

Капицын В.М., доктор полит. наук, профессор

О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ РАЗВИТИЯ НАУКОГРАДОВ В РОССИИ

Аннотация: В статье рассмотрены вопросы правового регулирования деятельности муниципальных образований, получивших статус наукограда Российской Федерации, предполагаемые изменения в данном регулировании.

Ключевые слова: статус наукограда Российской Федерации, правовое регулирование, муниципальные образования

Kapitsyn V.M. Legal Aspects of Developing of Naukograd's in Russia

Resume: In Article are problems of legal regulation of municipalities in status of Naukograd's of Russian Federation, Changes in Legal Regulation considered.

Key world: status of naukogad's of Russian Federation, legal regulation, municipalities.

Как появились наукограды

В России насчитывается примерно 70 муниципальных образования (далее МО) с градообразующими объектами в виде научно-производственных комплексов (далее НПК) с мощным интеллектуальным и научно-техническим потенциалом. Такие города возникали в СССР, начиная с 1930-х гг. (так, в пос. Стаханово под Москвой создавался испытательный комплекс для авиации, ставший основой НПК г. Жуковского). СССР в условиях военного противостояния и экономического соревнования с капитализмом ускоренно развивало науку и образование¹, что позволило сделать рывок в исследовании космоса, ядерной энергетики, авиастроении, новых материалах, биологии, медицине и др.

В 1990-х гг. значительно уменьшилось бюджетное финансирование НПК; уходили учёные, сотрудники, рабочие, простаивало ценное оборудование. Отставало правовое регулирование. В советское время положение научных центров в основном определялось подзаконными актами, т.к. среди них было много военных ЗАТО (закрытых административно-территориальных образований). После развала СССР образовались правовые пробелы.

Специалисты пытались остановить развал науки. В 1991 г. в г. Жуковском оформилось движение «Союз развития наукоградов». В марте 1993 г. в Верховном Совете России по инициативе данного Союза, при участии Мособлсовета и администрации Московской обл. проводились слушания по проблеме наукоградов. После роспуска Верховного Совета (указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400) вопросы наукоградов были отложены и только в 1995 г. возобновлено их рассмотрение, разработаны два варианта проекта закона «О статусе наукограда Российской Федерации».

В 1996 г. движение «Союз развития наукоградов» воссоздано как «Союз развития наукоградов России» и сыграл роль лоббиста. В 1997 г. Союз провёл на ВВЦ (ВДНХ) выставку, где были системно представлены более 30 наукоградов, что послужило толчком к подписанию Б.Н. Ельциным Указа «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий»². Потом был принят закон «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее ФЗ №70), вступивший в силу 7 апреля 1999.

Первым такой статус в 2000 г. получил Обнинск (Калужская обл.), затем, с 2001 по 2008 гг. он был присвоен ещё 13 МО. Это – подмосковные Королев, Дубна, Реутов, Фрязино, Пущино, Жуковский, Троицк, Протвино, Черноголовка, Кольцово (Новосибирск), Мичуринск (Тамбовская обл.), Бийск (Алтайский край), Петергоф (Санкт-Петербург).

Статус наукограда и критерии его присвоения

Ст. 1 ФЗ №70 определило правовой статус наукограда РФ. Это – МО, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим НПК, включающим совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую,

инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники России. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее, ФЗ №131) в ст. 81 предусмотрел особенности правового регулирования местного самоуправления в наукограде РФ. Наукограды РФ по своей территориально-правовой форме являются городскими округами, что создавало некоторые дополнительные возможности.

НПК в данных МО являются элементами формирующейся инновационной системы; их развитие связано с требованиями Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127 «О науке и государственной научно-технической политике» и Письма Президента РФ от 30 марта 2002 г. № Пр-576 «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу». На организации, расположенные в таких МО, распространялись также нормы гражданского законодательства, в том числе о коммерческих и некоммерческих организациях, интеллектуальной собственности, авторских правах. Особое место занимали также федеральные, региональные и муниципальные программы развития наукоградов РФ.

МО, претендующее на статус наукограда РФ, отвечает следующим критериям:

- имеет НПК, расположенный на территории МО; этот НПК должен быть градообразующим и отвечать следующим условиям: а) численность работающих в организациях НПК должна составлять не менее 15% от числа работающих на территории данного МО; б) объем научно-технической продукции, соответствующей Приоритетным направлениям развития науки, технологии и техники России, в стоимостном выражении должен составлять не менее 50% общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов на территории МО, или стоимость основных фондов НПК, фактически используемых при производстве научно-технической продукции, должна составлять не менее 50% стоимости фактически используемых основных фондов всех хозяйствующих субъектов на территории МО, за исключением объектов жилищно-коммунальной и социальной сферы.
- в состав НПК в МО, претендующем на статус наукограда РФ, могут быть включены юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке на территории данного МО:
 - научные организации, вузы, иные организации, осуществляющие научную, научно-техническую и инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники России, при наличии у них в случаях, предусмотренных законодательством, государственной аккредитации;
 - организации, независимо от организационно-правовых форм, осуществляющие производство продукции, выполнение работ и оказание услуг, при условии, что доля производства наукоемкой продукции (в стоимостном выражении), соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники России в течение предшествующих 3-х лет, составляет не менее 50% их общего объема производства.

Порядок присвоения статуса наукограда РФ

Статус присваивался сначала Указом Президента РФ, как правило, на 25 лет. Потом, начиная с 2005 г.³, этот статус присваивался Постановлением Правительства РФ на 5 лет. Министр образования и науки утвердил методические рекомендации, регламентирующие порядок представления документов⁴.

Комплект документов о присвоении МО статуса наукограда РФ вносится в Минобрнауки России главой МО по согласованию с органами государственной власти субъекта РФ и состоит из следующих документов:

- сопроводительное письмо главы МО на имя министра образования и науки России о целесообразности развития МО как наукограда РФ;

- документ, подтверждающий, что МО является городским округом;
- решение главы субъекта РФ о назначении уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ, отвечающего за взаимодействие в сфере развития МО как наукограда РФ;
- документ уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ, подтверждающий согласие с решением представительного органа МО о целесообразности развития МО как наукограда РФ.
- решение представительного органа МО о целесообразности развития МО как наукограда РФ;
- перечень и характеристика организаций, входящих в соответствии с законодательством РФ в состав НПК МО (численность работающих, основные виды деятельности и, за последние три года, объемы выпускаемой научно-технической продукции с приложением свидетельств о государственной аккредитации для научных организаций и вузов);
- справка органа МСУ о соответствии НПК в МО предъявляемым ФЗ №70 критериям (документ должен содержать необходимые расчеты и обоснования);
- перечень приоритетных для МО направлений научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров;
- пояснительная записка с обоснованием целесообразности присвоения МО статуса наукограда РФ, включая финансово-экономическое обоснование решения, и описанием его возможных последствий;
- программа комплексного социально-экономического развития МО, включающая характеристику уровня научно-технического (инновационного) потенциала организаций, входящих в состав НПК, и стратегий его эффективного использования при достижении целей и задач развития МО как наукограда РФ, а также контрольные показатели развития наукограда в период реализации программы;
- заключение экологической экспертизы, для чего после разработки и утверждения вышеназванной Программы в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (в ред. ФЗ от 31.12.2005), данная программа направляется в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (Министерство природных ресурсов России).

Минобрнауки России:

- рассматривает в 3-месячный срок представленные документы (проводит их экспертизу, выявляя соответствие НПК в МО критериям статуса наукограда РФ и уровень научно-технического (инновационного) потенциала организаций, их способность реализовать заявленные цели и задачи развития МО как наукограда РФ) и направляет их в Правительственную комиссию по высоким технологиям и инновациям;
- в случае положительного заключения подготавливает проект постановления Правительства РФ и направляет его вместе с представленными документами на согласование в Минфин РФ, другие федеральные органы исполнительной власти, а также имеющие государственный статус академии наук, организации которых включены в состав НПК данного МО;
- после согласования документа со всеми названными органами и учреждениями вносит его на рассмотрение Правительства РФ для принятия решения о присвоении МО статуса наукограда РФ.

В правовом регулировании назрели изменения

В ФЗ № 70 вносились важные поправки, например, в 2004 г. в связи с приведением законодательства в соответствии с наделавшим много шума Федеральным законом № 122,

что повлияло на порядок финансирования наукоградов. Назрели новые серьёзные изменения в регулировании статуса наукоградов РФ. В 2010 г. Минэкономразвития России готовило проект Стратегии инновационного развития на период до 2020 г., где предполагалось пересмотреть статус «наукоградов РФ» (Минобрнауки готовит соответствующие поправки в ФЗ №70), сократить число наукоградов РФ, т.к. не все из них соответствовали предполагаемым поправкам. Присвоение статуса наукограда РФ, судя по проектам, намечалось осуществлять, исходя не только из наличия в НПК, но и степени активности региональных и муниципальных властей в формировании инновационной системы. Но, для МО, соответствующих новым критериям, было обещано расширение поддержки в развитии инноваций и социальной инфраструктуры. Часть предполагаемых изменений встретила сопротивление глав наукоградов РФ, «Союза развития наукоградов России». Поправки в ФЗ №70 обсуждались на ряде совещаний, в частности, на конференции «Кластеры как инструмент инновационного развития наукоградов» в наукограде Пушкино 16 февраля 2012 г.

В подготовленный Минобрнауки России проект программы «Развитие науки и технологий на 2012–2020 годы» вносится уточнение критериев присвоения статуса. Предполагается замена принципа подушевой финансовой поддержки (на каждого жителя МО отпускалось около 1,4 тыс. руб.) на принцип поддержки по результатам конкурса инновационных проектов. Пока межбюджетные трансферты, получаемые наукоградами РФ, могут быть направлены не на инновационное развитие, а только на поддержание социальной и инженерной инфраструктуры. Намечена систематизация законодательства путём принятия ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в части повышения эффективности деятельности наукоградов».

Принятие поправок в ФЗ №70 потребует разработки постановления Правительства РФ, определяющего порядок проведения конкурсного отбора проектов наукоградов. Актуальным оставался вопрос о том, будет ли продлён срок пребывания в статусе наукограда тех МО, которым этот статус представлялся на 5 лет. Президент РФ 9 апреля 2012 г. дал поручение Правительству РФ и Правительству Москвы изучить вопрос о сохранении статуса наукограда РФ Троицку, территории которого теперь войдёт в «Большую Москву». Имеют шансы продлить этот статус и другие наукограды РФ. И, хотя финансирование наукоградов РФ пока не идёт в сравнение с финансированием Сколково (там другой принцип инновационного проектирования), тем не менее, в целом есть надежды на сохранение достигнутого и дальнейшее развитие наукоградов, а с ними на сбережение и привлечение интеллектуального капитала и инвестиций в Россию.

¹ См.: Нетёсова М.С. Города в структуре инновационной системы России // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 5. С. 29.

² Принято было также Постановление Правительства РФ от 24 января 1998 г. № 79 «О мерах по развитию муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами (наукоградов)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 5. ст. 618.

³ Постановление Правительства РФ от 25 ноября 2004 г. № 681 «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса».

⁴ Методические рекомендации о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации. Утверждены Министром образования и науки РФ 31 июля 2006 г.