



**Виктор Валерьевич
КАЛИНИН,**

соискатель кафедры
конституционного и
муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
kalinin.duma@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д.9

Отдельные вопросы законодательного регулирования местного самоуправления в наукоградах через призму российского конституционализма

Аннотация. Наукоград — территория с высокой концентрацией научно-технического и инновационного потенциала. Его характерной чертой является градообразующий научно-производственный комплекс, в институциональном взаимодействии с организациями которого органы местного самоуправления наукограда решают вопросы местного значения с целью развития инновационной инфраструктуры, создания комфортной городской среды, обеспечения доступности социальной инфраструктуры для увеличения выпуска высокотехнологичной продукции, развития кадрового ресурса наукограда и привлечения организациями высококвалифицированных специалистов. В статье отмечен ряд недостатков правового регулирования местного самоуправления в наукоградах, в частности отсутствие в законодательстве норм, устанавливающих особенности организации и осуществлении местного самоуправления, императивных предписаний о создании научно-технического совета наукограда, о допустимости законодательного регулирования условий пребывания и осуществления трудовой деятельности в наукоградах. Для решения указанных проблем предлагается внесение соответствующих изменений в Федеральный закон «О статусе наукоградов Российской Федерации» или принятие нового федерального закона, определяющего не только условия и порядок присвоения муниципальным образованиям статуса наукограда Российской Федерации, но и особенности организации и осуществления местного самоуправления в наукоградах в единой системе публичной власти.

Ключевые слова: конституционализм, наукоград, местное самоуправление, единая система публичной власти, научно-технический совет, научно-производственный комплекс, муниципальное право.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.94.6.138-150

VIKTOR V. KALININ,

*applicant of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

kalinin.duma@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

**Some issues of legislative regulation
of local government in Science Cities
through the prism of Russian constitutionalism**

Abstract. *A science city is a territory with a high concentration of scientific, technical, and innovative potential. Its characteristic is the participation of organizations of the research and production complex of Science Cities in institutional interaction with local governments to develop the innovative infrastructure they use, create a comfortable urban environment, ensure the availability of social infrastructure for conservation staff resource and attracting highly qualified specialists.*

The article notes a some of lacks in the legal regulation of local government in Science Cities, such as the lack of legislative imperative norms on the creation of scientific and technical councils of a Science City; norms establishing the features of the organization of local government, the lack of legislative regulation of the conditions of stay and the implementation of labor activity on the territory of Science Cities by third parties. To solve these problems, it is necessary to introduce appropriate amendments to the Law on Science Cities or adopt a new federal law on local government in Science Cities in a single system of public authority.

Keywords: *constitutionalism, Science City, local government, single system of public authority, scientific and technical council, research and production complex, municipal law.*

Развитие мировой экономики и общественного устройства ведущих государств мира определяется переходом к шестому технологическому укладу¹, который характеризуется, в частности, развитием нанотехнологий, альтернативных видов транспорта и коммуникаций, новых медицинских технологий на основе биотехнологий. В этих условиях Президент России В. В. Путин, реализуя предоставленные ему статьями 80 и 90 Конституции РФ² полномочия, в числе национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации обозначил³

¹ Нанотехнологии как ключевой фактор нового технологического уклада в экономике / под ред. С. Ю. Глазьева и В. В. Харитоновой. М., 2009. С. 17.

² Конституция Российской Федерации (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

³ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 07.05.2018 ; Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях



необходимость прорывного научно-технологического и социально-экономического развития государства, вхождения Российской Федерации в число пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития. Это должно быть осуществлено за счет создания передовой инфраструктуры научных исследований и разработок, инновационной деятельности, формирования целостной системы подготовки и профессионального роста научных кадров, обеспечивающей условия для ведения молодыми учеными научных исследований и разработок, путем создания научных лабораторий и конкурентоспособных коллективов.

Особый вклад в достижение обозначенных национальных целей и решение стратегических задач развития Российской Федерации как социального государства, политика которого, согласно ч. 1 ст. 7 Конституции РФ, направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, могут обеспечить уникальные муниципальные образования — наукограды Российской Федерации (далее — наукограды). Они справедливо характеризуются⁴ как территории инновационного развития или территории с высокой концентрацией научно-технического и инновационного потенциала благодаря функционирующим в этих муниципалитетах ведущим российским научным организациям, университетам, производственным предприятиям и субъектам технологического предпринимательства, осуществляющим разработку и производство высокотехнологичной продукции.

Правовой основой, определяющей статус наукограда, является Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»⁵ (далее — Закон о наукоградах), согласно ст. 1 которого наукоградом Российской Федерации признается муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом, в состав которого входит вся совокупность организаций, расположенных на территориях наукоградов и осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность,

развития Российской Федерации на период до 2030 года» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 21.07.2020.

⁴ См.: Кузнецов М. И. Наукограды: интеллектуальный потенциал и инновационный ресурс развития России // Устойчивое развитие. Наука и практика. 2004. № 2. С. 37; 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; Глисин Ф. Ф., Разин В. Л., Хабарова Т. В. Наукограды в современной экономике России // Инновации. 2011. № 2. С. 71; Немесова М. С. Города в структуре инновационной системы России // Контуры глобальной трансформации: политика, экономика, право. 2011. Вып. 5. С. 29; Годовникова А. М., Михайлов Р. Б. Правовое положение территорий с особым правовым статусом // Теория науки. 2013. № 6. С. 126; Гаврилова Н. М. Территории инновационного развития России // Финансовый журнал. 2012. № 4. С. 81; Данилова С. Н., Петров А. М., Тэйслина О. Г. Государственное развитие территорий с особым статусом // Вестник Саратовского социально-экономического университета. 2018. № 4. С. 75—76.

⁵ СЗ РФ. 1999. № 15. Ст. 1750.

экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации⁶.

Приведенная дефиниция наукограда указывает на историческую традицию, позволяющую определить территории наукоградов, следуя установлению ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, поскольку статус «наукоград Российской Федерации» присвоен не вновь образованным городским округам, а уже существовавшим на момент присвоения такого статуса муниципальным образованиям⁷ со сформировавшимися на их территории градообразующими научно-производственными комплексами.

Признавая отмеченную уникальность наукоградов как территорий с высоким научно-техническим потенциалом, законодатель допустил возможность установления федеральным законом особенностей осуществления местного самоуправления в наукоградах. Нормативным основанием для этого является ч. 3 ст. 131 Конституции РФ и ст. 81 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸ (далее — Закон о местном самоуправлении).

Безусловно, при реализации приведенного законодательного допущения должно неукоснительно соблюдаться предписание ст. 55 Конституции РФ о недопустимости в Российской Федерации издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина, ограничение которых возможно федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Именно соблюдение конституционных прав для создания оптимальных условий функционирования саморегулирующегося гражданского общества является содержанием конституционализма в российском праве, как указывал академик О. Е. Кутафин, который в своей работе «Российский конституционализм»⁹

⁶ В соответствии с Указом Президента РФ от 07.07.2011 № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» (СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4168) приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники в Российской Федерации являются безопасность и противодействие терроризму, индустрия наносистем, информационно-телекоммуникационные системы, науки о жизни, перспективные виды вооружения, военной и специальной техники, рациональное природопользование, робототехнические комплексы (системы) военного, специального и двойного назначения, транспортные и космические системы, энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика.

⁷ В настоящее время статус наукограда Российской Федерации присвоен 13 муниципальным образованиям, расположенным на территориях шести субъектов РФ: Троицк (г. Москва), Реутов, Фрязино, Протвино, Пущино, Дубна, Черноголовка, Королев, Жуковский (Московская область), Обнинск (Калужская область), Мичуринск (Тамбовская область), Кольцово (Новосибирская область), Бийск (Алтайский край).

⁸ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁹ Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 151.



обосновывает необходимость укрепления гарантий конституционности, предостерегая от развития в России мнимого конституционализма и от девальвации конституционализма вследствие расхождения между конституционными принципами и нормами и складывающимися общественными отношениями.

Применительно к особенностям местного самоуправления в наукоградах как территориях с высоким научно-техническим потенциалом особое значение имеет данная О. Е. Кутафиным оценка решения задач модернизации России в качестве главного фактора, определяющего специфику конституционализма¹⁰.

Рассматривая особенности организации и осуществления местного самоуправления в наукоградах через призму российского конституционализма, важно отметить позиции В. Т. Кабышева и Т. М. Пряхиной, на которые также ссылается О. Е. Кутафин и согласно которым основные ценности конституционализма формируются в качестве таких принципов, как приоритет прав человека, народовластие, разделение властей, федерализм, верховенство права. В конституционном механизме реализации власти народа, по мнению указанных авторов, исключительно важное место принадлежит местному самоуправлению, которое также выступает гарантией обеспечения государственной целостности России¹¹.

«Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя, — отмечают О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев, — представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления в нашей стране»¹².

Несмотря на то, что В. И. Фадеев указывал на установление именно Законом о наукоградах особенностей организации и осуществления местного самоуправления в наукоградах¹³, их нормативно-правовое урегулирование характеризуется недостаточной разработанностью, свидетельством чего может быть сравнение названия ст. 81 Закона о местном самоуправлении «Особенности организации местного самоуправления в наукоградах» с положениями ее пункта 2, которыми определено установление федеральным законом особенностей осуществления местного самоуправления в наукоградах, поскольку, безусловно, не являются тождественными сами понятия «организация местного самоуправления» и «осуществление местного самоуправления».

Как указывает С. А. Банщиков¹⁴, анализируя положения Закона о местном самоуправлении применительно к территориям с особым статусом, хотя ст. 81 названного Закона посвящена, судя по названию, особенностям организации местного самоуправления в наукоградах, но большей частью раскрывает отсылочным

¹⁰ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 7.

¹¹ Кабышев В. Т., Пряхина Т. М. Теоретические проблемы российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной академии права. 1995. № 2. С. 39—41.

¹² Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2011. С. 89.

¹³ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 457—459.

¹⁴ Банщиков А. С. Целесообразность специальной правовой регламентации вопросов организации местного самоуправления на отдельных территориях // Сибирский юридический вестник. 2013. № 2. С. 22—27.

способом особенности его осуществления, которые не охватывают вопросы институционализации местного самоуправления в наукоградах, территориальное устройство, систему взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти с учетом специфики наукограда как территории с высоким научно-техническим потенциалом. Данные вопросы относятся к организационным основам местного самоуправления как института муниципального права¹⁵ (т.е. всей совокупности норм), определяющим особенности структуры местного самоуправления, порядка, форм и принципов деятельности, а также регулирующих особенности организации муниципальной службы.

Более того, в Законе о наукоградах отсутствуют положения, которые обеспечивают его системную связь с Законом о местном самоуправлении и которые бы непосредственно указывали на установление его положениями особенностей организации и осуществления местного самоуправления в наукоградах именно в соответствии со ст. 81 Закона о местном самоуправлении. Относительно данной позиции А. Ю. Докучаев не только обращает внимание на отсутствие в Законе о наукоградах «преамбулы, в которой по правилам законодательной техники должны определяться предмет регулирования или институт права, указываться вид общественных отношений, регулируемых законом, и цели (задачи), которые он призван решить»¹⁶, но и приходит к заключению, что Закон о наукоградах регулирует исключительно процедуру наделения муниципальных образований статусом «наукоград Российской Федерации».

Приведенные выше несоответствия во многом являются основанием для критики Закона о наукоградах многими исследователями, отмечающими недостатки правового регулирования местного самоуправления в наукоградах. В частности, Е. А. Марданшина¹⁷ обращает внимание, что ни Законом о наукоградах, ни каким-либо иным федеральным законом наукограды не наделены дополнительными полномочиями и возможностями в области местного самоуправления, что отличало бы их от других муниципальных образований со статусом городских округов с учетом уникальности наукоградов как территорий с высоким научно-техническим потенциалом.

А. Ю. Докучаев¹⁸ отмечает двойственную правовую природу наукограда как муниципального образования, имеющего статус городского округа с присущими ему компетенцией и организационной структурой, и как территории с высокой концентрацией научно-технического потенциала с градообразующим научно-производственным комплексом. При этом он указывает на отсутствие в законодательстве особенностей правового урегулирования общественных отношений

¹⁵ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 320.

¹⁶ Докучаев А. Ю. Законодательство о наукоградах Российской Федерации: содержание, пути совершенствования // Российский юридический журнал. 2010. № 3. С. 144—152.

¹⁷ Марданшина Е. А. Правовой статус субъектов инновационной инфраструктуры // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. 2012. Вып. 3. С. 133—139.

¹⁸ Докучаев А. Ю. 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» // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 2. С. 111.



в наукоградах, участниками которых являются органы государственной власти Российской Федерации (в частности, при принятии решений о присвоении, сохранении и прекращении статуса наукограда, согласовании стратегий социально-экономического развития наукоградов, проведении мониторинга реализации наукоградами стратегий и планов мероприятий по их реализации, принятии решений о предоставлении бюджетных субсидий на осуществление мероприятий, предусмотренных указанными планами, а также для реализации инновационных проектов), органы государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены наукограды (в частности, участвующие в софинансировании мер государственной поддержки наукоградов), органы местного самоуправления наукоградов и организации, входящие в состав научно-производственных комплексов соответствующих наукоградов, учредителями и собственниками имущества которых в большинстве случаев органы местного самоуправления наукоградов не являются.

На отсутствие в законодательстве механизма взаимодействия органов исполнительной власти различных уровней, органов местного самоуправления наукоградов и организаций научно-производственных комплексов наукоградов также указывает Н. М. Гаврилова¹⁹. Несмотря на указанный недостаток правового регулирования, согласно положениям п. 4 ст. 3 Закона о наукоградах, основанием для досрочного прекращения статуса наукограда Российской Федерации является выявленное в течение трех последовательных календарных лет Министерством науки и высшего образования РФ при проведении мониторинга осуществления мероприятий, включенных в планы мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов, а также показателей деятельности организаций научно-производственных комплексов наукоградов, несоответствие этих показателей требованиям, установленным п. 8 ст. 2.1 указанного Закона о численности работников организаций, входящих в такой комплекс, о численности среди них научных работников (исследователей) и лиц из числа профессорско-преподавательского состава и об общем объеме произведенных организациями научно-производственного комплекса наукограда товаров (выполненных работ, оказанных услуг) и о затратах на инвестиции в основной капитал и основные средства, при условии, что определенные планом мероприятий результаты не достигнуты.

Законодатель не определяет особые полномочия органов местного самоуправления наукоградов по вопросам развития науки²⁰, высокотехнологичных производств (в том числе посредством наделения федеральным законом органов местного самоуправления наукоградов соответствующими государственными полномочиями, как это допускается ч. 2 ст. 132 Конституции РФ) и основания соответствующей ответственности указанных органов. Однако он устанавливает зависимость стабильности экономического и правового положения наукоградов от государственной политики в данных областях, в частности от принимаемых

¹⁹ Гаврилова Н. М. Территории инновационного развития России // Финансовый журнал. 2012. № 4. С. 82.

²⁰ В соответствии с п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ вопросы науки находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

органами государственной власти как учредителями и собственниками имущества входящих в научно-производственные комплексы наукоградов организаций решений, влияющих на соответствие этих организаций и результатов их деятельности требованиям Закона о наукоградах.

Таким образом, можно сделать вывод, что общим для всех наукоградов является усложненный характер организации местного самоуправления, предполагающий для организаций научно-производственного комплекса наукоградов участие в управлении соответствующими территориями, в том числе для обеспечения развития используемой ими инновационной инфраструктуры и иного имущественного комплекса, создания комфортной городской среды наукоградов, включая обеспечение работников организаций жильем и доступностью социальной инфраструктуры для сохранения кадрового ресурса организаций и привлечения высококвалифицированных специалистов.

По мнению М. И. Самодурова²¹, необходимое взаимодействие органов местного самоуправления наукоградов и организаций их научно-производственного комплекса может быть реализовано посредством формирования научно-технических советов в качестве особенности организации местного самоуправления в наукоградах, путем определения особого порядка их образования с участием представителей указанных организаций и придания таким советам необходимых полномочий по участию в решении отдельных вопросов местного значения наукоградов.

Создание научно-технических советов наукограда предусматривает п. 2 статьи 8.1 Закона о наукоградах. Несмотря на то, что целью их создания является координация исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития наукограда и обеспечение прозрачности процедур его реализации, нормы Закона о наукоградах предоставляют органам местного самоуправления право создать научно-технический совет и не содержат положения, определяющие принятие такого решения с учетом особенности организации местного самоуправления.

Отсутствие в Законе о наукоградах императивных норм о создании научно-технических советов наукограда не формирует единообразной правоприменительной практики принятия соответствующих решений органами местного самоуправления наукоградов, в том числе о статусе и полномочиях таких советов, о значимости для органов местного самоуправления решений, принимаемых научно-техническими советами наукоградов.

Так, например, ст. 31 Устава²² городского округа Троицк²³ предусматривает создание Совета научного центра, который является органом местного

²¹ Самодуров М. И. Взаимодействие органов местного самоуправления и субъектов инновационной деятельности в наукоградах // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Сер. 14. 2016. Вып. 1. С. 53—62.

²² Устав городского округа Троицк от 25.08.2005 (в ред. от 30.09.2021) // СПС «Консультант-Плюс».

²³ Постановление Правительства РФ от 29.01.2007 № 52 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Троицку (Московская область) // СЗ РФ. 2007. № 6. Ст. 762 ; постановление Правительства РФ от 06.09.2017 № 1073 «О сохранении статуса науко-



самоуправления и в состав которого входят глава городского округа и иные лица, представленные главой городского округа, Советом депутатов и научной общественностью. Полномочия Совета научного центра определяет ст. 32 Устава. В частности, согласно п. 4 названной статьи решения и экспертные заключения Совета научного центра являются обязательными для учета Советом депутатов и главой городского округа Троицк при рассмотрении вопросов, связанных с проектом генерального плана городского округа и развитием городского округа как наукограда.

В то же время Устав городского округа Троицк среди полномочий Совета научного центра не указывает координацию Советом исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития наукограда и обеспечение прозрачности процедур его реализации. В Уставе отсутствует ссылка на п. 2 ст. 8.1 Закона о наукоградах как на правовое основание создания Совета научного центра, что не позволяет однозначно охарактеризовать его именно в качестве научно-технического совета наукограда в смысле Закона о наукоградах.

Уставом²⁴ городского округа Фрязино²⁵ предусмотрено создание органа местного самоуправления городского округа по вопросам развития научно-производственного комплекса города Фрязино — Совета директоров НПК, который согласно ст. 31 Устава подконтролен и подотчетен Совету депутатов городского округа Фрязино и главе городского округа Фрязино. При этом, как следует из п. 1 ст. 21, п. 5 ст. 31 и пп. 7 п. 1 ст. 32 Устава в их взаимосвязи, научно-технический совет наукограда Фрязино, порядок формирования, задачи, права и обязанности которого определяются нормативными правовыми актами этого городского округа, не входит в структуру органов местного самоуправления наукограда Фрязино.

Вместе с тем правовыми актами ряда других наукоградов предусматривается создание научно-технических советов²⁶ как не входящих в структуру органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований координационных, совещательных, консультативных и рекомендательных органов при органах местного самоуправления наукоградов.

Таким образом, приведенные выше положения Закона о наукоградах и отдельных правовых актов муниципальных образований, имеющих статус наукоградов Российской Федерации, с очевидностью свидетельствуют о необходимости дополнения Закона о наукоградах нормами, устанавливающими особенности организации местного самоуправления в целях обеспечения институционального

града Российской Федерации городскому округу Троицк (г. Москва)» // СЗ РФ. 2017. № 38. Ст. 5616.

²⁴ Устав городского округа Фрязино от 01.03.2000 (в ред. 08.06.2021) // СПС «Консультант-Плюс».

²⁵ Указ Президента РФ от 29.12.2003 № 1531 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Фрязино Московской области» // СЗ РФ. 2004. № 1. Ст. 15.

²⁶ Координационный научно-технический совет наукограда Кольцово создан постановлением администрации р. п. Кольцово от 11.08.2015 № 717. Создание научно-технических советов как рекомендательного органа при главе городского округа Дубна и консультативного органа при главе городского округа Пущино предусматривается уставами наукоградов Дубна и Пущино, соответственно.

взаимодействия органов местного самоуправления наукоградов и организаций их научно-производственных комплексов для сохранения статуса посредством повышения концентрации научно-технического потенциала этих территорий.

Для достижения национальных целей технологического лидерства Российской Федерации в контексте российского конституционализма следует соблюдать баланс публичных и частных интересов, обеспечивающий гарантии местного самоуправления при установлении особенностей организации местного самоуправления в наукоградах. В частности, нельзя допускать необоснованного делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права²⁷, как это, например, установлено законодательством применительно к полномочиям управляющей компании инновационного центра «Сколково»²⁸, что получило критическую оценку ряда правоведов. Так, В. В. Комарова²⁹ указывает на произошедшее правовое смешение статуса наукограда и особой экономической зоны для реализации цели создания инновационного центра «Сколково», что, в свою очередь, не обеспечивает для граждан, работающих и проживающих на территории этого инновационного центра, реализации гарантированного Конституцией РФ права на участие в осуществлении местного самоуправления.

Одновременно требует разрешения и вопрос о законодательном установлении особенностей осуществления местного самоуправления в наукоградах. В первую очередь следует отнести к вопросам местного значения наукоградов как городских округов создание условий для осуществления научной, научно-технической и инновационной деятельности организациями научно-производственного комплекса наукограда; наделение органов местного самоуправления наукоградов соответствующими государственными полномочиями и передачу им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств; контроль государством реализации переданных полномочий, что предусмотрено ч. 2 ст. 132 Конституции РФ.

Кроме того, п. 8 ст. 2.1 Закона о наукоградах к требованиям, которым должен соответствовать научно-производственный комплекс наукограда, относит среднесписочную численность работников организаций научно-производственного комплекса наукограда в соотношении со среднесписочной численностью всех работников, занятых в организациях, расположенных на территории соответствующего наукограда, а также численность научных работников (исследователей) и лиц из числа профессорско-преподавательского состава организаций научно-производственного комплекса наукограда в соотношении со среднесписочной численностью работников организаций научно-производственного комплекса наукограда. Это требует отдельного рассмотрения вопроса об установлении Законом о наукоградах особых условий пребывания и осуществления трудовой

²⁷ Романовская О. В. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права (на примере управляющих компаний) // Lex russica. 2017. № 2. С. 32—41.

²⁸ Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

²⁹ Комарова В. В. Особый правовой статус территорий в России (на примере инновационного центра «Сколково») // Российская юстиция. 2011. № 6. С. 44—47.



деятельности на территории наукоградов лицами, которые не являются работниками организаций соответствующего научно-производственного комплекса, не относятся к научным работникам и профессорско-преподавательскому составу указанных организаций.

Подобные ограничения допускаются Законом РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»³⁰. Рассматривая тенденции правового регулирования особенностей местного самоуправления на территориях с особым правовым режимом, Л. А. Нудненко³¹ обращает внимание на позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой при установлении в соответствии со ст. 55 Конституции РФ ограничений как прав и свобод граждан, так и прав местного самоуправления федеральный законодатель связан конституционными принципами равенства и соразмерности, а также вытекающими из них требованиями формальной определенности, адекватности и пропорциональности используемых правовых средств и не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило к утрате его реального содержания.

Проведенный анализ отдельных вопросов организации и осуществления местного самоуправления в наукоградах свидетельствует о противоречивости и непоследовательности его правового регулирования за прошедшие 20 лет. Требуется оперативное совершенствование законодательства о правовых, организационных, экономических и социальных основах наукоградов и особенностей осуществления в них местного самоуправления. Такое системное правовое регулирование может быть обеспечено путем принятия проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»³², который в настоящее время находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Указанный законопроект предусматривает установление федеральным законом особенностей организации и осуществления местного самоуправления в наукоградах с учетом отнесения этих муниципальных образований к территориям с высокой концентрацией научного, научно-технического и инновационного потенциала, в том числе наделение органов местного самоуправления наукограда отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых и достаточных финансовых и материальных ресурсов для развития его научно-производственного комплекса, создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие гражданам, проживающим и работающим в наукограде.

Решение обозначенных задач совершенствования правового регулирования местного самоуправления в наукоградах, внесение соответствующих изменений в Закон о наукоградах или принятие указанного специального федерального закона будет способствовать укреплению гарантий конституционности и исключит

³⁰ Российская газета. 26.08.1992. № 190.

³¹ Нудненко Л. А. Тенденции правового регулирования особенностей организации местного самоуправления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 1. С. 61—68.

³² Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти // URL: sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8? (дата обращения: 18.04.2022).

расхождение между конституционными принципами и нормами и складывающимися общественными отношениями, которое О. Е. Кутафин считал следствием развития мнимого конституционализма и девальвации конституционализма³³.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Банщикова А. С. Целесообразность специальной правовой регламентации вопросов организации местного самоуправления на отдельных территориях // Сибирский юридический вестник. — 2013. — № 2. — С. 22—27.
2. Гаврилова Н. М. Территории инновационного развития России // Финансовый журнал. — 2012. — № 4. — С. 81—89.
3. Глазьев С. Ю., Харитонов В. В. Нанотехнологии как ключевой фактор нового технологического уклада в экономике. — М., 2009. — 304 с.
4. Глисин Ф. Ф., Разин В. Л., Хабарова Т. В. Наукограды в современной экономике России // Инновации. — 2011. — № 2. — С. 71—77.
5. Годовникова А. М., Михайлов Р. Б. Правовое положение территорий с особым правовым статусом // Теория науки. — 2013. — № 6. — С. 125—132.
6. Данилова С. Н., Петров А. М., Тэйслина О. Г. Государственное развитие территорий с особым статусом // Вестник Саратовского социально-экономического университета. — 2018. — № 4. — С. 75—76.
7. Докучаев А. Ю. Законодательство о наукоградах Российской Федерации: содержание, пути совершенствования // Российский юридический журнал. — 2010. — № 3. — С. 144—152.
8. Докучаев А. Ю. 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» // Вестник Томского государственного университета. — 2010. — № 2. — С. 111—114.
9. Кабышев В. Т., Прякина Т. М. Теоретические проблемы российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной академии права. — 1995. — № 2. — С. 39—41.
10. Комарова В. В. Особый правовой статус территорий в России (на примере инновационного центра «Сколково») // Российская юстиция. — 2011. — № 6. — С. 44—47.
11. Кузнецов М. И. Наукограды: интеллектуальный потенциал и инновационный ресурс развития России // Устойчивое развитие. Наука и практика. — 2004. — № 2. — С. 37—50.
12. Кутафин О. Е. Российский конституционализм. — М., 2008. — 544 с.
13. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. — М., 2011. — 672 с.
14. Марданшина Е. А. Правовой статус субъектов инновационной инфраструктуры // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. — 2012. — Вып. 3. — С. 133—139.

³³ Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 151.



15. *Нетесова М. С.* Города в структуре инновационной системы России // Контуры глобальной трансформации: политика, экономика, право. — 2011. — Вып. 5. — С. 29—35.
16. *Нудненко Л. А.* Тенденции правового регулирования особенностей организации местного самоуправления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2019. — № 1. — С. 61—68.
17. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти // URL: sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8? (дата обращения: 18.04.2022).
18. *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.
19. *Романовская О. В.* Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права (на примере управляющих компаний) // Lex russica. — 2017. — № 2. — С. 32—41.
20. *Самодуров М. И.* Взаимодействие органов местного самоуправления и субъектов инновационной деятельности в наукоградах // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. — Сер. 14. — 2016. — Вып. 1. — С. 53—62.