

Оригинальная статья

УДК 342

DOI: 10.61205/jrp.2023.100

Наукограды Российской Федерации в механизме реализации государственной научно-технической политики: конституционно-правовые аспекты

Сергей Владимирович Кабышев^{1, 2}

¹Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Москва, Россия

²Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Россия, lab.kkmp@msal.ru

Аннотация. Научно-технологическое развитие является безусловным приоритетом, а его задачи, имея социально ориентированный характер, должны решаться в системной взаимосвязи с реализацией социально-экономического и пространственно-территориального развития. Насущной потребностью являются концентрация и мобилизация сил и средств и наиболее продуктивное использование научно-технического потенциала страны и схемы его территориального размещения для интеграции фундаментальных исследований, прикладной науки и производства. Территории с высокой концентрацией научно-технического потенциала должны служить основой достойной жизни и развития как проживающего на них населения, так и всего народа.

Цель исследования — теоретическое осмысление и анализ с конституционно-правовых позиций проблем определения правового статуса наукоградов как особой, специальной формы организации научно-технологического развития на базе обособленных публично-территориальных образований. Задачи исследования состоят в оценке адекватности (эффективности) данного правового статуса в соотношении с целями и задачами, стоящими перед наукоградами в системе государственной научно-технической политики, и определении направлений его совершенствования.

Методология исследования строится на востребованных в юриспруденции общенаучных и специально-отраслевых приемах и средствах познания.

Результаты исследования. Взятая за основу муниципально-правовая модель организации наукоградов, базирующаяся на статусе городского округа с привнесением в него специфики, связанной с некоторыми особенностями осуществления местного самоуправления, не в полной мере отвечает характеру решаемых посредством наукоградов задач научно-технологического развития. Предназначение местного самоуправления состоит в непосредственной организации жизнедеятельности населения, проживающего на соответствующей территории, в связи с чем муниципальные институты должны в социальном аспекте содействовать научно-технологическому развитию, но не могут охватывать соответствующие общегосударственные стратегические задачи. Механизмы управления наукоградами должны обеспечивать согласованное развитие этих территорий в рамках единой государственной научно-технической политики на основе научного и государственного руководства развитием таких территорий.

Ключевые слова: территория, пространственно-территориальное развитие, государственная научно-техническая политика, научно-технологическое развитие, местное самоуправление, территории с высоким научным потенциалом, наукограды

Для цитирования. Кабышев С. В. Наукограды Российской Федерации в механизме реализации государственной научно-технической политики: конституционно-правовые аспекты // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 9. С. 15—27. DOI: 10.61205/jrp.2023.100

Original article

Science Cities of the Russian Federation in the Mechanism of Implementation of the National Scientific and Technological Policy: Constitutional and Legal Aspects

Sergei V. Kabyshev^{1, 2}

¹State Duma, Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia

²Kutafin Moscow State Law University, Moscow, Russia, lab.kkmp@msal.ru

Abstract. Scientific and technological development is an absolute priority, and its tasks, having a socially oriented nature, should be solved in a systemic relationship with the implementation of socio-economic and spatial-territorial development. The urgent need is the concentration and mobilization of forces and means and the most productive use of the scientific and technical potential of the country and the scheme of its territorial location for the integration of fundamental research, applied science and production. Territories with a high concentration of scientific and technical potential should serve as the basis for a decent life and development of both the population living on them and the entire people.

The purpose of the study is a theoretical understanding and analysis from the constitutional and legal positions of the problems of determining the legal status of science cities as a special, special form of organization of scientific and technological development on the basis of separate public-territorial entities. The objectives of the study are to assess the adequacy (effectiveness) of this legal status in relation to the goals and objectives facing science cities in the system of state scientific and technical policy, and to determine the directions of its improvement.

The research methodology is based on general scientific and special sectoral techniques and means of cognition that are in demand in jurisprudence.

The results of the study. The municipal-legal model of science cities, based on the status of an urban district with the introduction of specifics related to some features of the implementation of local self-government, does not fully meet the nature of the tasks of scientific and technological development solved through science cities. The purpose of local self-government is to directly organize the life activities of the population living in the relevant territory, in connection with which municipal institutions should contribute to scientific and technological development in a social aspect, but cannot cover the relevant national strategic objectives. The management mechanisms of science cities should ensure the coordinated development of these territories within the framework of a unified state scientific and technical policy based on scientific and state management of the development of such territories.

Keywords: territory, spatial and territorial development, state scientific and technical policy, scientific and technological development, local self-government, territories with high scientific potential, science cities

For citation. Kabyshev S. V. Science Cities of the Russian Federation in the Mechanism of Implementation of the National Scientific and Technological Policy: Constitutional and Legal Aspects. *Journal of Russian Law*, 2023, vol. 27, no. 9, pp. 15—27. (In Russ.) DOI: 10.61205/jrp.2023.100

Вопросы согласованного, взаимосвязанного решения научно-технологических и пространственно-социальных задач находятся в центре современного этапа развития России с учетом территориального масштаба, природно-климатических, хозяйственных, инфраструктурных и демографических особенностей и диспропорций.

С одной стороны, формирование и реализация научно-технологиче-

ские производств и их компонентов, относящихся к новым технологическим укладам, служат необходимым условием обеспечения связности страны, создания равнодоступных возможностей профессионально-экономической самореализации и пользования социально-экономическими благами на всей территории независимо от места жительства. Инновационно ориентированный, предполагающий активное стимулирование и ускоренное внедрение

изобретений, экономический рост не может рассматриваться только с позиции повышения благосостояния, а должен быть непременно направлен на создание предпосылок для эффективного освоения, обустройства и удержания территории как пространственной и материальной основы полновластия российского многонационального народа, достойной жизни и свободного развития человека. С другой стороны, очевидно, что территория, рассматриваемая в единстве властно-политических, пространственно-географических, ресурсно-инфраструктурных и личностно-социальных аспектов, частных и публичных начал¹, оказывает существенное влияние на условия формирования, локализации, воспроизводства научно-технического потенциала страны.

В соответствии с поправкой, внесенной в Конституцию РФ в 2020 г., конституционное закрепление получил принцип единой социально ориентированной научно-технической государственной политики, основанной на сохранении и укреплении научного потенциала России (п. «в» и «в¹» ч. 1 ст. 114). Вместе с этим в п. «е» ст. 71 к ведению Российской Федерации отнесено установление основ федеральной политики и федеральные программы в области научно-технологического развития Российской Федерации. В результате не просто расширен состав программно-политических задач федерального уровня, в решении которых (с учетом оставшихся неизменными положений п. «е» ч. 1 ст. 72, закрепляющих в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ общие вопросы науки) должны принимать действенное участие субъекты РФ,

по сути, данными нормами задан политико-правовой режим научной обоснованности и научно-технологического подкрепления в достижении комплекса взаимосвязанных целей государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития.

В целом конституционные новации ориентируют на то, чтобы научно-технологическое развитие было подчинено обществу значимым целям, носило социально детерминированный характер, и при этом предполагают его обеспечение государством через создание необходимых, прочных и действенных гарантий, особенно в рамках территорий с уже сложившейся высокой концентрацией науки и интеллекта, имея в виду, что достигнутый уровень поддержки таких территорий не может снижаться. Научно-технологические и социальные аспекты реализации потенциала и развития таких территорий взаимообусловлены: необходимо стимулирование сохранения и притока научных кадров, активное привлечение инвестиций для научных проектов и наукоемких производств, использование научно-технического потенциала в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, и для реализации общенациональных задач. Отметим, что в соответствии с п. 1 ст. 11 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала является одной из основных целей государственной научно-технической политики, которая, в свою очередь, определена как составная часть социально-экономической политики (абзац седьмой ст. 2).

Важно, что обновленное конституционное регулирование научно-технологического развития служит основой для системных мер по его реализации и преодоления уже давно замеченных в этой сфере пра-

¹ См.: Бондарь Н. С. Территория как конституционно-правовая категория: единство публично-властных и личностных начал // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2016. Т. 3. № 4. С. 7—14.

вовых проблем, связанных, в частности, с несогласованностью норм права, несбалансированностью механизмов централизованного и децентрализованного управления в сфере научного прогресса, которые не могут быть решены за счет совершенствования правоприменения или в рамках очередной федеральной программы, а требуют серьезной модернизации действующего законодательства². Правильно констатируется, что «включение в Конституцию новых норм в части регулирования научно-технологического развития позволит усилить его правовую основу, восстановить преемственность с советским опытом, где наука была подлинным “локомотивом” экономического и социального развития», что данный комплекс норм — «адекватная база для развития государства в условиях перехода к новому технологическому укладу»³.

Соответственно, организация и проведение единой социально ориентированной государственной политики в сфере науки на основе конституционного принципа единства системы публичной власти предполагают необходимость поиска оптимального баланса между централизацией и децентрализацией и обеспечение взаимодействия и согласованного функционирования (в том числе посредством соответствующих организационно-правовых и финансово-бюджетных механизмов) всех уровней публичной власти в целях создания условий для наиболее эффективного научно-технологического развития в интересах всего общества.

² См.: Хабриева Т. Я. Правовое измерение научного прогресса // Журнал российского права. 2009. № 8. С. 21.

³ Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2022 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020.

Действующее законодательство не конкретизирует конституционно-правовую категорию «научный потенциал» (в том числе в соотношении с категорией научно-технологического (или научно-технического) потенциала) и не дает производные понятия, определяющие высокий научный потенциал соответствующей территории.

В системе правового регулирования территориальной организации публичной власти по признаку наличия высокого научно-технологического потенциала произведено обособление наукоградов Российской Федерации в Федеральном законе от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее — Закон о наукоградах). При этом нормативные критерии присвоения (сохранения) статуса наукограда связаны с определенными требованиями, предъявляемыми к научно-производственному комплексу (далее — НПК), расположенному на соответствующей территории (п. 1 и 5 ст. 2¹ названного Закона). Вместе с тем реальный состав территорий с высоким научно-технологическим, интеллектуальным потенциалом не сводится только к наукоградам, имеющим официальный статус, а включает и иные территории, в том числе соотносимые по своим показателям с требованиями, предъявляемыми при решении вопроса присвоения статуса наукограда.

На заседании Совета по науке и образованию при Президенте РФ, состоявшемся 8 февраля 2023 г., были высказаны предложения о необходимости совершенствования управления территориями с повышенной концентрацией науки, об актуализации статуса наукоградов и иных подобных территорий, вовлеченных в реализацию научно-технологических проектов мирового уровня (мегасайенс), в целях повышения качества урбанистики⁴. В пе-

⁴ См.: Стенограмма заседания Совета при Президенте РФ по науке и образованию

речне поручений по итогам данного заседания содержится поручение Правительству РФ «принять дополнительные меры по инфраструктурному развитию территорий с высоким научно-технологическим потенциалом в рамках реализации программ благоустройства городов и проектов по созданию комфортной городской среды» (п. 2 «ж»)⁵. Очевидно, реализация данного поручения должна быть вписана в более широкий контекст мер, направленных на развитие научных территорий.

Комитет Государственной Думы по науке и высшему образованию по итогам выездного заседания в Дубне 24 ноября 2022 г. утвердил рекомендации «Потенциал наукоградов и территорий с высокой концентрацией интеллекта для форсированного научно-технологического развития России: законотворческий аспект»⁶. Основной посыл рекомендаций в том, что механизмы управления наукоградами и иными подобными территориями, имеющими общенациональное стратегическое значение, должны обеспечивать согласованное развитие этих территорий в рамках единой государственной научно-технической политики.

Стоящие задачи прорывного научно-технологического развития требуют концентрации и мобилизации сил и средств и наиболее продуктивного использования существующего научно-технического потенциала и

от 8 февраля 2023 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/70473> (дата обращения: 26.05.2023).

⁵ Перечень поручений Президента РФ от 20 апреля 2023 г. по итогам заседания Совета при Президенте РФ по науке и образованию от 8 февраля 2023 г. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/70973> (дата обращения: 26.05.2023).

⁶ URL: http://komitet8.km.duma.gov.ru/upload/site113/Rekomendacii_parlamentskih_slushaniy_naukogradu.pdf (дата обращения: 26.05.2023).

схемы его территориального размещения для интеграции фундаментальных исследований, прикладной науки и производства.

В настоящее время реализуются различные проекты, касающиеся инфраструктуры научно-технологического развития, в том числе в известной привязке к территориальной политике (в частности, инновационный центр «Сколково»⁷, инновационные научно-технологические центры⁸, научно-образовательные центры мирового уровня⁹, отчасти кампусы мирового уровня, рассматриваемые как новый тип инфраструктуры и среды для решения задач технологического развития страны¹⁰). Вместе с тем отсутствуют эффективные законодательные решения и механизмы, которые обеспечивали бы целостный и согласованный, в том числе по уровням публичной власти и межведомственной координации, режим управления комплексным научно-технологическим, социально-экономическим, пространственным развитием территорий, имеющих высокий научно-технический потенциал и стратегическое значение для государства.

Актуальной задачей является формирование институциональ-

⁷ См. Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»».

⁸ См. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁹ См. постановление Правительства РФ от 30 апреля 2019 г. № 537 «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».

¹⁰ См. распоряжение Правительства РФ от 20 мая 2023 г. № 1315-р «Об утверждении Концепции технологического развития на период до 2030 года».

ной системы пространственной организации научно-технологического развития на основе юридически формализованных объективных критериев определения состава научных территорий, которые могут быть определенным образом дифференцированы с учетом специфики конкретных таких институтов, но должны иметь общие, единые основания. В частности, необходимо серьезное переосмысление правовой парадигмы наукоградов.

В существующих правовых реалиях наукограды являются, по сути, единственной специализированной формой управления научно-технологическим развитием, непосредственно интегрированной в виде составного элемента в систему территориальной организации публичной власти¹¹. Сходная конструкция закрытого административно-территориального образования строится вокруг идеи безопасности организаций и (или) объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим охраны (п. 1 ст. 1 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»).

В иных случаях (инновационные научно-технологические центры, территории опережающего развития и т. п.) законодатель прибегает к непублично-властным организационно-правовым формам, которые, с одной стороны, создаются при активном использовании частноправового инструментария (модель управляющей компании в форме акционерного общества), а с другой — задействованы в механизме реализации публично-властных функ-

ций и задач, поскольку ряд вопросов организации жизнедеятельности на соответствующей территории решается управляющей компанией, а Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) содержит в таких случаях оговорки об особенностях организации местного самоуправления, которые устанавливаются специальным федеральным законом (ст. 82²—82⁴). Данный подход подвергается оправданной критике на том основании, что передача частной компании функции управления зонами опережающего роста нередко приводит не к повышению эффективности управления развитием территорий, а к существенному искажению содержания государственного управления и в конечном счете к дискредитации государственной власти, одновременно с этим отстранение муниципальной власти от управления зонами опережающего роста «ставит под удар» местное самоуправление¹². Между тем реализация управления подобными территориями именно через местное самоуправление не предопределена конституционными и социальными факторами.

Определение правового статуса наукограда, как в иных указанных случаях, обеспечивается с использованием оговорки в ч. 2 ст. 81 Закона № 131-ФЗ. Закон о наукоградах, являющийся специальным, раскрывает понятие наукограда через родовую принадлежность наукоградов к муниципальным образованиям со статусом городского округа (абзац второй ст. 1). В той же норме дана характеристика НПК наукограда как имеющего градообразующее (и только это) значение, т. е. опре-

¹¹ Подробнее см.: Шугрина Е. С. Наукограды, города науки, академгородки, инновационные и научные центры (обзор советского и российского опыта создания) // Наукограды и города науки / под ред. Е. С. Шугриной, М. П. Ряшина. Ханты-Мансийск, 2022. С. 4—24.

¹² См.: Баженова О. И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 49—55.

делена основная связь образующих НПК наукоградов организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, с городским хозяйством и самоуправлением.

Взятая за основу муниципально-правовая модель организации наукоградов объясняется их историческим генезисом начиная с периода форсированной советской индустриализации в качестве специальных научных городских поселений, повсеместностью местного самоуправления и ориентацией его институтов, являющихся наиболее приближенными к населению, на благоустройство среды обитания по месту жительства с участием местного сообщества, определяющей ролью НПК наукограда в социально-экономической жизни населения.

Вместе с тем правовая конструкция наукограда, базирующаяся на статусе городского округа с привнесением в него специфики, связанной с некоторыми особенностями осуществления местного самоуправления, не в полной мере отвечает характеру решаемых посредством наукоградов задач научно-технологического развития. Неслучайно один из наиболее авторитетных исследователей российского местного самоуправления В. И. Васильев подчеркивал, что «дальнейшая судьба наукоградов связана с проведением политики, которая учитывает как интересы местного сообщества, так и интересы государства. Создание оптимальных механизмов, согласование этих интересов, закрепление их в законодательстве составляет одну из важнейших задач государственного строительства»¹³.

В силу Закона о наукоградах соответствующие публично-правовые образования определены в качестве наукоградов именно Российской Федерации, что выражает ясное признание за ними общегосударствен-

ной значимости. При этом из абзаца третьего ст. 1 данного Закона вытекает, что основное предназначение НПК наукоградов должно состоять в реализации государственных приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, а не в осуществлении отдельных конкретных задач локального (местного) значения (хотя влияние на них может быть весьма значительным). Если принять во внимание то обстоятельство, что в рамках действующего законодательства как о местном самоуправлении, так и о науке «органы местного самоуправления либо забыты, либо далеко “отодвинуты” от вопросов непосредственного, определяющего участия в формировании и реализации науки и научно-технической политики на территории муниципального образования»¹⁴, дискуссионность муниципально-правовой привязки статуса наукограда только усиливается.

Согласно выработанным Конституционным Судом РФ правовым позициям:

приоритетом местного самоуправления выступает решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования; органы местного самоуправления должны решать вопросы, относящиеся к непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения; это, однако, не препятствует конструктивному взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее успешного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и

¹³ Васильев В. И. Муниципальное право России. 2-е изд. М., 2012. С. 553.

¹⁴ Кожевников О. А. Муниципальные образования в механизме реализации государственной научной и научно-технической политики: некоторые вопросы законодательной регламентации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2023. № 1. С. 12.

возложению на органы местного самоуправления тех или иных имеющих общегосударственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории (постановления КС РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П, от 24 декабря 2012 г. № 32-П, от 30 мая 2023 г. № 27-П);

не исключается введение нормативных правил организации местного самоуправления на конкретных территориях, объективная специфика которых — определяемая, в частности, наличием в пределах их границ объектов особого государственного значения — допускает специальное правовое регулирование соответствующих муниципальных отношений в целях обеспечения необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов (определение КС РФ от 5 марта 2009 г. № 375-О-О).

Вместе с тем в постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П Конституционный Суд РФ, рассматривая вопросы участия субъектов РФ в определении структуры и порядка формирования органов местного самоуправления, в том числе в отдельных конкретных муниципальных образованиях, исходил из того, что характер и степень концентрации реализуемых на определенной территории публично-властных функций и задач должны учитываться при определении как организационного механизма, в том числе порядка формирования, структурирования, публичной власти на этой территории, так и особенностей организационных и функциональных институтов, применяемых для обеспечения согласованного взаимодействия соответствующего публично-территориального образования с иными уровнями публичной власти в зависимости от степени их интеграции в осуществление этих функций и задач.

В указанном постановлении было подчеркнуто также, что организация публичной власти в публич-

но-территориальных образованиях верхнего уровня, сформированных не по поселенческому, а по территориальному принципу (округа, районы), должна определяться с учетом особенностей их правового статуса и исходя из соотношения решаемых в рамках той или иной публично-территориальной единицы вопросов местного и государственного значения, их уровня и объема. Конституционный Суд не исключил возможность создания на территориях (в том числе отдельных), имеющих статус административно-территориальных единиц регионального подчинения, непосредственно входящих в состав территории субъекта РФ, органов государственной (представительной и исполнительной) власти.

Из приведенных правовых позиций и методологических подходов Конституционного Суда следует, что в качестве элемента единой системы публичной власти местное самоуправление может участвовать в решении вопросов общегосударственного значения, в том числе в реализации задач научно-технологического развития Российской Федерации, но прежде всего в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, создания для него достойных условий жизни. При этом оно не должно рассматриваться как основной и решающий инструмент реализации задач, которые по характеру, масштабу и значению объективно выходят за пределы территориальной самоорганизации населения, непосредственно сопряжены с осуществлением единой государственной политики для обеспечения общенациональных интересов, требуют общегосударственной концентрации сил и средств. Данные обстоятельства могут предопределять как установление на конкретной территории особенностей организации местного самоуправления, так и отнесение соответствующей территории к уровню государственной вла-

сти. Более того, вновь закрепленная норма ч. 3 ст. 131 Конституции РФ, предусматривающая возможность установления особенностей осуществления публичной власти (а не только местного самоуправления!) на отдельных территориях, допускает использование законодателем с учетом объективной специфики конкретных территорий различных комбинированных и оригинальных моделей публичной власти, в том числе основанных на применении отличающихся от востребованных во всех иных случаях уникальных правовых механизмов формирования органов публичной власти и их организационных и функциональных связей с иными публично-территориальными уровнями.

Предусмотренные в Законе о наукоградах особенности организации наукограда состоят в согласовании стратегии социально-экономического развития наукограда с Минобрнауки России, предоставлении наукограду межбюджетных трансфертов (размеры которых имеют тенденцию к сокращению и на данном этапе весьма невелики), закреплении за органами наукограда некоторых прав, связанных с реализацией указанной стратегии и не оказывающих существенного влияния на укрепление и развитие научно-технического потенциала, возможности создания научно-технического совета наукограда (не имеющего четко определенного в законодательстве статуса, а на практике выступающего в качестве консультативно-совещательного органа при главе города). В целом это не обеспечивает необходимые институционально-управленческие и ресурсные условия для развития наукоградов.

При этом принадлежность к муниципальным образованиям встраивает наукограды в систему финансово-бюджетного выравнивания, препятствуя применению, в частности, механизмов прямой федеральной компенсации льгот, предоставленных в связи с реализацией ин-

вестиционных проектов, реализуемых в наукоградах. И вместе с тем очевидно, что одно лишь увеличение финансирования не предопределяет повышение эффективности реализации посредством наукоградов задач научно-технологического развития. Совершенствование финансового регулирования должно идти рука об руку с интеграцией таких публично-территориальных образований в единую систему государственной научно-технической политики путем формирования специального правового режима управления комплексным развитием наукоградов.

Необходимо искать более сбалансированные решения, которые позволили бы обеспечить действенное влияние и контроль в отношении развития наукоградов и со стороны органов государственной власти (в том числе на базе более глубоких субординационных связей), и посредством развития институтов научного руководства, и через формирование механизмов эффективного участия организаций, входящих в состав НПК наукоградов.

В связи с этим в настоящее время необходимо, в частности:

а) определить и юридически формализовать состав территорий с высоким научно-технологическим потенциалом и те из их числа, нуждающиеся в дополнительных мерах по инфраструктурному развитию, применительно к которым такие дополнительные меры являются необходимыми и оправданными с точки зрения приоритетных задач государственного научно-технологического развития. Реализация этой задачи сопряжена с настоятельной необходимостью конкретизации в текущем законодательстве конституционно-правовой категории «научный потенциал»;

б) рассмотреть вопрос о необходимости актуализации правового статуса наукоградов Российской Федерации через признание их в качестве особых публично-правовых

образований, имеющих стратегическое общегосударственное значение для достижения прорывного, форсированного научно-технологического развития Российской Федерации. Институционально-статусное обособление наукоградов как публично-правовых образований особого рода подразумевает формирование органов публичной власти наукоградов, обеспечивающих реализацию местного самоуправления на соответствующих территориях, но не сводимых к такой реализации;

в) обеспечить принятие мер, направленных на повышение согласованности функционирования и взаимодействия органов публичной власти на соответствующих научных территориях, гармонизированный учет в их деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов, вовлечение научных сообществ наукоградов в формирование и реализацию единой государственной научно-технической политики Российской Федерации. В данном случае предполагается необходимость формирования институтов государственного и научного руководства развитием научных территорий и одновременно создания условий для представительства интересов, связанных с развитием научно-технического потенциала соответствующих территорий, в непосредственном взаимодействии с федеральными органами государственной власти. В частности, следует подумать над:

введением специального порядка формирования представительного органа наукограда (при непосредственном или опосредованном участии организаций, входящих в состав НИК наукограда);

повышением роли научно-технического совета наукограда в качестве обязательного, организационно обособленного структурного элемента в организационном механизме публичной власти наукограда (с законодательным установлением

требований к порядку его формирования, независимости во взаимоотношениях с другими органами наукограда);

изменением механизма наделения полномочиями главы наукограда (вплоть до прямого участия в данной процедуре Российской Федерации — например, по решению Президента РФ в отношении кандидатур, представленных научно-техническим советом наукограда по согласованию с РАН);

введением инструментов согласования программы социально-экономического развития наукограда с субъектом РФ;

г) сформировать (усовершенствовать) организационно-правовые механизмы, обеспечивающие реализацию мероприятий инфраструктурного развития территорий с высоким научно-технологическим потенциалом в соответствии с целями сохранения и развития данного научно-технологического потенциала, т. е. подчинить программы и проекты благоустройства соответствующих территорий централизованным механизмам управления ими именно как научно-ориентированными территориями, интегрированными в государственную научно-техническую политику;

д) определить перечень дополнительных мер и критериев оценки их эффективности, в том числе с использованием пилотной модели правового регулирования.

Сегодня, несмотря на все сложности, крайне важно обеспечить режим максимального благоприятствования для научных мегапроектов, связанных с созданием и развитием сети уникальных научных установок класса мегасайенс. Поддержка данных проектов отнесена к ключевым задачам в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹⁵ (подп. 9 п. 76), Стратегии научно-технологиче-

¹⁵ Утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400.

ского развития Российской Федерации¹⁶ (подп. «а» п. 11, подп. «б» п. 32). Также назовем Указ Президента РФ от 25 июля 2019 г. № 356 «О мерах по развитию синхротронных и нейтронных исследований и исследовательской инфраструктуры в Российской Федерации».

Создание и функционирование объектов класса мегасайенс требует необходимых территорий для обустройства научной и социальной инфраструктуры, формирования условий для сопряженного (в том числе в пространственном отношении) развития сопутствующих и внедренческих проектов, возможного установления и применения специальных правовых режимов, консолидации и централизованного использования значительных финансово-экономических ресурсов, особых форм участия научных организаций, ответственных за осуществление соответствующих мегапроектов, в принятии решений, непосредственно влияющих на весь комплекс вопросов, связанных с их реализацией.

В связи с этим представляется необходимым рассмотреть вопрос о целесообразности придания особого статуса отдельным территориям, на которых размещены или планируются к размещению объекты класса мегасайенс, с установлением специального порядка управления (в том числе, возможно, при непосредственном участии Президента РФ) и регулятивных режимов (в частности, через трансформацию существующих наукоградов).

В целом следует учитывать остроту дефицита возможностей для пространственного развития наукоградов, подталкивающего к необходимости территориальных укрупнений, как это произошло, например, недавно в Московской области (в рамках преобразования наукоградов Пущино и Протвино и городского округа Серпухов). При неизменности

прежних управленческих моделей это может повлечь дополнительные инфраструктурные риски.

Отсутствие специального федерального правового регулирования преобразования наукоградов, тем более с участием в преобразовании муниципальных образований, не обладающих таким особым статусом (в частности, без определения порядка согласования данных решений на федеральном уровне и необходимого уточнения ранее принятых актов в отношении особого статуса соответствующих территорий), порождает неоднозначные трактовки юридических последствий такого преобразования, дезориентирует научную общественность и граждан и может приводить к снижению организационных и финансовых гарантий эффективного и устойчивого функционирования сложившихся научно-производственных комплексов наукоградов и достижения целей, определенных стратегиями их развития.

В связи с этим следует рассмотреть вопрос о внесении в федеральное законодательство необходимых изменений, направленных на регулирование специального порядка осуществления преобразования муниципальных образований, обладающих статусом наукограда, предполагающего обязательность:

а) обоснования планируемого преобразования с точки зрения создания условий для повышения вклада научно-производственного комплекса наукограда (в сочетании с научно-производственным комплексом смежного наукограда и научно-техническими, производственными, образовательными и иными возможностями иного муниципального образования) в реализацию приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации, качественного улучшения инфраструктуры наукограда для привлечения и закрепления необходимых высококвалифицированных кадров;

¹⁶ Утв. Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642.

б) согласования соответствующего преобразования с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с возможным использованием в рамках такого согласования инструментария научной (научно-технической) экспертизы представленной на согласование документации;

в) выявления мнения научного сообщества наукограда (представителей НПК наукограда) в отношении планируемого преобразования;

г) установления четких организационных, финансовых и иных необходимых гарантий, обеспечивающих сохранение возможностей результативного участия предста-

вителей научно-производственного комплекса наукограда в решении значимых вопросов развития наукограда и недопустимость снижения достигнутого уровня социальной защищенности на соответствующей территории.

Соответственно, требуются системные законодательные решения и институты, которые бы обеспечивали централизованный режим управления комплексным научно-технологическим, социально-экономическим, пространственным развитием территорий, имеющих высокий научно-технический потенциал и стратегическое значение для государства.

Список литературы

1. Баженова О. И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3.
2. Бондарь Н. С. Территория как конституционно-правовая категория: единство публично-властных и личностных начал // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2016. Т. 3. № 4.
3. Васильев В. И. Муниципальное право России. 2-е изд. М., 2012.
4. Кожевников О. А. Муниципальные образования в механизме реализации государственной научной и научно-технической политики: некоторые вопросы законодательной регламентации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2023. № 1.
5. Хабриева Т. Я. Правовое измерение научного прогресса // Журнал российского права. 2009. № 8.
6. Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2022 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020.
7. Шугрина Е. С. Наукограды, города науки, академгородки, инновационные и научные центры (обзор советского и российского опыта создания) // Наукограды и города науки / под ред. Е. С. Шугриной, М. П. Ряшина. Ханты-Мансийск, 2022.

References

1. Bazhenova O. I. On participation of municipal formations in management of development of the territory in the context of reform of city circuits. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2015, no. 3, pp. 49—55. (In Russ.)
2. Bondar N. S. Territory as a legal constitutional category: unity of public and personal elements. *Vestnik yuridicheskogo fakul'teta Yuzhnogo federal'nogo universiteta*, 2016, vol. 3, no. 4, pp. 7—14. (In Russ.)
3. Vasiliev V. I. *Municipal Law of Russia*. 2nd ed. Moscow, 2012. 680 p. (In Russ.)
4. Kozhevnikov O. A. Municipal units in the mechanism of implementation of the state science and science and technology policy: some legal regulation issues. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie*, 2023, no. 1, pp. 10—14. (In Russ.)
5. Khabrieva T. Y. Legal Dimension of Scientific Progress. *Journal of Russian Law*, 2009, no. 8, pp. 14—24. (In Russ.)

6. Khabrieva T. Y., Klishas A. A. *Thematic commentary to the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities"*. Moscow, 2020. 240 p. (In Russ.)

7. Shugrina E. S. Science towns, cities of science, academic towns, innovation and research centers (review of the Soviet and Russian experience of creation). In: Shugrina E. S., Ryashin M. P. *Science towns and cities of Science*. Khanty-Mansiysk, 2022. Pp. 4—24. (In Russ.)

Информация об авторе

С. В. Кабышев, председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по науке и высшему образованию, профессор кафедры конституционного и муниципального права МГЮА, кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ

Information about the author

S. V. Kabyshev, Cand. Sci. (Law), Honored Lawyer of the Russian Federation, Head of the Committee of State Duma, Federal Assembly of the Russian Federation; Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University

Поступила в редакцию 10.07.2023
Принята к публикации 11.07.2023

Received 10.07.2023
Accepted 11.07.2023

