

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА НАУКОГРАДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В АСПЕКТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 6 ОКТЯБРЯ 2003 г.
№ 131-ФЗ «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Анализируются проблемы правового регулирования статуса наукоградов Российской Федерации. Исследуются содержание федеральных законов и иных нормативных актов, определяющих формирование правовой основы организации и функционирования особой категории муниципальных образований – наукоградов. Предлагаются возможные пути оперативного совершенствования существующего на сегодня механизма правового регулирования статуса наукограда.

Ключевые слова: правовой статус; реформа местного самоуправления; наукоград; городской округ.

Развитие интеграционных процессов науки и производства, формирование эффективной системы местного самоуправления в последнее десятилетие способствовали появлению в Российской Федерации новых типов территориальных производственно-организационных образований, известных сегодня под названием «наукоград» – город науки регионального и(или) федерального значения. Предполагалось, что введение особого статуса наукограда будет направлено как на стимулирование развития высокотехнологичного производства, призванного обеспечить вывод России на передовые позиции в мире в тех направлениях, по которым имеется значительный научно-технический задел, так и на развитие собственно территорий – наукоградов и регионов [1. С. 89–91].

Выделяют семь основных специализаций наукоградов России: 1) авиа-, ракетостроение и космические исследования; 2) электроника и радиотехника; 3) автоматизация, машино- и приборостроение; 4) химия, химическая физика и создание новых материалов; 5) ядерный комплекс; 6) энергетика; 7) биология и биотехнология [2].

По смыслу федерального законодательства наукоград имеет двойственную правовую природу: с одной стороны, является муниципальным образованием – городским округом с присущими ему территориальными, экономическими и организационно-правовыми основами (компетенцией и организационными структурами); с другой – является научно-инновационным центром, с профильными приоритетными направлениями науки, технологий и техники, организационно оформленным в виде градообразующего научно-производственного комплекса [3].

Проблемы правового статуса наукоградов – городских округов заключаются не в их особом высоком интеллектуальном, научно-техническом и производственно-техническом потенциале, а в особенностях правового регулирования статуса наукограда, которые определяются спецификой субъектов, участвующих в отношениях, возникающих при организации жизнедеятельности наукоградов, входящих в общую систему муниципальных образований Российской Федерации. В этих общественных отношениях участвуют органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации, входящие в состав научно-производственного комплекса наукограда. Правовой статус всех участников данных правоотношений различен, поэтому право-

вая регламентация возникающих отношений не может осуществляться одним законом или правовым актом. Для должного правового регулирования необходим комплекс правовых актов, способных обеспечить эффективность существующих норм.

В соответствии с Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» правовое регулирование статуса наукограда осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами об общих принципах организации местного самоуправления, о науке и государственной научно-технической политике, иными федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации [4].

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] был разработан и принят в соответствии с установками послания Президента Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. [6] с целью реализации норм Конституции Российской Федерации о гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ признал наукограды в качестве особой категории городов и установил за ними право на особенности осуществления местного самоуправления, которые должны регулироваться федеральным законом. Данный закон установил, что наукограды являются городскими округами. Однако каких-либо дополнительных признаков или критериев, из которых бы вытекали требования к особенностям осуществления местного самоуправления в наукоградах, Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. не определил. Таким образом, важнейшим следствием принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является требование о необходимости принятия федерального закона, регулирующего особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах.

В августе 2004 г. в Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» внесены изменения, установившие критерии присвоения муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации [7]. В соответствии со ст. 2.1 данного закона муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда Российской Федерации, должно иметь научно-производственный комплекс, расположенный на территории этого муниципального образования. Научно-производ-

ственный комплекс должен быть градообразующим и отвечать критериям: 1) численность работающих в организациях научно-производственного комплекса составляет не менее 15% численности работающих на территории данного муниципального образования; 2) объем научно-технической продукции (соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации) в стоимостном выражении составляет не менее 50% общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования, или стоимость основных фондов комплекса, фактически используемых при производстве научно-технической продукции, составляет не менее 50% стоимости фактически используемых основных фондов всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования, за исключением жилищно-коммунальной и социальной сферы.

В научно-производственный комплекс входят юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке на территории данного муниципального образования: 1) научные организации, учреждения высшего профессионального образования и иные организации, осуществляющие научную, научно-техническую и инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации при наличии у них, в случаях предусмотренных законодательством Российской Федерации, государственной аккредитации; 2) 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 Российской Федерации в течение предшествующих трех лет, составляет не менее 50% их общего объема производства.

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации закрепляет за данным муниципальным образованием права на государственную поддержку. Процедурные вопросы рассмотрения Правительством Российской Федерации предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации регламентируются постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2004 г. № 681 «Об утверждении порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса» [8].

Логика указанных государственных решений заключалась в следующем:

- главная задача в реформировании российской науки – приближение субъектов научно-производственной деятельности к субъектам экономической деятельности реального сектора экономики;

- эффективность деятельности субъектов научно-производственной деятельности во многом определяется состоянием социально-экономического развития среды, в которой они функционируют.

Научно-техническая среда влияет на экономику не только непосредственно через создание и реализацию конкретных прикладных разработок, но само ее существование и функционирование являются необходимыми (хотя и недостаточными) условиями экономического роста. Основная идея программ развития наукоградов заключается в реализации дополнительных правовых условий, которые предоставляет муниципальному образованию статус наукограда Российской Федерации. Исходя из этой идеи, базой экономического развития наукограда должен был стать научно-производственный комплекс города – имеющиеся на территории муниципального образования научно-исследовательские организации и высокотехнологичные производственные предприятия. Основной потенциал таких организаций и предприятий – это превращение научно-производственного комплекса города в ресурс развития в экономической реальности путем создания условий для его эффективного функционирования за счет включения научных разработок и новых технологий в экономические отношения. При этом предполагалось, что меры государственной поддержки как со стороны федерального центра, так и со стороны субъекта Российской Федерации, на территории которого располагается наукоград Российской Федерации, определяются индивидуально в каждом конкретном случае.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наукоград как городской округ вправе решать вопросы местного значения, образовывать для решения местных экономических, социальных и культурных вопросов органы местного самоуправления с ограниченными ст. 3, 4, 17, 36, 37, 38 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. полномочиями.

При этом органы местного самоуправления городского округа – муниципального образования могут быть наделены отдельными государственными полномочиями Российской Федерации или субъектов Российской Федерации при соблюдении определенных условий, среди которых важное значение имеет осуществление финансового обеспечения переданных государственных полномочий за счет предоставляемых бюджету городского округа субвенций из федерального или регионального бюджета (ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.).

Наукоград как научно-производственный комплекс, в отличие от наукограда – городского округа, имеет иную правовую природу. В Федеральном законе от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ говорится о наукоградах Российской Федерации как о своеобразных территориальных высокоэффективных научно-технологических центрах федерального уровня. В то же время наукоград – городской округ, как и все муниципальные образования в России (кроме городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга), является муниципальным образованием соответствующего субъекта Федерации. Статус наукограда присваивается на определенный срок (от 5 до 25 лет); в противоположность этому статус муниципального образования, в том числе городского округа, бессрочен. Важное значение для сопоставления обычного муниципального образования

(городского округа) и наукограда имеет и то, что последний включает в себя высокотехнологичные предприятия с значительной концентрацией кадровых и материальных научно-технических ресурсов, использование которых подчинено централизованной системе государственного управления. Вместе с тем органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, их структура определяется населением самостоятельно в уставах муниципальных образований.

Особого внимания заслуживает интегрированный правовой статус городского округа – наукограда, имеющего свою специфику. Данная специфика заключается в том, что наукограды от обычных городских округов отличаются высокой концентрацией интеллектуального и научного потенциала, имеющего общегосударственное значение; узкой специализацией интеллектуального потенциала, состоящей в том, что в конкретном наукограде научные исследования и эксплуатация оборудования осуществляются, как правило, не более чем по одному-двум направлениям развития науки, технологий и техники. Большая часть работоспособного населения занята на государственных научно-производственных предприятиях. Стабильность экономического положения наукограда находится в зависимости от государственной политики по развитию науки, высоких технологий и по другим направлениям, связанным с обеспечением конкурентоспособности и безопасности страны. В связи с этим, муниципальное образование, которому присвоен статус наукограда, должно иметь свой, отличный от обычных муниципальных образований такого вида (городских округов) правовой статус. Однако ни Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г., ни Федеральный закон № 70-ФЗ от 7 апреля 1999 г., ни иные федеральные законы и подзаконные акты таких отличий не устанавливают.

Региональное законодательство и местное нормотворчество не могут восполнить этот пробел. В данных условиях сохраняется вероятность конфликтных ситуаций между органами местного самоуправления и руководящими структурами градообразующего научно-промышленного комплекса либо подмены самоуправления на местах централизованной системой государственного управления. Для устранения данного пробела в законодательстве необходимо законодательно уточнить особенности статуса наукограда, делая акцент, прежде всего, на формирование органов и процедур координации функционирования органов местного самоуправления и структур научно-производственного комплекса, совместных организационно-правовых, экономических и социально-культурных мерах по реализации программы развития муниципального образования. При этом необходимо учитывать, что особенности правового регулирования статуса наукограда во многом определены спецификой субъектов отношений, складывающихся в процессе деятельности наукоградов. Следовательно основной, базовый закон о наукоградах должен находиться в непосредственной связи с иными федеральными законами и подзаконными актами, конкретизирующими отдельные стороны организации и функционирования наукоградов.

Выше отмечалось, что срок присвоения муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации исходя из целей и задач программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Однако установление 25-летнего или 5-летнего периода пребывания соответствующего муниципального образования в статусе наукограда выпадает из общего правила бессрочного регулирования положения самого муниципального образования, наметившаяся с 2005 г. практика присвоения статуса наукограда Российской Федерации на пятилетний срок сужает возможности реализации стратегии долгосрочного инновационного развития наукоградов; затрудняет создание и реализацию системных программ развития наукоградов и инфраструктурных проектов в производственной, научно-исследовательской и образовательной сферах; затрудняет привлечение негосударственных инвестиций.

Очень важным является и вопрос о том, в каком статусе будут пребывать муниципальные образования после утраты ими статуса наукограда. Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ указывает, что в случае досрочного прекращения статуса наукограда либо в случае отказа в сохранении статуса наукограда городское поселение, имевшее статус наукограда, сохраняет статус городского округа (п. 4 ст. 5). Но в случае «возвращения» наукоградов в разряд обычных городских округов первые могут утратить свою специфику и качественную определенность с присущими им критериями высокотехнологичных центров. По-видимому, будет целесообразным продлить таким муниципальным образованиям статус наукограда бессрочно до тех пор, пока он будет соответствовать критериям, установленным действующим законодательством. Дальнейшая судьба наукограда должна быть тесно связана с проведением политики, которая обязана учитывать как интересы местного сообщества (населения), так и интересы государства. Создание оптимальных механизмов правового регулирования экономических, социальных, научно-технических и организационных основ функционирования наукоградов, согласование эффективной модели самоуправления и управления наукоградом на местном, региональном, территориальном и федеральном уровнях, закрепление их в российском законодательстве должны составлять одну из важнейших задач государственного строительства.

Таким образом, определяя проблемы правового статуса наукоградов Российской Федерации в ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно сделать следующие выводы.

1. Развитие интеграционных процессов науки и производства, формирование эффективной системы местного самоуправления в последнее десятилетие способствовали появлению в Российской Федерации новых типов территориальных производственно-организационных образований, известных сегодня под названием «наукоград» – город науки регионального и (или) федерального значения.

2. Анализ процесса формирования и развития законодательной базы, определяющей правовой статус нау-

научно-образовательных центров Российской Федерации, дает основание характеризовать этот процесс в целом как противоречивый и непоследовательный. Основным противоречием является большое расхождение между официальными документами и практикой их реализации.

3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» признал наукограды в качестве особой категории городов и установил за ними право на особенности осуществления местного самоуправления, которые должны регулироваться федеральным законом. Закон установил, что наукограды являются городскими округами, каких-либо дополнительных признаков или критериев, из которых бы вытекали требования к особенностям осуществления местного самоуправления, закон не установил. Таким образом, важнейшим следствием принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ является требование о необходимости принятия федерального

закона, регулирующего особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах.

4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ необходимо дополнить положениями о наделении органов местного самоуправления наукоградов Российской Федерации отдельными государственными полномочиями (с передачей соответствующих финансовых и материальных ресурсов) по развитию на территории наукограда инфраструктуры, обеспечения инновационной деятельности, созданию условий для развития научно-производственного комплекса и привлечения инвестиций.

5. Учитывая специфику природы наукограда Российской Федерации, предлагается внести изменение в Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» в части присвоения муниципальному образованию статуса наукограда бессрочно, до тех пор пока он будет соответствовать критериям, установленным действующим законодательством.

ЛИТЕРАТУРА

1. Резникова А.В., Котрин В.В. Направления оптимизации муниципальной системы управления наукоградом // География и природные ресурсы. Социально-экономические вопросы географии. 2006. № 4. С. 89–91.
2. Доклад Комитета по вопросам местного самоуправления Федеральному Собранию Российской Федерации «О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития». URL: http://www.innovbusiness.ru/content/document_r_B510AB7E-CA67-4B80-9C77-D8A8992A6DFA.html (2010. 25 мая).
3. Мокрый В. Как расти наукоградом? // Парламентская газета. 2006. 28 июня.
4. О статусе наукограда Российской Федерации. Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 15. Ст. 1750.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
6. Путин В.В. «России надо быть сильной и конкурентоспособной». Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 18 апреля 2002 г. // Российская газета. 2002. 19 апреля.
7. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.
8. Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2004 г. № 681 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 48. Ст. 4804.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 мая 2010 г.