение в обязанность органов местного самоуправления финансирование дополнительных полномочий, не относящихся к их собственной компетенции, предлагается из части 7 ст. 4 законопроекта исключить слова: «за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами».

В наименовании статьи 73 законопроекта содержатся слова «субвенции и иные межбюджетные трансферты», которые следует исключить как не соответствующие содержанию статьи и формам межбюджетных трансфертов из местных бюджетов в региональный бюджет.

Таким образом, для достижения ожидаемых результатов деятельности органов местного самоуправления наукоградов необходимо правильно распределить материальные и финансовые ресурсы, рационально разграничить властные полномочия между уровнями публичной власти.

В законопроекте глава 10 посвящена особенностям организации местного самоуправления на отдельных территориях, перечень которых приводится в статье 84. В данный перечень включены наукограды (п. 5 ч. 1).

Инициаторами законопроекта лишь трем из двенадцати территорий с особенностями организации местного самоуправления посвящены специальные статьи (городам федерального значения; закрытым административно-территориальным образованиям; муниципальным образованиям, расположенным в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)). Такой избирательный подход, на наш взгляд, является необоснованным.

В отличие от действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законопроект не содержит специальной статьи, посвященной наукоградам. Представляется, что это умаляет статус данных муниципальных образований, обладающих высоким научно-техническим потенциалом, в связи с чем полагаем целесообразным дополнение законопроекта отдельной статьей, посвященной наукоградам. При этом следует придерживаться официального наименования наукограда, которое используется в Федеральном законе «О статусе наукограда Российской Федерации» - «наукоград Российской Федерации». Соответствующее дополнение необходимо внести и в п. 5 ч. 1 ст. 84 законопроекта.

Кроме того, необходимо уточнить, что наукоград Троицк является внутригородской территорией (внутригородским муниципальным образованием) города федерального значения Москвы.

Предлагаемая Союзом развития наукоградов формулировка новой статьи 86.1: «1. Наукограды Российской Федерации являются городскими округами или внутригородскими территориями (внутригородскими муниципальными образованиями) городов федерального значения. 2. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах Российской Федерации устанавливаются федеральными законами» представляется в целом обоснованной и целесообразной.

Однако необходимо обратить внимание на то, что других федеральных законов, помимо Федерального закона «О статусе наукограда Российской Федерации», регулирующих особенности организации местного самоуправления в наукоградах, практически нет. Упоминание о наукоградах имеется лишь в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Согласно ч. 3 ст. 60 данного закона, «особенности осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации на территориях закрытых административно-территориальных образований, наукоградов, территориях опережающего социально-экономического развития, территориях инновационных научно-технологических центров, инновационных центров, территории свободного порта Владивосток могут устанавливаться федеральным законом». Несмотря на то, что по каждой из перечисляемых в норме Закон № 414-ФЗ территорий с особенностями организации местного самоуправления, есть базовый закон, в данном законе упоминается слово «федеральный закон» в единственном числе. Поэтому непонятно, зачем в предложенной Союзом развития наукоградов формулировке писать, что особенности организации местного самоуправления в наукоградах Российской Федерации устанавливаются федеральными законами, если такой закон только один.

Полагаем необходимым откорректировать положение новой статьи 86.1: «1. Наукограды Российской Федерации являются городскими округами или внутригородскими территориями (внутригородскими муниципальными образованиями) городов федерального значения. 2. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах Российской Федерации устанавливаются федеральным законом».

Библиография

1. Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова [и др.]; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. – 400 с.

2. Гусев Ю.В. Комментарий к Федеральному закону от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2008. – 61 с.
3. Миронова С.М. Финансово-правовой статус наукоградов и особенности его реализации // Финансовое право. 2021. № 7. С. 11 -17.
4. Поветкина Н.А. Российская Федерация как субъект бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. – 203 с.
5. Предпринимательское право: правовое сопровождение бизнеса / Отв. ред. И.В. Ершова. М.: Проспект, 2017.
6. Родюков С.В. Проблемы финансового обеспечения наукоградов Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 31. С. 21 - 26.
7. Серебрякова Е.Е. Техничко-внедренческие особые экономические зоны: правовые аспекты создания и функционирования: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. – 186 с.
8. Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М.: Норма, Инфра-М, 2013.

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по информационным материалам запроса Министерства науки
и высшего образования Российской Федерации от 26.01.2022
№ МН-14/120-АО⁷⁴

Санкт-Петербург

17 марта 2022 г.

Адресат: Министерство науки и высшего образования Российской Федерации.

Экспертная организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет».

Место нахождения: Россия, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб. д.7-9.

Тел: +7 (812) 328-20-00

Эл.почта: spbu@spbu.ru

сайт: spbu.ru

Информационные материалы, представленные для проведения исследования: Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»;

Письмо Директора Союза развития наукоградов М.И. Кузнецова от 18.01.2022 №72 с приложением предложений по внесению поправок в гл.10 Законопроекта № 40361-8, на бумажном носителе – 225 л.

Общие положения

Ответственность за подготовку информационных материалов, предоставленных для экспертного исследования (далее – исходные материалы), несет лицо, направившее запрос. Эксперт отвечает за выражение

⁷⁴ Экспертное заключение подготовлено доктором юридических наук, профессором кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, профессором Е.В. Гриценко. Текст заключения размещен в открытом доступе на сайте <https://dspace.spbu.ru/handle/11701/35796?mode=full>

профессионального мнения по поставленным перед ним вопросам в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Экспертное исследование проведено в соответствии с законодательством РФ, внутренними правилами, действующими в СПбГУ. Экспертное исследование было спланировано, проведено с учетом обеспечения разумной уверенности в полноте и достоверности исходных материалов для выражения экспертного суждения и, в том числе, включало в себя: а) изучение доказательств, подтверждающих значение и раскрытие информации в предоставленных исходных материалах; б) оценку принципов и методов создания исходных материалов; в) определение главных оценочных значений, представленных в исходных материалах; г) оценку общего представления об исходных материалах.

Датой экспертного заключения является дата окончания экспертного исследования. По изменениям состава и содержания исходных материалов, которые могут иметь место после окончания экспертного исследования, экспертная организация ответственности не несет.

Вопросы, поставленные перед экспертной организацией

Экспертное исследование направлено на выражение мнения во всех существенных отношениях по поставленным перед экспертной организацией вопросам:

1. Представить позиции по предложениям Союза развития наукоградов к Законопроекту № 40361-8
2. Направить справочные материалы, определяющие конституционно-правовой статус наукоградов Российской Федерации, и предложения по совершенствованию законодательства о наукоградах

Перечень научных и иных источников, использованных для ответа на поставленные вопросы:

Конституция РФ

Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О наукоградах Российской Федерации»

Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утв. Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД

Указ Президента Российской Федерации №474 от 21 июля 2020 г. «О национальных целях развития Российской Федерации до 2030 года»

Национальный проект «Экономическое развитие и инновационная экономика в Российской Федерации», утв. Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2021 г. №2489

Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 377 (ред. от 22 октября 2021 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» (Приложение к Постановлению Правительства РФ «Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены муниципальные образования, имеющие статус наукограда Российской Федерации»)

Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О бюджете Российской Федерации на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годы»

Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) от 2013 г.

Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р

Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 г. № 2765-р

Модельном законе государств – участников СНГ «Об инновационной деятельности»

Городов О.А. Правовое обеспечение инновационной деятельности как условие модернизации России // Предпринимательское право. 2012. № 2. С. 10-14.

Миронова С.М. Финансово-правовой статус наукоградов и особенности его реализации // Финансовое право. 2021. №7 (СПС: КонсультантПлюс).

Содержание исследования

1. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Законопроект)

принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 25 января 2022 года (Постановление 709-8 ГД – см. досье Законопроекта: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>, дата обращения: 25.02.2022). Таким образом, Государственная Дума в целом поддержала концепцию Законопроекта, его актуальность и практическую значимость (ч.1 ст.118 Регламента ГД ФС РФ). В настоящее время Законопроект готовится к рассмотрению во втором чтении. В соответствии с Регламентом ГД (ст.119 ч.1 и 2, ст.120) и Постановлением 709-8 ГД ответственный комитет по данному Законопроекту (Комитет по государственному строительству и законодательству) осуществляет в рамках подготовки ко второму чтению сбор, изучение и обобщение замечаний и предложений в виде поправок к принятому в первом чтении Законопроекту.

Правом предоставления поправок к принятому в первом чтении законопроекту обладают *субъекты права законодательной инициативы на федеральном уровне*, названные в ч.1 ст.104 Конституции РФ: Президент РФ, Правительство РФ, депутаты Государственной Думы, сенаторы, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также высшие суды – Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ по вопросам их ведения (ч.2 ст.120 Регламента). Таким образом, ни общественные объединения, включая Союз развития наукоградов, ни федеральные министерства, включая Министерство науки и высшего образования РФ, напрямую правом внесения поправок к принятым в первом чтении законопроектам не обладают. Они могут реализовать свои предложения и инициативы только через указанные в ч.1 ст.104 Конституции РФ субъекты (например, через Правительство РФ, депутатов ГД либо сенаторов, законодательные органы субъектов РФ).

Что касается формы внесения поправок к Законопроекту, то, согласно ч.1 ст.120 Регламента, они вносятся уполномоченным субъектом (субъектом права законодательной инициативы) в ответственный комитет Государственной Думы в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей законопроекта. Союз развития наукоградов в своем предложении в целом выдерживает указанные требования к форме поправок, предлагая уточнить редакцию пункта 5 части 1 статьи 84 Законопроекта и внести дополнительно в главу 10 Законопроекта новую статью об особенностях организации местного самоуправления в наукоградах РФ после статьи 86 об особенностях организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях. Включение в текст Законопроекта подобной статьи, по аналогии со статьей 81

действующего ныне Федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Закон №131), может быть признано оправданным в целях установления в Законопроекте о местном самоуправлении принципиальных подходов к муниципальному статусу наукоградов как городских округов либо внутригородских территорий городов федерального значения. Предлагаемые поправки не затрагивают концепцию Законопроекта, имеют уточняющий характер. При этом, с точки зрения юридической техники, дополняемые в текст нового закона статьи должны получать свой собственный порядковый номер: соответственно статья 87, а не 86.1.

Редакционная поправка пункта 5 части 1 статьи 84 Законопроекта, связанная с дополнением после слов «в наукоградах» слов «Российской Федерации», направлена на приведение названия территории в соответствие с действующим федеральным законом, регулирующим статус наукоградов (Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. №70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» /далее – Закон №70/). С учетом того, что доктринальное понятие наукограда зачастую воспринимается как более широкое, нежели законодательное, подобное уточнение может быть поддержано. В то же время каких-либо иных типов наукоградов (например, наукоградов субъектов РФ) действующее в настоящее время российское законодательство не знает. В этой связи как вариант для обсуждения может быть предложено внесение изменения в название Закона № 70 и исключение из названия слов «Российской Федерации» и далее по тексту. При таком подходе в Законопроекте № 40361-8 может быть сохранена принятая в первом чтении редакция пункта 5 части 1 статьи 84.

Вместе с тем, с позиции комплексного подхода к доработке главы 10 об особенностях организации местного самоуправления на отдельных территориях, её дополнение только одной статьей об особенностях организации местного самоуправления в наукоградах не выглядит завершенным. С одной стороны, сам перечень территорий, где общие принципы организации местного самоуправления «работают» с особенностями, вряд ли может иметь исчерпывающий характер (ч.1 ст.84 Законопроекта). Так, виды особых режимов осуществления предпринимательской деятельности на отдельных территориях, которые могут оказать влияние на систему публичной власти и предполагают особенности её организации, устанавливаемые в специальном законе, динамично развиваются, появляются новые варианты экспериментальных режимов. Причем некоторые из уже существующих территорий с особым статусом по непонятным причинам оказались за рамками установленного перечня (в частности, особые экономические зоны /ОЭЗ/). Тем не менее,

особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, на территории которых создается ОЭЗ или которые входят в ОЭЗ, определяются в Федеральном законе от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». С другой стороны, логично предположить: если законодатель принимает решение о закреплении особенностей муниципальной организации в конкретных видах территорий с особым статусом, каждому из таких видов должна быть посвящена отдельная статья, а не выборочно лишь некоторым, как в Законопроекте. В связи с этим, наряду с дополнением главы 10 Законопроекта статьей 87 об особенностях организации местного самоуправления в наукоградах, следует подумать о включении в текст Законопроекта статей об особенностях муниципальной организации в иных видах особых территорий, названных в части 1 статьи 84.

Что касается срока предоставления поправок к Законопроекту №40361-8 для его рассмотрения во втором чтении, то ответственный комитет в решении от 14 февраля 2022 г. предложил продлить первоначально назначенный в постановлении 709-8 ГД 30-дневный срок еще на три месяца с 23 февраля 2022 г. до 20 мая 2022 г. Совет Государственной Думы поддержал решение ответственного комитета 21 февраля 2022 г. и продлил указанный срок. Таким образом, Союз развития наукоградов и Минобрнауки России получают дополнительную возможность для обсуждения и согласования поправок к Законопроекту и их представления через субъекты права законодательной инициативы в ответственный комитет Государственной Думы.

2. Наукограды представляют собой форму территориальной организации инновационной деятельности и имеют в Российской Федерации достаточно глубокие корни. Еще в советское время в СССР с 30-х до 70-х гг. в административно-территориальных единицах – городских населенных пунктах – создавались научные городки с концентрацией в них научно-производственных комплексов (как, например, Академгородок города Новосибирска). При этом специального оформленного законом статуса наукограды не имели⁷⁵. Этим обусловлено достаточно широкое доктринальное понимание наукограда, вследствие чего этот термин зачастую используется как синоним «технополиса»⁷⁶ или применяется к характеристике любого

⁷⁵ Миронова С.М. Финансово-правовой статус наукоградов и особенности его реализации // Финансовое право. 2021. №7.

⁷⁶ Городов О.А. Правовое обеспечение инновационной деятельности как условие модернизации России // Предпринимательское право. 2012. № 2. С. 10-14. Без каких-либо разграничений понятия «наукоград» и «технополис» используются также в Модельном законе государств – участников СНГ «Об инновационной деятельности» (ст.10). С принятием Закона №70 о

обладающего значительным научным потенциалом городского населенного пункта или даже его части. По свидетельству специалистов, по признаку научно-производственного потенциала на право называться наукоградами могли бы претендовать более 50 российских муниципалитетов⁷⁷.

С принятием в 1999 году Федерального закона №70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее – Закон №70) был установлен порядок присвоения, сохранения и реализации специального статуса «наукоград Российской Федерации». Таким образом, научные города, имеющие значительный градообразующий научный потенциал, общегосударственное значение и являющиеся самостоятельными муниципальными образованиями, получили возможность официально оформить свой особый статус, а также претендовать на государственную поддержку для реализации стратегии социально-экономического развития (ст.1 Закона №70).

Согласно первоначальной редакции Закона №70 статус наукограда должен был присваиваться муниципальным образованиям с градообразующим научно-производственным комплексом Президентом Российской Федерации по представлению Правительства РФ сроком до двадцати пяти лет. При этом в самих указах Президента РФ соответствующим статусом наделялись городские населенные пункты (города и даже рабочие поселки) без уточнения их муниципального статуса (городское поселение или городской округ). Так, статус наукоградов Российской Федерации получили города Обнинск, Реутов, Фрязино, Мичуринск, Дубна, Королев, а также рабочий поселок Кольцово⁷⁸.

наукограда появились основания для их более четкого отграничения от технополисов. Так, понятие технополиса используется в законодательстве отдельных субъектов РФ и не предполагает придание ему самостоятельного муниципального статуса. Например, в Ленинградской области технополис рассматривается как совокупность различных инновационных объектов и технопарков на части территории муниципального образования (Региональные нормативы градостроительного проектирования Ленинградской области, утвержденные Постановлением Правительства Ленинградской области от 22 марта 2012 г. № 83). Ссылки на нормативные документы здесь и далее приводятся в соответствии с Справочно-информационной системой КонсультантПлюс: <http://www.consultant.ru>

⁷⁷ Сударенков Валерий, Инновационное кольцо России // Аккредитация в образовании. https://akvobr.ru/innovacionnoe_kolco_rossii.html, дата обращения: 25.02.2022.

⁷⁸См.: Указ Президента РФ от 06.05.2000 N 821 (ред. от 20.04.2005) "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Обнинску Калужской области// СПС Консультант Плюс; Указ Президента РФ от 29.12.2003 N 1530 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Реутову Московской области"// СЗ РФ. 2004. N 1. Ст. 14; Указ Президента РФ от 29.12.2003 N 1531 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Фрязино Московской области"// СЗ РФ. 2004. N 1, Ст. 15; Указ Президента РФ от 04.11.2003 N 1306 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Мичуринску Тамбовской области"// СЗ РФ. 2003. N 45. Ст. 4360; Указ Президента РФ от 17.01.2003 N 45 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации рабочему поселку Кольцово Новосибирской области"// СЗ РФ. 2003. N 4. Ст. 294; Указ Президента РФ от 20.12.2001 N 1472 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Дубне Московской области"// СЗ РФ. 2001. N 52 (ч. II). Ст. 4966; Указ Президента РФ от 12.04.2001 N 416

После 2004 года в Закон №70 были внесены изменения в части порядка присвоения статуса наукоградов городам, имеющим не только особый научный потенциал общегосударственного значения, но и особый муниципальный статус городского округа (Федеральный закон от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ). Присвоение и сохранение статуса наукограда РФ было возложено на Правительство РФ. При этом акцент в актах Правительства РФ о присвоении соответствующего статуса первоначально продолжал делаться на административный статус наукограда (город), а не на его муниципальный статус (городской округ). Так, постановлениями Правительства РФ был присвоен статус наукоградов сроком на пять лет городу Петергофу (город федерального значения Санкт-Петербург) (2005 г.), городу Пущино (Московская область) (2005 г.), городу Бийску (Алтайский край) (2005 г.), городу Жуковскому (Московская область) (2007 г.)⁷⁹. В 2011/2012 годах статус наукоградов был продлен трем городам – Пущино, Бийску и Жуковскому на пять лет, а затем в 2017 году сохранен еще на 15 лет, причем Жуковскому уже как городскому округу⁸⁰. Городу Петергофу статус наукограда в 2011 году продлен не был. Аналитики обращают внимание на целый ряд причин такого решения⁸¹. Однако один из формальных поводов заключался в не соответствующем требованиям Закона №70 муниципальном статусе Петергофа – внутригородская территория города федерального значения, но не городской округ.

После 2008 года присвоение статуса наукоградов РФ осуществлялось Правительством Российской Федерации уже непосредственно в отношении муниципальных образований – городских округов (городские округа Московской области Черноголовка, Протвино)⁸². В 2012 г. статус наукограда

"О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Королеву Московской области" // СЗ РФ. 2001. № 16. Ст. 1568.

⁷⁹ Постановление Правительства РФ от 23.07.2005 г. № 449 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Петергофу" // СЗ РФ. 2005. N 31. Ст. 3230; Постановление Правительства РФ от 27.10.2005 г. №642 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Пущино (Московская область)» // СЗ РФ. 2005. N 44. Ст. 4565; Постановление Правительства РФ от 21.11.2005 г. №688 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Бийску (Алтайский край)» // СЗ РФ. 2005. N 48. Ст. 5038; Постановление Правительства РФ от 29.01.2007 г. №53 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Жуковскому (Московская область)» // СЗ РФ. 2007. № 6. Ст. 763.

⁸⁰ См.: Постановления Правительства РФ от 19.01.2017 г. №34 (город Бийск), от 27.06.2017 г. №751 (город Пущино), от 16.01.2018г. №12 (городской округ Жуковский).

⁸¹ См., например: Бычина И. Инновации за оградкой детских садов // <https://www.kommersant.ru/doc/1838508>, 15.11.2011, дата обращения: 25.02.2022.

⁸² См.: Постановление Правительства РФ от 18.08.2008 N 623 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации муниципальному образованию "Городской округ Черноголовка" (Московская область)" // СЗ РФ. 2008. N 34. Ст. 3932 (статус был сохранен в 2014 г. сначала еще на пять лет Постановлением Правительства РФ от 30.06.2014 N 596 (СЗ РФ. 2014. N 27. Ст.3777), а с 30.06.2019 г. продлен на 15 лет (Постановление Правительства РФ от 5.07.2019 №862). Аналогичным

РФ был присвоен городскому округу Троицк, который сохранил свой муниципальный статус городского округа в том числе в составе уже не Московской области, а города федерального значения Москвы⁸³.

По состоянию на начало 2022 года, статусом наукограда Российской Федерации наделены 13 перечисленных выше муниципальных образований – городских округов.

Поскольку территория наукограда и муниципального образования совпадают, то и государственная поддержка конкретного научно-производственного (научно-образовательного) комплекса одновременно направлена на поддержку развития муниципального образования в целом. Государственное участие порождает определенные правовые последствия для публичного субъекта – муниципалитета: речь идет о статусных последствиях и о влиянии на реализацию вопросов местного значения муниципалитетом.

К статусным последствиям на данном этапе следует отнести обязательность наделения наукограда статусом городского округа – муниципального образования, не включающего в себя каких-либо других муниципальных образований (ст.1 Закона №70). Вместе с тем, указание на единственный тип муниципального образования применительно к наукоградам с учетом реформы местного самоуправления в системе публичной власти представляется устаревшим, тормозящим перспективу развитие наукоградов. Необходимо учесть, что на статус наукограда по своему научно-производственному потенциалу могут претендовать внутригородские территории городов федерального значения, виды которых определяются законами соответствующих субъектов РФ и которые не обязательно отвечают признакам городского округа (пример Петергофа в этом отношении весьма показателен). В связи с изложенным в рамках совершенствования правового регулирования Закона №70 необходимо предложить дополнить определение наукоградов в ст.1 Закона №70 указанием на внутригородские территории городов федерального значения, наряду с городскими округами. В качестве альтернативы можно предложить при определении наукограда РФ вовсе отказаться от указания на конкретный тип муниципального образования и

образом развивался статус муниципального образования – наукограда «Городской округ Протвино» (Московская область): статус был присвоен первоначально в 2008 году на 5 лет (Постановление Правительства РФ от 18.08.2008 N 624, СЗ РФ. 2008. N 34. Ст. 3933), продлен вновь на пять лет Постановлением Правительства РФ от 1.08.2014 г. №761, а затем сохранен еще на 15 лет с 1.08.2019 г. (Постановление Правительства РФ от 5.07.2019 г. №863).

⁸³ Постановление Правительства РФ от 07.09.2012 г. № 895 "О присвоении статуса наукограда Российской Федерации городскому округу Троицк (г. Москва)"// СЗ РФ. 2012. N 38. Ст. 5107. В 2017 г. статус наукограда был сохранен за Троицком еще на 15 лет (Постановление Правительства РФ от 06.09.2017 № 1073 "О сохранении статуса наукограда Российской Федерации городскому округу Троицк (г. Москва)").

вернуться в этой части к варианту регулирования 2004 года.

Что касается особенностей осуществления местного самоуправления в наукограде, то они связаны с деятельностью органов местного самоуправления по выполнению плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда. Эта стратегия вместе с планом мероприятий по её реализации утверждается в муниципальном образовании, претендующем на присвоение или сохранение статуса наукограда РФ, по согласованию с Минобрнауки РФ как федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности (ст. 2.1 ч. 2 Закона №70). План мероприятий по реализации стратегии включает, наряду с мероприятиями по развитию научно-производственного комплекса наукограда и инновационных проектов, мероприятия по сохранению и развитию инфраструктуры наукограда (ст. 2.1 ч. 4 Закона №70). Причем в каждом из этих направлений органы местного самоуправления призваны не только участвовать в реализации, но и организовывать выполнение плана, а также координировать деятельность всех участников – исполнителей этого плана, включая организации научно-производственного комплекса (НПК) наукограда.

Так, согласно ст. 8.1 Закона №70, органы местного самоуправления реализуют на территории наукограда РФ мероприятия, предусмотренные планом мероприятий по реализации стратегии, в том числе путем: 1) строительства (создания) и содержания жилищного фонда, находящегося в муниципальной собственности и предоставляемого во владение и (или) в пользование работникам организаций научно-производственного комплекса наукограда на условиях и в порядке, которые определены органом местного самоуправления наукограда; 2) использования находящегося в муниципальной собственности имущества, в том числе предоставления организациям научно-производственного комплекса наукограда на условиях и в порядке, которые определены органом местного самоуправления наукограда; 3) участия в государственных программах, реализуемых субъектами Российской Федерации и предусматривающих поддержку инновационных проектов, развитие инфраструктуры муниципальных образований, если условиями реализации указанных программ это допускается.

В целях координации исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда, обеспечения прозрачности процедур его реализации по решению представительного органа муниципального

образования может быть создан научно-технический совет (НТС) наукограда. Порядок создания, функции и полномочия НТС наукограда определяются нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования – наукограда (ч. 2 и 3 ст. 8.1 Закона №70).

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования - наукограда - представляет собой демонстрацию результатов и планируемые мероприятия по социально-экономическому развитию наукограда как муниципального образования и наукограда в качестве научно-производственного комплекса. Речь идет о мероприятиях по развитию НПК, которые находятся во взаимосвязи с социально-экономической политикой наукограда – муниципалитета (и даже влияют на политику в той или иной сфере субъекта Федерации в целом) – и выполняются совместно органами местного самоуправления наукограда и организациями научно-производственного комплекса⁸⁴.

Таким образом, специфика территории, на которой расположен НПК, такова, что развитие научно-производственной, инновационной деятельности неотделимо от развития муниципального образования. Это обусловлено тем, что большая часть предприятий и организаций, расположенных на территории данного муниципалитета, занимаются научно-производственной, образовательной, инновационной деятельностью и на них задействована значительная часть (если не большинство) работоспособного населения этого муниципального образования. В силу изложенного, достижение целей инновационного развития научно-производственного комплекса, расположенного в соответствующем муниципалитете, невозможно без улучшения качества жизни в нем. Развитие соответствующего научно-производственного комплекса в социальном и инфраструктурном плане неразрывно связано с жизнедеятельностью и социально-экономическим развитием муниципального образования и наоборот.

Об этом, в том числе, свидетельствуют и требования, которым должен отвечать муниципалитет для получения статуса наукограда: 1) на его территории должен находиться градообразующий научно-производственный комплекс (п. 5 ст. 2.1 Закона №70); 2) среднесписочная численность работников организаций и обособленных подразделений НПК наукограда должна

⁸⁴ Например, речь идет о таких мероприятиях как разработка методического руководства «Отбор сельскохозяйственного сырья для производства функциональных пищевых продуктов», Разработка и утверждение областной целевой программы по реализации здоровьесберегающих технологий для детей и подростков Тамбовской области и др. См., подробнее: Приложение 2 к Программе социально-экономического развития города Мичуринска-наукограда РФ на 2013-2015 годы» // Мичуринск – наукоград РФ <http://мичуринск-наукоград.рф/local/documents>, дата обращения: 25.02.2022.

составлять не менее 20 процентов от среднесписочной численности работников всех индивидуальных предпринимателей, организаций, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг) и расположенных на территории данного муниципального образования (за исключением организаций, образующих инфраструктуру наукограда); 3) численность научных работников (исследователей) и лиц из числа профессорско-преподавательского состава организаций и обособленных подразделений НПК наукограда на конец отчетного периода должна составлять не менее 20 процентов от среднесписочной численности работников этих организаций и обособленных подразделений; 4) общий объем произведенных организациями и обособленными подразделениями НПК наукограда товаров (выполненных работ, оказанных услуг) и их затраты на инвестиции в основной капитал и основные средства, необходимые для производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров (выполнения инновационных работ, оказания инновационных услуг) в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации, в стоимостном выражении должны составлять не менее 50 процентов от общего объема произведенных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) (п. 8 ст. 2.1 Закона №70).

Таким образом, правовая природа наукограда характеризуется двойственностью: с одной стороны, это муниципальное образование - городской округ со всеми признаками и особенностями, присущими этому типу муниципалитетов в соответствии с законодательством о местном самоуправлении (Закон №131); с другой стороны, речь идет о территориальном высокоэффективном научно-технологическом центре федерального значения с профильными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники, которые определены для данного центра федеральными органами государственной власти. Итак, наукоград это территория, обладающая статусом муниципального образования – самостоятельного публично-правового субъекта. В то же время наукоград включает в себя высокотехнологичные предприятия со значительной концентрацией кадровых и материальных научно-технических ресурсов, использование которых имеет общегосударственное значение. При этом именно на муниципалитет возложена реализация программы развития муниципального образования как наукограда Российской Федерации и выбор способов такой реализации. Например, в Мичуринске создано муниципальное казенное учреждение «Дирекция программы развития города Мичуринска как наукограда», наделенная такими функциями, как осуществление управления и реализации приоритетных направлений научной, научно-технической и инновационной деятельности,

экспериментальных разработок, испытаний и подготовки кадров, утвержденных для наукограда Указом Президента РФ⁸⁵. Таким образом, в отличие от моделей управления технопарками и особыми экономическими зонами, в наукоградах не создается специальной организации – управляющей компании наукограда, все управленческие функции остаются у городских органов местного самоуправления, а взаимодействие с НПК обеспечивается посредством использования различных координационных форм, в том числе путем создания координационных и консультативных советов с участием представителей НПК.

Двойственный статус наукоградов Российской Федерации предопределяет особый порядок финансового обеспечения и государственной поддержки реализуемых ими задач. Согласно статье 8 Закона №70 присвоение муниципальному образованию статуса наукограда является основанием предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления межбюджетных трансфертов (субсидий) бюджетам наукоградов в порядке, установленном Правительством РФ. За счет этой финансовой поддержки в наукограде осуществляется план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития⁸⁶. Причем часть общего объема этих межбюджетных трансфертов распределяется по результатам конкурсного отбора, порядок проведения которого, как и конкретный объем средств, также устанавливаются Правительством РФ.

Государственная поддержка наукоградов приобрела новое звучание в национальных проектах и программах. Был принят федеральный проект «Поддержка наукоградов» как средство реализации цели 4.1.4.2

⁸⁵ См., например: Муниципальное казенное учреждение "Дирекция по реализации Программы развития города Мичуринска как наукограда Российской Федерации" // <http://naukograd-michurinsk.ru>, дата обращения: 25.02.2022.

⁸⁶ Например, в наукограде Мичуринск (Тамбовская область) в запланированных мероприятиях в рамках программы социально-экономического развития Мичуринска в период с 2013 по 2015 гг. из федерального бюджета будет профинансировано развитие такой сферы деятельности местного самоуправления как культура. В частности речь идет о финансировании: капитального ремонта «Дома П.Н.Яковлева» муниципального бюджетного учреждения культуры «Мичуринский краеведческий музей», капитального ремонта муниципального бюджетного учреждения культуры «Парк культуры и отдыха», капитального ремонта чердачного перекрытия и крыши здания муниципального бюджетного образовательного учреждения дополнительного образования детей «Мичуринская детская хореографическая школа», приобретения сценического комплекса СК-10x8x7 и аттракционов для муниципального бюджетного учреждения культуры «Парк культуры и отдыха», звукового и светового оборудования для муниципального бюджетного учреждения культуры «Дом культуры «Авангард» См., подробнее: Постановление Администрации г. Мичуринска от 24.12.2012 № 2803 «Об утверждении Программы социально-экономического развития города Мичуринска-наукограда РФ на 2013-2015 годы» (вместе с приложениями 1 и 2) // Мичуринск – наукоград РФ <http://мичуринск-наукоград.рф/local/documents>, дата обращения: 25.02.2022.

«Инфраструктурное обеспечение технологического развития» в рамках раздела «Комплекс мероприятий, направленный на достижение показателей "Обеспечение темпа роста валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности" и "Обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции"» Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 N 2765-р), намеченных Указом Президента РФ №474 от 21.07.2020 «О национальных целях развития Российской Федерации до 2030 года». Согласно «Прогнозу долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года», разработанному Минэкономразвития России еще в 2013 году, на региональном уровне должны быть реализованы проекты инновационных центров, объединяющих имеющиеся в регионах объекты федеральной и региональной образовательной, научной и инновационной инфраструктуры. В качестве территорий инновационного развития называются Сколково, наукограды, некоторые ЗАТО, а также инновационные территориальные кластеры, прежде всего утвержденные Правительством РФ 25 пилотных инновационных территориальных кластеров.

Соответственно, в Федеральном законе от 06.12.2021 г. №390-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» предусмотрены субсидии на осуществление мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов Российской Федерации, способствующих развитию научно-производственного комплекса наукоградов Российской Федерации, а также сохранению и развитию инфраструктуры наукоградов Российской Федерации (Межбюджетные трансферты) в размере 344087, 2 тыс. руб. ежегодно.

В Приложении к Постановлению Правительства РФ от 29.03.2019 г. №377 (ред. от 22.10.2021) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Научно-технологическое развитие Российской Федерации"» устанавливаются Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены муниципальные образования, имеющие статус наукограда Российской Федерации, в целях финансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта "Поддержка наукоградов" государственной программы Российской Федерации

"Научно-технологическое развитие Российской Федерации" и предусматривающих мероприятия по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов, способствующих развитию НПК наукоградов, а также сохранению и развитию инфраструктуры наукоградов. Согласно п. 5 Правил предоставление субсидий из федерального бюджета осуществляется на основании соглашений, заключенных между Министерством науки и высшего образования Российской Федерации и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с типовой формой, утверждаемой Министерством финансов Российской Федерации, с использованием государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет". Указанные соглашения должны содержать положения, предусмотренные пунктом 10 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 "О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации".

Кроме того, государственная поддержка наукоградов не ограничивается сугубо финансовым обеспечением. В случае включения наукограда в утвержденный Правительством РФ перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий, Федерация берет на себя обязательства по оказанию медицинской помощи населению наукограда через систему этих специальных медицинских учреждений (ст. 12.1 Закона о наукограде), что, однако не исключает существование муниципальных и региональных учреждений здравоохранения⁸⁷.

Можно констатировать, что наукоград Российской Федерации как организационная форма инновационной деятельности доказала свою эффективность и должна быть сохранена в перспективе, наряду с другими видами специальных территорий инновационного развития.

⁸⁷ Однако подобную функцию Федерация осуществляет не во всех наукоградах. См. подробнее Распоряжение Правительства РФ от 21.08.2006 № 1156-р «Об утверждении перечней организаций и территорий, подлежащих обслуживанию ФМБА России»

ПРИЛОЖЕНИЕ К ПИСЬМУ

Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева от 21.02.2022 № 0498/03, подготовленного в ответ на запрос Минобрнауки от 26.01.2022 за № МН-14/122-АО по предложениям Союза развития наукоградов к законопроекту № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁸⁸

1. Позиция по предложениям Союза развития наукоградов к законопроекту № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

В статье 85 законопроекта действительно есть указание на то, что особенности организации местного самоуправления на территории наукоградов могут быть установлены названным федеральным законом, в случае его принятия, и иными федеральными законами. В настоящее время особенности организации местного самоуправления определены положениями федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и федерального закона от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации». Высказанные Союзом наукоградов предложения к законопроекту № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» направлены на закрепление уже сложившейся практики нормативного регулирования. В целом такое предложение не вызывает возражений, однако представляется необходимым высказать и следующие аспекты.

Во-первых, не совсем понятным с точки зрения имеющегося текста указанного законопроекта является настаивание авторами предложений на ограничении наукоградов только такими видами муниципальных образований, как городской округ или внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) городов федерального значения. Первоначально текст действующего федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» действительно за данным видом муниципального образования предусматривал максимальные возможности как с точки зрения объема вопросов местного значения, закрепляемого законодательством за данным видом муниципального образования, так и полномочиями по решению указанных вопросов органами местного самоуправления. С введением в «нишу» законодательства о местном

⁸⁸ Материал подготовлен доктором юридических наук, профессором кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева, профессором О.А. Кожевниковым.

самоуправлении такого вида муниципального образования, как муниципальный округ, различия в объеме вопросов местного значения и полномочиях по их решению между городскими и муниципальными округами нивелировались. В концепции законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» авторы исключили закрепление категории «вопросы местного значения» за видами муниципальных образований, но предложили в Главе 4 «Функциональные основы организации местного самоуправления» далеко не бесспорную, но качественно иную конструкцию формирования компетенции: во-первых, она теперь закреплена не за муниципальными образованиями, а за органами местного самоуправления, во-вторых, сама компетенция разделена на собственные полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, перераспределяемые полномочия, которые могут быть возложены на органы местного самоуправления законами субъектов РФ, государственные полномочия, наделение которых на органы местного самоуправления происходит федеральными законами и законами субъектов РФ и права органов местного самоуправления по вопросам, не отнесенным к их компетенции законодательством. Таким образом, с точки зрения положений законопроекта компетенция органов местного самоуправления муниципальных и городских округов «выровнена», а компетенция внутригородских территорий (внутригородского муниципального образования) городов федерального значения как определяется сейчас на уровне законодательства имеющих городов федерального значения, так и предполагается оставить в прежнем виде авторами законопроекта. В этой связи, логический смысл закрепления наукограда за конкретными видами муниципальных образований теряет свое ранее имеющееся предназначение.

Во-вторых, как и в действующем федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», так и в высказанных Союзом наукоградов предложения к законопроекту № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» продолжает общая линия на закрепление особенностей организации местного самоуправления в наукоградах РФ в федеральных законах. Вместе с тем, именно особенностей организации местного самоуправления в профильном Федеральном законе от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» практически нет, поскольку в самом законе не указан предмет правового регулирования (круг общественных отношений), которому он посвящен. Представляется, что имеющиеся в названном законе нормы, касающиеся присвоения статуса

наукограда и иные немногочисленные положения (сам закон состоит всего из 15 статей) вряд ли могут говорить о каких-то существенных особенностях данного вида городского округа и, по нашему мнению, в случае дальнейшего оставления в законопроекте упоминания о наукоградах, имеющиеся в федеральном законе от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» положения могли бы стать частью рассматриваемого законопроекта № 40361-8.

В-третьих, федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», определяющий правовую основу развития науки и государственной научно-технической политики не содержит положений, определяющих полномочия органов местного самоуправления ни в области формирования и реализации государственной научно-технической политики, ни в области государственной поддержки инновационной деятельности. В предлагаемом законопроекте № 40361-8 ч.1 ст. 32 также среди полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения не содержит каких-либо указаний на участие в реализации законодательства о науке и государственной научно-технической политики.

В этой связи возникает очевидный вопрос, насколько вообще необходима сохранение в действующем законодательстве привязки статуса наукограда к виду муниципального образования и сохранения положений в законопроекте № 40361-8 о возможности закрепления особенностей организации местного самоуправления в наукоградах РФ на уровне иных федеральных законов.

2. Справочные материалы, определяющие конституционно-правовой статус наукоградов РФ.

При изложении запрашиваемых материалов, прежде всего, необходимо отметить, что наукограды РФ не обладают конституционно-правовым статусом и не являются ни предметом изучения такой отрасли российского права, как конституционное право, ни предметом регулирования конституционного законодательства, за исключением указания о том, что правовое регулирование статуса наукограда осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, однако это скорее «дань» сложившейся практики юридической техники подготовки законодательных актов, поскольку в самой Конституции РФ присутствует положения ст. 15, предусматривающей, что «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

Об отсутствии привязки конституционно-правового статуса к наукоградам косвенно говорит и тот факт, что Методические рекомендации по подготовке документов о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации (утв. Минобрнауки России 31.07.2006) даже не содержат какой-либо ссылки на Конституцию РФ, упоминая акты общего отраслевого характера.

Конституционно-правовым же статусом обладает другая правовая категория, пока упоминаемая в законодательстве о наукоградах и являющаяся предметом изучения комплексной отрасли российского права – муниципального права, это местное самоуправление.

Статья 1 главы 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Таким образом, на основе Конституции Российской Федерации фиксируются наиболее общие, фундаментальные подходы к пониманию местного самоуправления, его роли в общем механизме публичной власти в Российской Федерации. Именно поэтому Конституция РФ содержит целый ряд положений, определяющих конституционно-правовой статус местного самоуправления как одной из форм народовластия в РФ. В качестве примера можно привести положения Конституции Российской Федерации о признании и гарантировании местного самоуправления; самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий; не вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст. 12), положения ст. 3 о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; ч. 2. Ст. 8 - в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности; ч. 2 ст. 9 - в муниципальной собственности могут находиться, в том числе земля и другие природные ресурсы и др.

Весь комплекс взаимосвязанных предписаний (норм-принципов), включенных как в главу 1 Конституции Российской Федерации «Основы конституционного строя», так и положения иных глав Конституции составляют собой базис для формирования содержания конституционно-правового статуса местного самоуправления в России и невозможность упразднения местного самоуправления в Российской Федерации в рамках действующей Конституции Российской Федерации.

Что касается правового статуса наукограда РФ, то основу его правового статуса составляют положения федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», иные федеральные законы и подзаконные акты, акты субъектов РФ.

Начало законодательного регулирования статуса наукоградов было положено Посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 16 февраля 1995 г. о необходимости разработки федерального закона о наукоградах⁸⁹. Базовый для местного самоуправления федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» в ст.81 содержит лишь указание на вид муниципального образования, в котором может быть создан наукоград и отсылает к Федеральному закону от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации», предполагая в нем закрепления наличия норм, регламентирующих особенности осуществления местного самоуправления в наукограде. Однако, представляется, что данная «связка» не оправдала себя.

Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» не содержит даже преамбулы, в которой по правилам законодательной техники должны определяться предмет регулирования, указываться вид общественных отношений, регулируемых нормативным актом, цели (задачи), которые он призван решить. Указанный недостаток юридической техники существенным образом сказался на качестве как текста названного закона, так и на правоприменительной практике. Закон преимущественно посвящен процедуре наделения статусом «наукоград Российской Федерации» муниципальных образований, которые соответствуют определенным критериям и прошли необходимое согласование программы своего развития.

Наделение муниципального образования статусом наукограда во многом стало способом получения дополнительной государственной поддержки для покрытия расходов соответствующих муниципальных образований по реализации плана мероприятий по реализации стратегии его социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда. Фактически вопросы особенностей организации местного самоуправления на территории наукограда отражаются только в ст. 8.1. Федерального закона от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации», определяющей права органов местного

⁸⁹ Ельцин Б.Н. О действенности государственной власти в России: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 16 февраля 1995 г. // Рос. газ. 1995. 17 февр.

самоуправления при реализации мероприятий, предусмотренных планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда. В связи с этим вряд ли можно говорить о том, что Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» выполняет свою полномочную функцию по определению нормативной основы особенностей осуществления местного самоуправления в наукоградах РФ.

Не определяет никаких особенностей осуществления местного самоуправления в наукоградах и федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Названный акт посвящен, прежде всего, отношениям между субъектами научной и научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и научно-технической продукции. При этом нельзя не отметить и тот факт, о чем отмечалось и ранее, названный закон не указывает ни население муниципального образования, ни органы местного самоуправления в качестве субъектов формирования и реализации государственной научно-технической политики, государственной поддержки инновационной деятельности.

Таким образом, анализ базовых положений федерального законодательства о правовом статусе наукоградов РФ в контексте осуществления на его территории о местном самоуправлении, очевидно, позволяет сделать вывод о том, что на настоящий момент правовой статус наукограда имеет двойственную природу: с одной стороны, наукоград является муниципальным образованием в статусе городского округа - с присущими данному виду муниципальных образований территориальными, экономическими и организационно-правовыми основами; с другой стороны, территорией, в пределах которой присутствует научно-производственный комплекс, включающий в себя научные и иные организации, осуществляющие свою деятельность в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.

При этом нельзя не отметить, что указанные две стороны правового статуса наукограда в РФ между собой слабо взаимосвязаны на уровне нормативного регулирования. Представляется, что наукоград как территория, имеющая научно-производственный комплекс, очевидно, имеет иную правовую природу, чем наукоград - городской округ, как территория, в пределах которой населением и (или) органами местного самоуправления осуществляется решение вопросов местного значения. В этой связи представляется важным определить на уровне федеральных властей необходимость дальнейшего закрепления за наукоградами статуса муниципальных образований или все-таки

иным образом «зафиксировать» правовое положение территории наукограда, включающего в себя высокотехнологичные предприятия со значительной концентрацией кадровых и материальных научно-технических ресурсов, использование которых направлено на реализацию науки и государственной научно-технической политики. В случае же, если же «связка наукоград – муниципальное образование» и дальше признается необходимой и основополагающей, то, с учетом положения ст. 12 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, и положений ч.3 ст. 132 о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, следует нормативно установить правовые особенности осуществления именно местного самоуправления в наукоградах и хотя бы базовые принципы взаимодействия органов местного самоуправления наукоградов с органами государственной власти как по решению вопросов местного значения в интересах населения, проживающего на территории наукограда, так и форм и порядка участия органов местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти в реализации полномочий в области науки и государственной научно-технической политики на территории наукограда.

Информация о правовом регулировании в иностранных юрисдикциях порядка и условий присвоения специальных статусов муниципальным образованиям и иным территориям по критерию наличия (концентрации)научно-технического и научно-технологического потенциала по аналогии с наукогородами, закрытыми административно-территориальными образованиями, инновационными научно-технологическими центрами, инновационными территориальными кластерами, особыми экономическими зонами технико-внедренческого типа и иными территориями с высоким научно-техническим и научно-технологическим потенциалом.

Рассматривая зарубежный опыт создания наукоградов, необходимо отметить, что в международной практике наукограды, как правило, ассоциируют с наименованием технополисы или технопарки. Несмотря на различия в названиях, цель подобных образований в целом одинакова: сосредоточить в одном месте всю необходимую инфраструктуру для развития наукоемкого бизнеса (изобретателей, бизнес-консультантов, финансовые учреждения и так далее) и предоставить высокотехнологичным предприятиям

возможность коллективно использовать эту инфраструктуру на максимально льготных условиях.

Технополис (technopolise: от греч. techne - мастерство и polis - город) - современная форма территориальной интеграции науки, образования и высокоразвитого производства, представляет собой единую научно-производственную и учебную, а также жилую и культурно-бытовую зону, объединенную вокруг научного центра, обеспечивающую непрерывный инновационный цикл на базе научных исследований.⁹⁰

На основе обзора имеющегося научного материала, представляется возможным выделить следующие модели формирования и функционирования зарубежных аналогов российских наукоградов⁹¹:

Американская модель.

Традиционно считается, что первый технополис возник в США. Возник стихийно. После второй мировой войны ряд предприятий на Западном берегу США, в Калифорнии, получили от правительства заказы на создание новых видов продукции. Он получил название «Кремниевая долина» ввиду того, что на его территории функционировали предприятия, производящие микропроцессоры, базирующиеся на добавлении при их изготовлении кремниевых кристаллов. Первейший технополис предстал символом и знаком научно-технического прогресса мира, одним из мировых центров электроники на микроуровне, революции компьютеров, прикладного опыта и максимальных прибыльных извлечений. Стало возможным выработать синтез университетских трудов (на базе Стэндфордского) и компаний, изготавливающих продукцию в сфере электроники, авиации и космоса. Впоследствии в Соединенных Штатах стали образовываться и другие технолополисы, в Северной Каролине, Техасе, Флориде, округе Колумбия, Северо-востоке, Среднем Западе⁹². Основной особенностью американских технополисов и технопарков является их тесная связь с университетами и государственными исследовательскими центрами. При этом формы взаимодействия отличаются существенно. Так, по подсчетам Е. А. Ан, 20% технопарков созданы университетами как их структурное подразделение, 10% - как самостоятельные единицы, 28% - на основе контрактов с разработчиками

⁹⁰ Тацуно Ш. Стратегия – технополисы, Москва, «Прогресс», 1989. - С. 11.

⁹¹ Ракша С.Ю., Сидорова В.В. Обзор мирового опыта по формированию и развитию технопарков и технополисов // Строительство и техногенная безопасность. 2017. №6 (58). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obzor-mirovogo-opyta-po-formirovaniyu-i-razvitiyu-tehnoparkov-i-tehnopolisov> (дата обращения: 14.02.2022); Сафронова, Е. С. Отечественные и зарубежные модели развития наукоградов / Е. С. Сафронова // Вопросы региональной экономики. – 2020. – № 3(44). – С. 96-102.

⁹² Социально-экономическая эффективность: опыт США. Система саморазвития, Москва, «Наука», 2000. – С. 59.

инновационных проектов, 38% - как совместные предприятия и только 4% составляют технопарки с участием государственных структур⁹³.

Европейская модель.

В течение длительного времени европейские страны заметно отставали от США и Японии в части развития технополисов и технопарков. Более того, страны Европы, хоть и стремятся к сближению уровня развития своих государств, тем не менее, достаточно разные как в отношении типов государственного устройства, экономических структур, так и в отношении культуры ведения бизнеса. В этой связи говорить о единой европейской модели создания и функционирования технополисов и технопарков не приходится, однако, общие подходы и тенденции очевидно присутствуют.

С точки зрения хронологии появления технополисов и технопарков, западноевропейские страны можно разделить на 3 группы: первая - до 1980 г. - включает Великобританию, Францию, Бельгию; вторая - после 1980 г. стала энергично догонять первую - это ФРГ, Нидерланды, Швеция, Финляндия; третья - включает технопарки, которые стали формироваться лишь во второй половине 1980-х гг., - Швейцария, Австрия, Норвегия, Испания, Португалия, Дания и Италия⁹⁴.

Рассмотрим примеры создания и функционирования технопарков и технополисов некоторых из стран Европы.

Во Франции, как и в большинстве других стран Западной Европы, основными центрами развития науки служат университеты. Однако, в отличие от Великобритании, ФРГ или Швеции, где распространены небольшие университетские города, во Франции нет города с населением свыше 100 тыс. жителей (за исключением Дюнжерка или Нима), где бы отсутствовал университет.

Долгое время Париж с его знаменитым, основанным еще в XIII в. университетом (Сорбонна) и другой уникальной интеллектуальной инфраструктурой концентрировал подавляющую часть всех национальных исследований в сфере науки и техники. Роль Парижа, как ведущего научного центра, стала еще более значимой после создания в районе его новых городов-спутников Иври и Сен-Кантен-ан-Ивелин крупного технополиса, часто именуемого городом науки Иль-де-Франс. Здесь расположены 9 научных и технологических парков.

⁹³ Ан Евгений Алексеевич Нужен ли зарубежный опыт российским интеграционным формированиям науки, образования и производства? // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2012. №12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nuzhen-li-zarubezhnyy-opyt-rossiyskim-integratsionnym-formirovaniyam-nauki-obrazovaniya-i-proizvodstva> (дата обращения: 14.02.2022).

⁹⁴ https://studbooks.net/2235455/ekonomika/obzor_zarubezhnyh_tehnopolisov_tehnoparkov

Самый крупный проект технополиса был осуществлен на крайнем юге Франции, в департаменте Приморские Альпы, административным центром которого является знаменитый курортный город Ницца. Уже в конце 1990-х гг. на территории этого комплекса располагалось более 100 государственных и частных фирм с тысячами занятых, главным образом по профилям электроники, информатики, фармацевтики.

Пример Софии – Антиполиса привел к тому, что в Южной Франции началось формирование еще нескольких подобных комплексов: в районе Марселя (компьютеры, промышленная автоматика), Тулона (электроника), старинного, но потерявшего было свое прежнее значение университетского города Эксан-Прованс, Авиньона, а на правом берегу Роны – в Ниме и Монпелье – центре, где обучаются 50 тыс. студентов и ведутся исследования в области информационных технологий и фармацевтики. Все эти технопарки и технополисы, протягивающиеся вдоль Средиземноморского побережья Франции, образуют единую «Дорогу высокой технологии», или «Технопобережье»⁹⁵. Следует отметить, что отличие от американской модели – во Франции основная роль в привлечении новых компаний и создании условий для их деятельности в технополисах принадлежит не государству, а органам местного самоуправления.

В Великобритании первый научный парк появился в 1972 г. в Эдинбурге, на базе местного университета, второй – в 1973 г. в Кембридже. Уже в середине 1990-х гг. в этом парке действовали более 400 высокотехнологичных фирм, специализирующихся в области электроники, вычислительной техники, компьютерного программного обеспечения. Другие научные парки возникли преимущественно в Восточной Англии, в так называемом коридоре М-4 между Лондоном и Бристолем, но они есть также и в более отдаленных районах центральной части Англии, ее Северо-Востока, Шотландии. Во всех случаях местности, выбранные для обустройства научных парков, отличаются привлекательными условиями жизни и развитой инфраструктурой.

В Германии первые технопарки появились только в начале 1980-х гг., но затем в этой сфере начался настоящий бум, и число парков стало быстро возрастать. Среди них преобладают небольшие по площади «инкубаторы» и инновационные центры, хотя некоторые имеют и довольно крупные размеры. К числу главных центров сосредоточения таких парков относятся Берлин и Мюнхен.

В Берлине с 1983 г. успешно действует Берлинский инновационный центр (БИЦ), который оказывает компаниям и фирмам необходимую им

⁹⁵ <https://uchebnikfree.com/sotsialnaya-geografiya-ekonomicheskaya/tehnoparki-tehnopolisyi-zapadnoy-70951.html>

консультационную помощь. Затем неподалеку от него был создан Технологическо-индустриальный парк, ориентированный главным образом на развитие отраслей обрабатывающей промышленности. Научный парк «Изар Велли» под Мюнхеном специализируется в основном на микроэлектронике. Возникновение его именно здесь объясняется наличием в столице Баварии крупного культурного потенциала (девять вузов, среди которых два университета, научные библиотеки, музеи и т. п.), а также резиденций таких крупных концернов, как «Дойче Аэроспейс», «Сименс», развитой банковской сферы.

Другие важные научные парки и технополисы ФРГ находятся в Гамбурге, Бремене, Нюрнберге, Штутгарте, Ульме, Ганновере, Бонне. Есть они и в некоторых других городах.

В целом можно сказать, что европейская модель технополисов характеризуется их создание на базе инкубатора бизнеса, который и способствует формированию новых инновационных предприятий.

Японская модель.

В Японии они с самого начала стали стратегической целью государства и развиваются в соответствии с четкими государственными планами. В Японии была создана и осуществляется государственная программа «Технополис», в соответствии с которой вся территория Японии будет сетью из 19 технополисов⁹⁶.

Первым японским опытом в формировании «национального наукограда» явился «Научный город» (г. Цукубе), сформированный в 70-х годах 20-го столетия, который синтезировал в себе действие двух университетов, лабораторных помещений, научных и космических сосредоточений, библиотеку и музей, а также ботаническую территорию. Особенностью японского опыта формирования и развития «национальных наукоградов» является тот факт, что они сформировывались при университетских территориях, а их наименования находились в соответствии с городами образования – к примеру, Акита, Хакодате и иные. Среди параметров японских технополисов можно выделить:

- близлежащая к аэропорту территория;
- университет на территории;
- слаженная организация промышленных зон, научно-исследовательских центров, жилых территорий;

⁹⁶ Ан Евгений Алексеевич Нужен ли зарубежный опыт российским интеграционным формированиям науки, образования и производства? // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2012. №12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nuzhen-li-zarubezhnyy-opyt-rossiyskim-integratsionnym-formirovaniyam-nauki-obrazovaniya-i-proizvodstva> (дата обращения: 14.02.2022).

- инновационная информационная сеть;
- благоприятные жизненные обстоятельства.

Строительство технополисов ведется из различных источников финансируется. Среди типичных источников финансирования технополисов в Японии можно выделить: 30% - государственное финансирование, 30% - муниципалитеты, 30% - предприятия и частные лица, 10% - иностранные инвесторы⁹⁷.

В целом анализ порядка формирования в зарубежных странах аналогов российских наукоградов показывает, что, во-первых, создание и развитие технополисов способствует формированию наиболее оптимальных форм взаимодействия науки и производства. Функционирование технополисов построено на основе органичного соединения новейших научных идей и внедренческой деятельности, доведенной до стадии массового выпуска новой продукции. Во-вторых, зарубежные технополисы, как правило, формируются при научных центрах и университетах, не имея строгой привязки к территориальным основам функционирования муниципалитетов, поскольку государственные и муниципальные органы не являются базовыми финансовыми донорами технополисов, а в развитии заявленных территорий равным образом заинтересованы как научные учреждения, так и представители бизнес-структур, что превращает технополис не столько в территорию осуществления местным сообществом и формируемыми ими органами местного самоуправления в зону решения «публичных дел»,⁹⁸ сколько в территорию партнерства государственных, муниципальных, научных и бизнес-структур в развитии экономических, технико-технологических, научно-исследовательских, коммуникационных, социально-бытовых и прочих вопросов, далеко выходящих по своей значимости и объему по отношению к организационным, территориальным, экономическим и иным основам именно местного самоуправления, как это присутствует с точки зрения положений действующего в РФ законодательства о наукоградах.

⁹⁷ В. Семиноженко «Региональные акценты и инновационные перспективы «Европейского выбора». 12.12.2003 г.

⁹⁸ Термин «Европейской хартии местного самоуправления» ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ.

Научное издание

Наукограды и города науки: Материалы расширенного заседания научно-экспертного совета базовой кафедры муниципального права и урбанистики

Подписано в печать 01.07.2022.

Бумага офсетная. Печать трафаретная. Формат 60x84/16.

Гарнитура Times New Roman. Усл. печ. л. 3,49.

Тираж 250 экз.

Заказ № 610.

г. Ханты-Мансийск, ул. Чехова, 16