

и муниципальные органы могут участвовать, но не должны быть базовыми финансовыми донорами наукоградов, а в развитии территории наукограда равным образом заинтересованы как научные учреждения, так и представители бизнес-структур, что превращает технополис не столько в территорию осуществления местным сообществом и формируемыми им органами местного самоуправления зону решения «публичных дел», 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.

В случае же если федеральный законодатель и дальше полагает возможным особый подход к связи «наукоград — муниципальное образование», то с учетом положений ст. 12, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ следует нормативно установить право-

вые особенности осуществления именно местного самоуправления в наукоградах, 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 самостоятельно или во взаимодействии с органами государственной власти в реализации полномочий в области науки и государственной научно-технической политики на территории наукограда.

В противном случае существующий подход в применении бланкетного способа правового регулирования особенностей осуществления местного самоуправления в наукоградах и его продолжающееся отражение в законопроекте № 40361-8 не только не оправдано, но и не достигает своего целеполагания, излишним образом засоряет и без того крайне обширное как по форме, так и по содержанию законодательство о местном самоуправлении в России.

#### Литература

1. Алексеев С.С. Общая теория права : учебник / С.С. Алексеев. 2-е изд. Москва : Проспект, 2009. 565 с.

DOI: 10.18572/2072-4314-2022-3-13-17

## Академгородки, инновационные и научные центры: отграничение наукоградов от смежных явлений

**Шугрина Екатерина Сергеевна**, научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики Югорского государственного университета, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук, профессор [eshugrina@yandex.ru](mailto:eshugrina@yandex.ru)

В статье говорится о возможных механизмах создания на территории города города науки, показываются особенности наукоградов, ЗАТО, инновационных центров, академгородков и университетских городков. Анализируется не только новейший российский опыт создания подобных городков, но и советские разработки.

**Ключевые слова:** наукоград, академгородок, научный центр, ЗАТО, город науки, университетский город.

## Science Campuses, Innovation and Research Centers: Demarcation of Science Cities from Related Phenomena

**Ekaterina S. Shugrina**, Head for Research of the Basic Department of Municipal Law and Urban Studies of the Yugra State University, Professor of the Department of Constitutional Law of the Saint Petersburg State University, LL.D., Professor

The article describes possible mechanisms of creation of a city of science within an urban settlement, shows special aspects of science cities, closed administrative territorial units, innovation centers, science and university campuses. The author analyzes not only the recent Russian experience of creation of such campuses but the Soviet developments as well.

**Keywords:** science city, science campus, research center, closed administrative territorial unit, city of science, university city.

1. 27 мая 2022 г. 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.

Создание гуманитарного наукограда глава города объяснил поиском возможных направлений развития территории в условиях, когда у города

полностью отсутствует собственное производство. 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.

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.

Присутствующие поддержали высказанные предложения, обозначили возможные контуры идеи по созданию наукограда, обсудили возможные направления деятельности.

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

И ЗАТО, и наукограды — территории, имеющие научно-производственные базы, которые создавались по решению высших органов государственной власти. И наукограды, и ЗАТО создавались как «урбанистическая элита», по своей функциональной структуре принадлежали к городам нового типа. Это 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 отдыхать<sup>1</sup>. 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 науки<sup>2</sup>.

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 профиля<sup>3</sup>.

Термин «наукоград» был введен в научный оборот в августе 1991 г. что дает формальное основание считать эту дату началом формирования государственной политики в отношении наукоградов<sup>4</sup>.

Погрузившись в проблематику наукоградов, с удивлением обнаружила, что зарождение государственной политики в отношении наукоградов произошло по инициативе лидеров местного самоуправления наукоградов<sup>5</sup>. Это следует не только из воспоминаний очевидцев, но и из текста Указа Президента РФ от 7 ноября 1997 г. № 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 ст. 1 Федерального закона от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ (ред. от 20.04.2015) «О статусе наукограда Российской Федерации» определено, что наукоград — муниципальное образование со статусом

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

<sup>2</sup> Малышева А.А., Монахов И.А., Барсукова Н.Е., Веселов И.Н. Наукограды России и Великобритании: «cui bono»? // Инновации. 2016. № 7. С. 41.

<sup>3</sup> Более подробно об этом см., например: 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 // Проблемы урбанизации на рубеже веков / отв. ред. А.Г. Махрова. Смоленск: Ойкумена, 2002. С. 133–144.

<sup>4</sup> На сайте «Союза развития наукоградов» говорится, что термин «наукоград» был введен впервые в городе Жуковском Московской области Спартакон Петровичем Никаноровым и Натальей Константиновной Никитиной при создании движения «Союз развития наукоградов». Более подробно об этом см.: <https://naukograds.ru/>

<sup>5</sup> Доклад «О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7, 8, 9.

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. Анализ данных критериев показывает, что на соответствующей территории на момент присвоения соответствующего статуса уже должен быть довольно высокий научно-производственный потенциал. «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»<sup>6</sup>.

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 г. на пять лет; продления статуса не произошло. Называются разные причины сложившейся ситуации, одна из них — невыполнение взятых обязательств<sup>7</sup>. 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 ценностей<sup>8</sup>. Петергоф — единственный наукоград, в деятельности которого хоть и пунктирно, но проявляются гуманитарная направленность исследований.

2.2. *Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО)*. В ст. 1 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 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 5 июля 2001 г. № 508 (ред. от 16.02.2021) «Об утверждении перечня закрытых административно-тер-

риториальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов», в настоящее время статусом ЗАТО обладают 38 муниципальных образований, расположенных на территории 22 субъектов Российской Федерации и имеющих ведомственное подчинение Министерству обороны РФ, Министерству промышленности и торговли РФ, государственным корпорациям «Росатом» и «Роскосмос».

Значительная часть вышесказанного в отношении наукоградов применима и к ЗАТО, хотя для данных территорий цель, ради которой создавалось ЗАТО, имела 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, 8 ЗАТО (в том числе 5 ЗАТО атомной отрасли) присвоен статус территорий опережающего социально-экономического развития<sup>9</sup>.

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 значение<sup>10</sup>.

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.

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

<sup>6</sup> Лаппо Г.М., Полян П.М. Наукограды: вчерашние запретные и полузапретные города — сегодняшние точки роста. С. 28.

<sup>7</sup> См., напр.: [https://www.dp.ru/a/2007/10/22/Petergofu\\_s\\_trudom\\_dajutsja](https://www.dp.ru/a/2007/10/22/Petergofu_s_trudom_dajutsja) или <https://gazeta.spb.ru/28871-0/>

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 23 июля 2005 г. № 449 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Петергофу» // СПС «Гарант».

<sup>9</sup> По материалам Совещания с участием представителей государственных органов «О мерах государственной поддержки развития закрытых административно-территориальных образований». М., Совет Федерации. 18 ноября 2021 г. С. 6, 41.

<sup>10</sup> Более подробно об этой дискуссии см. видеозапись совещания на тему «О мерах государственной поддержки развития закрытых административно-территориальных образований», прошедшего 18 ноября 2021 г. в Совете Федерации, которая размещена на сайте: <https://www.youtube.com/watch?v=70nSjy6tjto>

попытки изменить эту ситуацию предпринимались неоднократно.

3.1. *Сколково и инновационные научно-технологические центры.* В Федеральном законе от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об инновационном центре “Сколково”» говорится, что инновационный центр «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 июля 2017 г. № 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. Также, 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.

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 академгородок был создан в Новосибирске. 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 был иметь собственных учебных лабораторий, предполагалось, что его студенты будут практиковаться на новейшем оборудовании этих институтов<sup>11</sup>.

Правда, в 2012 г. данная уникальная конструкция чуть не была разрушена на основании решения районного суда, когда судья Советского района г. Новосибирска вынес решение о том, что в физико-математической школе при Новосибирском государственном университете не могут преподавать ученые СО РАН и профессора университета, а только учителя, окончившие педагогический вуз. Новосибирский областной суд после вмешательства прессы это решение районного судьи отменил<sup>12</sup>.

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 является 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 Российской Федерации. Каждый раз 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 г. 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

<sup>11</sup> Ложкин А. Академгородок. Судьба утопии. URL: <https://alexander-loz.livejournal.com/123023.html>

<sup>12</sup> Люлько А. К вопросу о необходимости юридического статуса для академгородков // Власть. 2013. № 4. С. 23–25.

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 г. 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 вузов<sup>13</sup>.

Принято считать, что классическим российским университетским городом является Томск. По статистике, каждый пятый житель города — студент; еще в 2015 г. 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 городка<sup>14</sup>.

Иннополис — первый российский город, построенный с нуля на постсоветском пространстве; город отличается нестандартной архитектурой, удивительными разработками. Например, ключевой показатель эффективности работы мэрии — индекс счастья жителей<sup>15</sup>. 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 г., хотя университет начал принимать студентов в 2013 г.

Иннополис и Сколково являются примером создания научных центров «с нуля». Результаты проявятся чуть позже, но уже видно, что в отличие от академгородков, создававшихся в советское время, немалое внимание уделяется конкурентоспособности создаваемых продуктов, привлечению бизнеса. Введено понятие «резидент», означающее обязательную аффилиацию создаваемого продукта с данной территорией, 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.

Подводя итог проведенному экспресс-обзору, следует отметить, что подобные наработки вполне могут быть использованы и в Ханты-Мансийском автономном округе при проработке вопроса о создании наукограда или иного научного городка.

<sup>13</sup> Богомолов А.В. Университетский город как основа бренда территории // Бренддинг малых и средних городов России: опыт, проблемы, перспективы : материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции. Екатеринбург, 2014. С. 77–80.

<sup>14</sup> Более подробно об этом см., например: Университетский город: архитектура смыслов : сб. статей / под ред. А.И. Щербинина и А.Н. Расходчикова. М., Томск, 2021. 152 с.

<sup>15</sup> По материалам сайта <https://innopolis.com/>

## Литература

1. Агирречу А.А. Особенности формирования наукоградов России / А.А. Агирречу // Проблемы урбанизации на рубеже веков : сборник научных статей / ответственный редактор А.Г. Махрова. Смоленск : Ойкумена, 2002. С. 133–144.
2. Лаппо Г.М. Наукограды: вчерашние запретные и полузапретные города — сегодняшние точки роста / Г.М. Лаппо, П.М. Полян // Мир России. 2008. № 1. С. 27–28.
3. Любовный В.Я. Монопрофильные города России: истоки, эволюция развития и регулирования / В.Я. Любовный. Москва : Эконом-Информ, 2018. 445 с.
4. Миронова С.М. Финансово-правовой статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) / С.М. Миронова // Финансовое право. 2020. № 2. С. 16–25.
5. Нарутто С.В. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. Москва : Норма, 2017. 272 с.
6. Университетский город: архитектура смыслов : сборник статей / под редакцией А.И. Щербинина и А.Н. Расходчикова. Москва ; Томск : Национальный исследовательский Томский государственный университет, 2021. 152 с.