

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

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.