

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОСЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО НАУКЕ И ВЫСШЕМУ ОБРАЗОВАНИЮ

Р Е Ш Е Н И Е

24 ноября 2022 г.

№ 53(4)

Об утверждении рекомендаций по итогам выездного заседания на тему: «Потенциал наукоградов и территорий с высокой концентрацией интеллекта для форсированного научно-технологического развития России: законотворческий аспект»

Рассмотрев указанный вопрос, Комитет Государственной Думы по науке и высшему образованию **р е ш и л**:

1. Утвердить рекомендации по итогам выездного заседания на тему: «Потенциал наукоградов и территорий с высокой концентрацией интеллекта для форсированного научно-технологического развития России: законотворческий аспект» (прилагаются).

2. Направить настоящее решение и рекомендации в Правительство Российской Федерации, Комитет Совета Федерации по науке, образованию и культуре, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Российскую академию наук, НП «Союз развития наукоградов России».

Председатель Комитета



С.В.Кабышев

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОСЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО НАУКЕ И ВЫСШЕМУ ОБРАЗОВАНИЮ

ул. Охотный ряд, д. 1, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-91-42 Факс 8(495)692-37-40 E-mail: shs@duma.gov.ru

24 ноября 2022 г.

№ 53(4)

Рекомендации

по итогам выездного заседания на тему: «Потенциал наукоградов и территорий с высокой концентрацией интеллекта для форсированного научно-технологического развития России: законотворческий аспект»

*20 октября 2022 года, Объединенный институт
ядерных исследований, г. Дубна Московской области*

Участники выездного заседания Комитета Государственной Думы по науке и высшему образованию, представители Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, органов государственной власти Московской области, органов местного самоуправления городского округа Дубна Московской области, наукоградов Российской Федерации, научных и образовательных организаций, Международной межправительственной организации «Объединенный институт ядерных исследований», рассмотрев вопросы законодательного обеспечения укрепления и эффективного использования потенциала наукоградов и территорий с высокой концентрацией интеллекта для форсированного научно-технологического развития России, отмечают следующее.

В современных условиях эффективное форсированное научно-технологическое развитие Российской Федерации является жизненно важным и неотложным общегосударственным приоритетом, реализация которого требует мобилизации и согласованных усилий государства, общества и бизнеса.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации установление основ федеральной политики и федеральные программы в области научно-технологического развития Российской Федерации относятся к

ведению Российской Федерации (пункт «е» статьи 71), а общие вопросы образования и науки – к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «е» части 1 статьи 72). На Правительство Российской Федерации возложены полномочия по обеспечению проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области науки, образования, а также по обеспечению государственной поддержки научно-технологического развития Российской Федерации, сохранения и развития ее научного потенциала (пункты «в» и «в.1» части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации).

По смыслу данных конституционных положений, отражающих общественный консенсус о предназначении науки на современном этапе и роли государства в ее обеспечении, реализация задач в сфере научно-технологического развития Российской Федерации неразрывно связана с пространственно-территориальным развитием, должна учитывать особенности размещения и обеспечивать эффективное использование сложившегося научно-технического потенциала, в том числе в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, осуществляться с опорой на согласованное участие субъектов Российской Федерации и входящих в их состав муниципальных образований в проведении единой государственной научно-технической политики.

Предписанная Конституцией Российской Федерации социальная детерминация единой государственной научно-технической политики подразумевает общественно значимый результативный характер научной, научно-технической деятельности, призванной способствовать лучшему удовлетворению публичных и частных потребностей и интересов. Вместе с тем это предполагает ответственность государства за создание наукоцентрической социальной среды, то есть комфортных для развития науки и техники социально-экономических, инфраструктурных и иных

условий, а также обеспечение пространственной гармонизации научно-технологического развития.

Взаимосвязь между научно-технологическим и пространственно-территориальным направлениями развития Российской Федерации отражена в документах государственного стратегического планирования.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400, достижение цели научно-технологического развития Российской Федерации требует, в том числе, модернизации и развития научной, научно-технической и инновационной инфраструктуры, создания и развития на территории Российской Федерации сети научных установок класса «мегасайенс», крупных исследовательских инфраструктур, центров коллективного пользования научно-технологическим оборудованием, экспериментального производства и инжиниринга (подпункты 7 и 9 пункта 76).

В соответствии со Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 642, создание условий для проведения исследований и разработок, соответствующих современным принципам организации научной, научно-технической и инновационной деятельности и лучшим российским практикам – как одно из основных направлений реализации государственной политики в области научно-технологического развития Российской Федерации – включает в себя поддержку отдельных территорий (регионов) с высокой концентрацией исследований, разработок, инновационной инфраструктуры, производства и их связи с другими субъектами Российской Федерации в части, касающейся трансфера технологий, продуктов, услуг (подпункт «ж» пункта 32).

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р, к основным

направлениям пространственного развития Российской Федерации отнесено обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации – крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций; при этом развитие в наукоградах научно-производственного комплекса и формирование благоприятной среды, в том числе для привлечения высококвалифицированных кадров, рассматривается в системе мер, направленных на обеспечение сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и снижения внутрирегиональных социально-экономических различий (раздел VI «Основные направления пространственного развития Российской Федерации»).

Реализация взаимоувязанного научно-технологического и пространственно-территориального развития Российской Федерации требует обеспечения согласованности формируемых научно-технологических задач с региональными и местными особенностями и потребностями, создания необходимых социально-экономических условий для укрепления и повышения качества использования сложившегося на отдельных территориях научно-технологического потенциала в достижении стратегических национальных приоритетов, обеспечения эффективного системного взаимодействия и согласованного функционирования органов публичной власти разного уровня по вопросам научно-технологического развития, стимулирования притока внебюджетного финансирования для расширения производства общественно значимой наукоемкой продукции и осуществления мероприятий по обустройству территорий, имеющих высокий интеллектуальный потенциал.

Наукограды Российской Федерации – во многом уникальные исторически сложившиеся территории с высокой концентрацией научно-

технологического потенциала и градообразующими научно-производственными комплексами (далее – НПК), ориентированные на реализацию научно-технологических прорывов. Крайне важна не только инфраструктурная база наукоградов, но и формирующиеся на соответствующих территориях научные и производственные интеллектуальные сообщества, которые отличаются своими научными и техническими школами и традициями, особой интеллектуальной и культурной средой социальных коммуникаций, благоприятствующей достижениям и инновациям. Развитие наукоградов обеспечивается на основе компактного проживания населения, вовлеченного в функционирование НПК наукоградов и их инфраструктуры, а потому предполагает более высокие (передовые) стандарты благоустройства соответствующих территорий и непосредственную вовлеченность научно-производственных сообществ в решение соответствующих вопросов. Научно-технологический потенциал наукоградов нуждается в сохранении и преумножении, должен быть адекватно востребован в реализации научно-технологического развития страны.

Вместе с тем участники выездного заседания констатировали, что состав территорий с высокой концентрацией научно-технологического, интеллектуального потенциала не исчерпывается только наукоградами, получившими официально признанный статус. Территории, имеющие фактически достигнутый достаточно высокий уровень научно-технологического потенциала (в том числе соотносимый по своим характеристикам с конкретными показателями, применяемыми на сегодняшний день для решения вопросов приобретения статуса наукограда), также должны быть интегрированы в организационно-правовой и финансовый механизм обеспечения реализации научно-технологического развития Российской Федерации на основе формализованных объективно обусловленных признаков, подлежащих урегулированию в законодательстве.

В настоящее время официальный статус наукограда присвоен 13 муниципальным образованиям, расположенным в 6 субъектах Российской Федерации. Большинство из них находится на территории Московской области: Дубна, Жуковский, Королев, Протвино, Пушкино, Реутов, Фрязино, Черноголовка.

Как свидетельствуют данные мониторинга, осуществляемого Минобрнауки России, наукограды ежегодно подтверждают соответствие параметров своих НПК установленным требованиям, в том числе по состоянию на 2021 год (за исключением наукограда Жуковский, который не выполнил требования, предъявляемые к минимальной доле объема продукции НПК в общем объеме продукции, произведенной в наукограде).

Однако имеют место определенные негативные тенденции, выражающиеся, в частности, в следующем:

а) доля работников НПК в общем составе работников наукограда и доля исследователей НПК в общем числе работников НПК наукограда для большинства наукоградов убывает, что обусловлено недостаточным притоком в наукограды научных кадров;

б) во многих наукоградах не происходит увеличение доли объема отгруженной продукции НПК в общем объеме продукции наукограда, а в 2021 году в 9 наукоградах этот показатель снизился по сравнению с предыдущим годом;

в) в преобладающем числе наукоградов внебюджетные источники финансирования выполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования либо не привлекаются вовсе, либо существенно (многократно) уступают по объему использованным на эти цели бюджетным средствам; в 2021 году объем внебюджетного финансирования указанных мероприятий превышал или примерно соотносился с объемом бюджетного финансирования лишь в трех наукоградах (Бийск, Мичуринск, Обнинск).

Таким образом, стимулирование расширения кадровой базы наукоградов (включая исследователей и профессорско-преподавательский состав), увеличение объемов производства продукции НПК и объемов внебюджетного финансирования выполнения стратегий развития наукоградов образуют актуальные задачи, связанные с повышением эффективности использования НПК наукоградов.

Участники выездного заседания отметили, что преодоление существующих проблем развития наукоградов и наращивание их участия в реализации научно-технологического развития Российской Федерации должно обеспечиваться исходя из стратегического видения роли и значения наукоградов в национальной системе институтов научно-технологического, инновационного развития. По мнению участников выездного заседания, в настоящее время назрела необходимость переосмысления и корректировки правовой парадигмы развития наукоградов.

Действующее законодательство исходит из идеи определения статуса наукоградов сквозь призму прежде всего особенностей местного самоуправления, на что прямо указывает часть 2 статьи 81 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающая, что особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах устанавливаются федеральным законом. При этом под местным самоуправлением в этом Федеральном законе понимается форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (часть 2 статьи 1).

Специальным законом по отношению к части 2 статьи 81 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее – Закон о наукоградах), в соответствии с которым само понятие наукограда, сформулированное в абзаце втором его статьи 1, закрепляет родовую принадлежность наукоградов к муниципальным образованиям со статусом городского округа.

Содержащаяся в той же норме-дефиниции характеристика научно-производственного комплекса (далее – НПК) наукограда как имеющего градообразующее (и только это) значение развивает муниципализированную концепцию наукоградов, может рассматриваться как указывающая на основную (приоритетную) связь образующих НПК наукоградов организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, с городским хозяйством и самоуправлением.

В условиях такого правового регулирования, не сопровождающегося специальными нормами, которые бы содержательно раскрывали конкретные направления, формы, способы участия наукоградов в реализации государственной научно-технической политики Российской Федерации, научно-производственный аспект наукограда становится по существу неким продолжением, производным от его первичного муниципально-правового статуса.

Вместе с тем нормативно-правовая модель наукограда как городского округа с особенностями осуществления местного самоуправления является редуцированной и противоречивой. В силу того же Закона о наукоградах соответствующие публично-правовые образования прямо определены в качестве наукоградов Российской Федерации, что не может не подразумевать признания за ними общегосударственной значимости. Одновременно с этим положения абзаца третьего статьи 1 данного Закона позволяют сделать вывод о том, 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.

Из Конституции Российской Федерации (часть 1 статьи 130, часть 1 статьи 132), Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (часть 2 статьи 1, абзац тринадцатый части 1 статьи 2) следует, что основное предназначение местного самоуправления – решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории совместной жизнедеятельности населения. Как элемент единой системы публичной власти местное самоуправление может участвовать в решении вопросов государственного значения, но прежде всего исходя из интересов населения, проживающего на соответствующей территории. При этом оно не должно рассматриваться как основной, решающий инструмент реализации задач, которые по своему 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.

Смысл статуса наукограда неверно сводить к особенностям самостоятельного и под свою ответственность решения населением вопросов местного значения. А напротив вводимые на территории наукоградов Российской Федерации особенности осуществления местного самоуправления являются объективно необходимым следствием (и обеспечительно-гарантийным инструментом) реализации посредством наукоградов единой государственной научно-технической политики Российской Федерации и не должны приобретать центральное значение при характеристике (правовой институционализации) соответствующих публично-правовых образований. Вопросы научно-технологического развития Российской Федерации имеют общегосударственное, а не местное значение.

По мнению участников выездного заседания, в наукоградах особенности местного самоуправления должны быть подчинены необходимости создания условий для формирования таких современных качественных параметров среды обитания по месту жительства, которые в наибольшей степени способствовали бы притоку, закреплению и воспроизводству кадров для организаций НПК на соответствующей территории, обеспечивали соответствующий характеру задач, решаемых организациями НПК, уровень жизненного комфорта.

Участники выездного заседания констатировали, что Закон о наукоградах предусматривает в настоящее время по существу только две особенности для наукоградов:

а) согласование стратегии социально-экономического развития наукограда с Минобрнауки России (п. 2 статья 2.1);

б) предоставление в бюджеты наукоградов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета через региональные бюджеты на выполнение плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития наукограда (статья 8).

Участники выездного заседания полагают, что этих мер (особенностей) недостаточно с учетом необходимости системного и последовательного раскрытия в современных условиях потенциала наукоградов как имеющих общегосударственное стратегическое значение публично-правовых образований, призванных обеспечивать пространственную организацию и консолидацию научной, научно-технической, инновационной деятельности в целях прорывного, форсированного научно-технологического развития России.

По мнению участников выездного заседания, укрепление и развитие научно-технического потенциала наукоградов может быть сопряжено с более полной реализацией в данном случае части 3 статьи 131 Конституции Российской Федерации, предусматривающей установление на отдельных территориях особенностей не только местного самоуправления, но и

организации публичной власти в более широком институциональном контексте. Организационно-правовой механизм реализации публичной власти в наукоградах должен обеспечить разумный баланс государственных и местных интересов, институциональную интеграцию наукоградов в единую государственную научно-техническую политику Российской Федерации, в том числе на основе юридически обоснованных и целесообразных (эффективных) в управленческом плане форм координации и субординации во взаимоотношениях с федеральными государственными органами, способствовать вовлечению научного сообщества в формирование и реализацию этой политики на соответствующей территории, стимулировать привлечение частных инвестиций в реализацию задач научно-технологического развития.

Участники выездного заседания обратили внимание также на целый ряд накопившихся проблем в функционировании и развитии наукоградов, касающихся, в частности, недостаточного инструментария у наукоградов по созданию стимулов для привлечения инвестиций в развитие НПК, слабых взаимосвязей между стратегическими документами развития наукоградов и соответствующих субъектов Российской Федерации, нескоординированности (расхождения) в ряде случаев стратегий социально-экономического развития наукоградов, планов по их реализации и фактически проводимых мероприятий.

По мнению участников выездного заседания, в качестве отдельного направления укрепления и развития НПК наукоградов следует рассматривать формирование (совершенствование) механизмов воспроизводства профильных кадров в организациях НПК, в том числе, на основе внутренних ресурсов наукоградов, прежде всего через опорные (базовые) школы.

С учетом состоявшегося в рамках выездного заседания обсуждения Комитет Государственной Думы по науке и высшему образованию полагает, что вопросы укрепления и развития потенциала наукоградов и территорий с высокой концентрацией интеллекта для форсированного

научно-технологического развития Российской Федерации требуют пристального и неотложного внимания, системных и стратегических решений и **рекомендует:**

1. Правительству Российской Федерации:

1.1. рассмотреть вопрос о необходимости уточнения правового статуса наукоградов Российской Федерации как особых публично-правовых образований, имеющих общегосударственное стратегическое значение для достижения прорывного, форсированного научно-технологического развития Российской Федерации, и отражения соответствующих характеристик в федеральных законах «О наукоградах Российской Федерации», «О науке и государственной научно-технической политике»;

1.2. оценить адекватность существующего организационно-правового механизма управления наукоградами Российской Федерации стоящим перед ним задачам, обеспечив при необходимости принятие мер, направленных на повышение согласованности функционирования и взаимодействия органов публичной власти на соответствующих территориях, в том числе во взаимоотношениях с федеральными государственными органами, а также гармонизированный учет в их деятельности государственных и местных интересов, вовлечение научно-производственных сообществ наукоградов в формирование и реализацию единой государственной научно-технической политики Российской Федерации;

1.3. обеспечить с привлечением экспертного сообщества выработку предложений по конкретизации (дефинитивному определению) в текущем законодательстве конституционно-правовой категории «научный потенциал» (пункт «в.1» части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации), в том числе в соотношении с категорией «научно-технологический потенциал» (как совпадающие категории либо различающиеся), а также нормативно-правовое раскрытие производных от указанных категории понятий, включая «высокий научный (научно-технологический) потенциал», «территории с высокой концентрацией научного (научно-технологического) потенциала»;

1.4. рассмотреть с учетом наработанных лучших практик вопросы о целесообразности использования (распространения) в наукоградах предусмотренных действующим законодательством правовых режимов стимулирования инвестиций или предложить новые правовые инструменты такого стимулирования, обеспечив органам публичной власти наукоградов дополнительные возможности для укрепления и развития материально-финансовой основы НПК и инфраструктуры наукоградов;

1.5. рассмотреть вопрос о запуске федеральной программы поддержки наукоградов и территорий с высокой концентрацией научно-технологического потенциала в целях развития социальной городской инфраструктуры наукограда, показывающего наибольший рост научного и высокотехнологичного продукта, а также рабочих мест в секторе исследований и разработок;

2. Министерству науки и высшего образования Российской Федерации:

2.1. проработать механизмы согласованного, скоординированного функционирования различных территорий (институтов), образующих национальную систему научно-технологического развития (национальную инновационную систему), в целях сфокусированного, наиболее эффективного и рационального решения приоритетных задач государственной научно-технической политики;

2.2. проанализировать с участием экспертного сообщества вопросы развития (изменения, уточнения, расширения) критериев присвоения статуса наукограда и сохранения такого статуса в целях обеспечения полноты отражения стадий инновационного цикла и ориентации НПК наукоградов на достижение (повышение уровня) социальной значимой результативности, в том числе с участием наукоемких компаний малого и среднего бизнеса;

2.3. рассмотреть вопросы совершенствования государственной финансовой поддержки развития наукоградов, предоставляемой из федерального бюджета, по условиям, объемам такой поддержки в целях

обеспечения стабильности, предсказуемости материально-финансовой основы развития наукоградов и ее разумной достаточности для реализации задач прорывного, опережающего научно-технологического развития;

2.4. подготовить предложения по созданию (внедрению), развитию правовых форм взаимодействия (сотрудничества) наукоградов со смежными муниципальными образованиями в целях формирования инновационно-ориентированных агломераций, в том числе с возможным использованием для этого потенциала межмуниципальных объединений (организаций), в частности путем отказа от предусмотренного законодательством по вопросам местного самоуправления запрета на наделение межмуниципальных объединений полномочиями органов местного самоуправления;

2.5. проработать механизмы увязывания (сопряжения) стратегических документов развития наукоградов и соответствующих субъектов Российской Федерации, в том числе предполагающие необходимость обособленного и приоритетного учета потребностей и задач по развитию наукоградов при реализации планов (программ) социального, экономического, экологического, культурного, пространственного, транспортного и иного развития субъектов Российской Федерации;

2.6. рассмотреть введение дополнительных правовых инструментов, направленных на обеспечение согласованности мероприятий, осуществляемых в целях развития наукограда, со стратегией его социально-экономического развития и планом реализации такой стратегии;

2.7. проработать с участием экспертного сообщества вопросы совершенствования кадровой базы НПК наукоградов с ориентацией на развитие сильных опорных школ, находящихся в тесной взаимосвязи с вузами, и распространение лучших практик, сформированных в лидирующих опорных школах, на другие такие школы, уделив при этом отдельное внимание вопросам наличия в штате таких школ должностных лиц, ответственных за научно-методическую работу, и обеспечивающих, в том числе, организацию повышения квалификации педагогов профильных

классов и массовое олимпиадное участие учащихся, преемственность общеобразовательных профильных программ и программ высшего образования.

Председатель Комитета

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'С.В. Кабышев', written in a cursive style.

С.В.Кабышев