

УДК 061.61:34

## **РЕТРОСПЕКТИВНАЯ ОЦЕНКА РАЗВИТИЯ И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА НАУКОГРАДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ\***

**И.А. Монахов**

Тверской государственной университет, г. Тверь

Наукограды играют особую роль в национальной инновационной системе России. Основанные по инициативе советского руководства во второй половине прошлого столетия города науки были призваны обеспечить лидерство СССР в передовых технологиях и отраслях промышленности: атомной, ракетно-космической, микроэлектронике и др. На сегодняшний день наукограды, наделенные особым статусом и правом на получение государственной поддержки на содержание действующих и строительство новых объектов инфраструктуры, сохраняя особое значение в формировании научно-технологического ядра страны, представляют собой территории инновационного развития. Однако их правовой статус, а также механизмы государственной поддержки нуждаются в пересмотре в свете стоящих перед наукоградами проблем.

**Ключевые слова:** наукоград, научно-производственный комплекс наукограда, правовой статус

Наукограды — уникальный феномен в истории мировой науки и инноваций. Ориентированные на решение стратегических государственных задач в области укрепления обороноспособности страны, повышения уровня технологической вооруженности отечественных предприятий и ускорения научно-технологического развития в целом наукограды стали центром притяжения лучших исследовательских кадров, работавших на уникальном научном оборудовании, а также «точками роста» советской, а затем российской фундаментальной и прикладной науки.

История наукоградов восходит к периоду становления и развития высокотехнологичных отраслей — аэрокосмической, атомной энергетики, электроники и т.д. Первые города науки создавались на основании специальных указов в целях развития отдельных передовых отраслей промышленности — ядерный комплекс, включавший атомную энергетику, разработку оружия массового поражения (так называемые

---

\* Статья выполнена в рамках государственного задания Минобрнауки России высшим учебным заведениям в части проведения научно-методических работ по проекту № 3241 «Аналитическое обеспечение мониторинга результатов деятельности государственных научных центров Российской Федерации и научно-производственного комплекса наукоградов Российской Федерации».

атомграды — Саров, Зареченск, Снежинск, Озерск, Лесной и др.), электроника и радиотехника (Зеленоград, Правдинск); биотехнологии, биология, сельскохозяйственные науки (Мичуринск, Кольцово) и др.

С деятельностью наукоградов в советский период связаны такие важные достижения в науке, промышленности и обороне страны как строительство первых атомных электростанций («родиной» первой в мире АЭС стал город Обнинск), производство оружейного плутония, разработка технологии и ввод в строй предприятия по переработке и захоронению отработанных ядерных отходов (Железногорск), развитие ракетно-космической отрасли и разработка космических аппаратов, например, космического корабля многоразового использования «Буран» (Королев, Жуковский и др.) и т.д.

Изначально многие города науки создавались как секретные объекты с особым пропускным режимом, системой охраны, строгим регламентированием труда и внешних связей жителей, в первую очередь, сотрудников предприятий. При этом ограничения, в том числе связанные с выездом жителей за пределы наукограда, компенсировались налаженной системой бытового и социального обслуживания. В наукоградах были сосредоточены лучшие научно-исследовательские кадры страны, создана система воспроизводства высококвалифицированных специалистов посредством открытия филиалов отраслевых институтов (так, например, в 1952 г. в г. Лесной, Свердловская область, был открыт филиал Московского инженерно-физического института, МИФИ). По мнению исследователей, сложился особый менталитет жителей городов – центров науки, для которого было характерно сочетание «столично-государственных» и «местечковых» представлений [1, с. 55] (с одной стороны, как людей, причастных к решению общегосударственных задач, деятельности которых уделялось особое внимание со стороны профильных министерств, с другой, как жителей небольших по численности населения провинциальных городов с их особой социально-культурной коммуникацией).

Исходя из особенностей исторического развития, выделяются несколько типов наукоградов:

1) наукограды, сформировавшиеся в границах городов, также имевших свою историю, например, Королев (бывший Калининград), Мичуринск (бывший Козлов), основанный в XVII в. как укрепленный пункт для обороны Рязани, Реутов, получивший статус города в 1940 г., и др.;

2) наукограды, возникшие благодаря расширению крупных научно-исследовательских центров, как правило, в «чистом поле». Так, например, наукоград Жуковский появился на месте жилого поселка для сотрудников Центрального аэрогидродинамического института имени

профессора Н.Е. Жуковского. Впоследствии термин «наукоград» появился в начале 1990-х гг. и стал впервые использоваться применительно к этому городу. Обнинск, развитие которого связано с решением СНК СССР о создании секретной Лаборатории «В» и др.;

3) наукограды, сформировавшиеся на месте поселений, и получившие статус города после размещения на их территории научно-исследовательских и производственных центров и организаций (Фрязино, Черноголовка, Пущино и др.);

4) наукограды, не имеющие статуса города, например, городские округа Кольцово (Новосибирская область), Троицк (в составе Троицкого административного округа Москвы).

Резкое сокращение государственного финансирования научных исследований и военно-промышленного комплекса в 1990-х гг. привело к ухудшению социально-экономического положения городов науки. Крупные градообразующие предприятия, на балансе которых также находились объекты социальной инфраструктуры, оказались не в состоянии обеспечивать своим сотрудникам достойный уровень заработной платы и обслуживания. Как следствие, усилился отток научных кадров и экономически активного населения из наукоградов, то есть наблюдалась как внутренняя миграция рабочей силы в близлежащие областные центры (так, например, по замечанию главы города Фрязино Савченко В.П., к концу 1995 г. на предприятиях города работала только половина от общего количества трудоспособных жителей [2]), так и эмиграция высококвалифицированных специалистов за рубежом (так называемая утечка умов). В связи с отсутствием эффективно работающих предприятий наукограды стали дотироваться из федерального бюджета.

В 1990-е гг. произошли изменения в статусе наукоградов, многие из которых в связи с необходимостью конверсии производства искали рынки сбыта и потенциальных партнеров как в пределах страны, так и за рубежом. В декабре 1996 г. был учрежден Союз развития наукоградов России — организация, призванная обеспечивать взаимодействие городов с особым статусом и продвигать их интересы на федеральном уровне. В 1997 г. Союзом развития наукоградов на территории была проведена выставка, на которой впервые были системно представлены более 30 наукоградов России. В этом же году президент РФ Ельцин Б.Н. подписал Указ «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий».

Принятие федерального закона от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» открыло новый, современный этап развития наукоградов в стране. В соответствии с законом наукоград — муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с

градообразующим научно-производственным комплексом (НПК), который представляет собой совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации. Кроме того, в законе были определены критерии присвоения муниципальному образованию статуса наукограда, в том числе соответствие таким показателям как доля работающих в организациях научно-производственного комплекса — не менее 15 % от общей численности работающих на территории данного муниципального образования; и объем научно-технической продукции — не менее 50 % общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования [3].

По замечанию экспертов и представителей наукоградского сообщества, действовавшая к 2012 г. редакция закона содержала ряд существенных недостатков в части критериев присвоения статуса наукограда и организации их государственной поддержки. В частности, по словам заместителя Министра образования и науки Российской Федерации Реморенко И.М., «подушевая» (в зависимости от численности населения) организация государственного финансирования наукоградов не учитывала результаты деятельности их НПК, вклад наукоградов в научно-техническое и инновационное развитие страны. При этом только около 3% поступающих посредством механизмов межбюджетных трансферов из федерального бюджета средств расходовалась на развитие научной и инновационной инфраструктуры, в то время как оставшаяся часть использовалась для развития объектов социальной сферы [4]. Кроме того, возможности субъекта Российской Федерации, на территории которого размещается наукоград, по представлению финансовой поддержки также ограничены ввиду того, что крупные научные предприятия и организации в составе НПК наукограда освобождены от уплаты налогов на землю и имущество, что резко уменьшает налогооблагаемую базу. Так, например, на территории наукограда Протвино размещается государственный научный центр Российской Федерации «Институт физики высоких энергий», который в соответствии со п.15. ст. 381 Налогового кодекса Российской Федерации освобожден от уплаты налога на имущество, поступающего в бюджет Московской области.

Проект поправок вызвал острые дискуссии в наукоградском сообществе по вопросам критериев присвоения статуса и механизма государственной поддержки. Так, например, Алтайское краевое Законодательное Собрание приняло постановление, в котором были

предложены поправки в проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» [5]. В частности, депутатами были обозначены следующие спорные моменты проекта поправок в исходной редакции:

— проблемы предоставления статистической информации предприятиями в составе НПК наукограда, часть из которых работает по закрытой тематике, в то время как малые предприятия отчитываются один раз в два года;

— проблемы, связанные с критериями присвоения и сохранения статуса наукограда: необходимо сохранить нижнюю границу такого количественного критерия как «средняя списочная численность работников в организациях НПК на конец отчетного периода» на уровне 15 %, исключив из расчета работников социальной инфраструктуры; снизить или сохранить до 30% нижнюю границу таких критериев как «общий объем отгруженных товаров, выполненных работ, оказанных услуг организациями НПК в стоимостном выражении» и «остаточная балансовая стоимость основных фондов организаций НПК в совокупности на конец отчетного периода»;

— проблемы нормативно-правового обеспечения конкурсного отбора проектов наукоградов с целью определения объемов предоставления межбюджетных трансфертов: отсутствие правил и критериев отбора проектов наукоградов, для НПК которых характерна различная специализация;

— необходимость расширения льгот и преференций для наукоградов за счет наделения органов власти городов науки полномочиями по поддержке их социальной и инновационной инфраструктуры и др.

С учетом замечаний в Государственной Думе Российской Федерации неоднократно в 2012 и 2014 гг. рассматривались проекты поправок в федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации».

В частности, проект поправок предусматривает внесение следующих изменений в действующий федеральный закон:

— уточняется понятие «инфраструктура наукограда». В него включены предприятия, обеспечивающие функционирование НПК наукограда, но не входящих в этот комплекс;

— расширено содержание понятия НПК наукограда. В состав НПК наукограда включены:

1) организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществившими полностью или частично необходимые приготовления для производства высокотехнологичной

промышленной продукции и (или) инновационных товаров (выполнения работ, оказания услуг);

2) малые инновационные предприятия, созданные научными организациями и образовательными организациями высшего образования.

Кроме того, уточнен критерий по организациям вне зависимости от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющими производство товаров, выполнение работ, оказание услуг. Учитываются результаты их деятельности по производству не **наукоемкой продукции**, соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации, а инновационных **товаров** (выполненных работ, оказанных услуг) и (или) высокотехнологичной промышленной продукции. Их доля в стоимостном выражении должна составлять менее чем 50 % общего объема произведенных товаров (выполненных работ, оказанных услуг);

— расширен и уточнен перечень критериев присвоения муниципальному образованию статуса наукограда. В дополнение к существующим критериям предложены:

1) наличие стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по ее реализации;

2) численность научных работников (исследователей) и лиц из числа профессорско-преподавательского состава, включая лиц, работающих по совместительству, организаций и обособленных подразделений НПК наукограда на конец отчетного периода составляет не менее **20 %** среднесписочной численности работников организаций НПК наукограда. Кроме того, уточнены такие критерии как:

а) среднесписочная численность работников организаций и обособленных подразделений НПК наукограда составляет не менее **20 %** среднесписочной численности работников всех организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг) и расположенных на территории данного муниципального образования, за исключением организаций, образующих инфраструктуру наукограда;

б) общий объем произведенных организациями и обособленными подразделениями НПК наукограда товаров (выполненных работ, оказанных услуг) и их затраты на инвестиции в основной капитал (основные средства) в части реализации инновационных проектов в стоимостном выражении составляют не менее 50 % общего объема произведенных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) всеми организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими производство и реализацию товаров

(выполнение работ, оказание услуг) и расположенными на территории муниципального образования, за исключением организаций, образующих инфраструктуру наукограда;

— уточнен порядок предоставления государственной поддержки наукоградов. Часть общего объема межбюджетных трансфертов, направляемая на реализацию мероприятий, предусмотренных стратегией развития муниципального образования в части создания и развития производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров и услуг, распределяется по результатам конкурсного отбора и др.

Таким образом, проект вносимых поправок расширяет перечень организаций, которые смогут войти в НПК наукограда. Но в критериях, представленных в законопроекте, учитывается объем не научно-технической (которая может быть не востребована рынком), а инновационной продукции. Такой подход стимулирует наукограды на развитие научной и инновационной деятельности и на их постепенный переход на режим бездотационного развития. Увеличение минимального значения показателя численности работников организаций и обособленных подразделений НПК наукограда до 20 % от численности работников муниципального образования (за исключением градообслуживающего комплекса) свидетельствует об общности моделей социально-экономического развития наукоградов и так называемых моногородов.

В настоящее время официальный статус наукограда РФ имеют тринадцать муниципальных образований. На основании Указов Президента Российской Федерации за период с 2000 по 2003 гг. статус наукограда был присвоен Обнинску, Дубне, Королеву, Кольцово, Мичуринску, Реутову и Фрязино, на основании Постановлений Правительства РФ в течение 2005–2011 гг. статус наукограда сроком на 5 лет с последующим продлением этого статуса получили Пущино, Бийск, Троицк, Жуковский, Черноголовка и Протвино. Петергоф, получивший статус наукограда на основании Постановления Правительства РФ от 23 июля 2005 г. № 449 сроком на 5 лет, в 2011 г. его утратил по причинам, связанным с невыполнением проекта «Наукоград» в Петергофе в части развития научной и инновационной инфраструктуры [6].

Наукограды — разные по своей структуре образования. В первую очередь это проявляется в особенностях направлений деятельности их научно-производственных комплексов. К «классическим» городам науки, где сосредоточены в основном фундаментальные исследования, относятся наукограды Дубна, Протвино, Пущино, Троицк, Черноголовка, Кольцово. Города с крупной научно-производственной базой — Жуковский, Реутов, Обнинск.

Королев — наукоград, основное направление деятельности которого связано с испытаниями производимой техники. НПК наукоградов Фрязино, Мичуринск, Бийск не только успешно реализует государственные задачи в области фундаментальной науки, но и осуществляет уникальные прикладные исследования.

С точки зрения специализации, наукограды можно отнести к группе либо многопрофильных (Дубна, Троицк, Обнинск и др.), либо однопрофильных, в состав научно-производственного комплекса которых входят предприятия и организации, ориентированные на разработки и выпуск продукции в определенной области науки и технологий [7]:

- аэрокосмические технологии и исследования, ракетостроение - Королев, Жуковский, Реутов, Дубна, Фрязино, Обнинск;
- биология и биотехнология - Пущино, Черногоровка, Кольцово, Мичуринск;
- химия, химическая физика и современные материалы и технологии их создания - Черногоровка, Троицк, Пущино;
- перспективные виды вооружения, военной и специальной техники — Протвино, Жуковский, Фрязино, Троицк, Королев, Обнинск, Дубна, Бийск;
- электроника и радиотехника - Фрязино, Дубна;
- автоматизация, машино- и приборостроение - Королев, Черногоровка;
- энергетика и энергоэффективность - Дубна, Черногоровка, Бийск;
- ядерный комплекс - Дубна, Обнинск, Протвино, Троицк.

Несмотря на ограниченный характер государственной поддержки, осуществляемой посредством межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджеты наукоградов с целью развития социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры, благодаря имеющемуся в них мощному кадровому и научно-технологическому потенциалу наукограды являются активными участниками различных проектов и программ, инициированных федеральными ведомствами и институтами развития. Уникальным является опыт наукограда Дубна, на территории которого создана особая экономическая зона технико-внедренческого типа. Кроме того, наукоград участвует в программе Минэкономразвития России по формированию инновационных территориальных кластеров, а также является победителем конкурса Фонда инфраструктурных и образовательных программ ОАО «Роснано» по созданию нанотехнологических центров.

На сегодняшний день в наукоградах реализуются крупные научные и инфраструктурные проекты, основанные в том числе на сетевом взаимодействии и сотрудничестве. Так, например, предприятия, входящие в состав научно-производственного комплекса наукоградов Дубна, Протвино и Обнинск, специализируются на разработке



уникального оборудования, а также ядерно-физических методов профилактики и лечения онкологических заболеваний. В наукограде Жуковский реализуется проект создания Национального центра авиастроения (НЦА). В составе НЦА планируется формирование инновационного комплекса «Жуковский», на территории которого базируются и предполагаются к созданию научно-исследовательские, образовательные и социальные объекты наукограда (например, технопарк «Жуковский»). Сдерживающим фактором развития инновационной инфраструктуры наукоградов помимо реализуемого принципа остаточного по сравнению с социальной инфраструктурой государственного финансирования является нехватка свободных площадей для строительства инновационных комплексов наукоградов, включая центры молодежного инновационного творчества, инжиниринговые центры и т.д.

Таким образом, на современном этапе роль наукоградов определяется не только решением научно-технологических задач в интересах развития страны, но и важной социальной функцией, связанной с формированием кадрового потенциала, привлечением молодежи в науку. Однако на сегодняшний день комплекс проблем затрудняет полноценную реализацию наукоградами своих статусных ролей. Данные проблемы, с одной стороны, являются характерными для российской науки в целом, с другой стороны, определяют специфику деятельности наукоградов:

К первой группе относятся проблемы, вызванные последствиями социально-экономического кризиса 1990-х гг. Это старение кадрового состава предприятий, износ основных средств, падение престижа ряда технических и инженерных профессий.

Ко второй следует отнести проблемы, связанные с несовершенством нормативно-правовой базы, регулирующей порядок присвоения и правовой статус наукограда Российской Федерации, нехваткой бюджетных средств для развития инновационной инфраструктуры, отсутствием свободных площадей для развития инновационного комплекса наукоградов.

### **Список литературы**

1. Агирречу А.А. Наукограды России: история формирования и развития. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2009.
2. Владимир Петрович Савченко. часть 3 [Электронный ресурс] / Городской сайт «Территория Фрязино». URL: <http://www.territoria.ru/istok/item/697-vladimir-petrovich-savchenko-chast-3>
3. Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 15. Ст. 1750; 2004, № 35. Ст. 3607.

4. О проекте ФЗ №59542-6 «О внесении изменений в ФЗ "О статусе наукограда РФ" и ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике" (в части уточнения критериев присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и сохранения такого статуса)» [Электронный ресурс] / Интернет-портал «Видео-Дума». URL: <http://www.video-duma.ru/watch/?id=94212>.
5. Поправка к законопроекту (Алтайское краевое Законодательное Собрание) [Электронный ресурс] / Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&528A1C959A3EDB7043257A91004044D4](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&528A1C959A3EDB7043257A91004044D4)
6. СПбГУ: Петергоф лишился статуса наукограда [Электронный ресурс] / Петербургская интернет-газета «Фонтанка». URL: <http://www.fontanka.ru/2012/06/26/116>.
7. Кузнецов М.И. Научное, культурное наследие и образовательно-воспитательный потенциал наукоградов [Электронный ресурс] / Особая экономическая зона «Дубна». URL: [http://dubna-oez.ru/images/data/gallery/168\\_8045\\_\\_M.I.ppt](http://dubna-oez.ru/images/data/gallery/168_8045__M.I.ppt).

## **RETROSPECTIVE EVALUATION OF THE SCIENCE CITIES DEVELOPMENT IN RUSSIAN FEDERATION AND THE FEATURES OF THEIR LEGAL STATUS**

**I.A. Monakhov**

Tver State University, Tver

Science cities play a special role in the national innovation system of Russia. Based on the initiative of the Soviet central authorities in the second half of the last century, Science cities have been designed to provide USSR leadership in advanced technologies, nuclear industry, space industry, microelectronics and others. Nowadays science cities have special status and the right to receive state support for the maintenance of existing and construction of new infrastructure which the Law vested them. Science cities which have special importance in the formation of scientific-technological core of the country, are the territories of innovative development. However, their legal status, as well as mechanisms for state support need to be revised in the face of the new challenges.

**Keywords:** *science city, science city research-and-production-complex, legal status*

*Об авторе*

МОНАХОВ Игорь Анатольевич — кандидат исторических наук, заместитель директора Научно-методического центра по инновационного деятельности высшей школы им. Е.А. Лурье ТвГУ, e-mail: [monakhov\\_i@mail.ru](mailto:monakhov_i@mail.ru)