

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

УДК 342.553

DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-89-101

К ВОПРОСУ О РОЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РОССИИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Кожевников О. А.^{1,2}, Мочалов А. Н.¹

¹Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева
620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21, Российская Федерация

²Уральский государственный экономический университет
620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 62/45, Российская Федерация

Аннотация

Цель. Исследовать юридические проблемы участия органов местного самоуправления в научно-технологическом развитии России и реализации государственной научно-технической политики.

Процедура и методы. Проанализированы Стратегия научно-технологического развития РФ и положения федеральных законов, определяющие компетенцию органов местного самоуправления в сфере науки и научно-технической политики, в т. ч. роль муниципальной власти в формировании и обеспечении функционирования научно-производственных и инновационных кластеров. Исследован зарубежный опыт участия местных органов власти в функционировании кластеров.

Результаты. Проведённый анализ показал, что действующее в России нормативно-правовое регулирование фактически исключает органы муниципальной власти из сферы отношений, связанных с научно-технологическим развитием России и реализацией государственной научно-технической политики. Выделены 3 направления, в которых существенная роль должна принадлежать именно местным сообществам и местным органам власти.

Теоретическая и/или практическая значимость. Сформулированы предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования, направленному на вовлечение органов местного самоуправления в реализацию приоритетов Российского государства в области научно-технологического развития.

Ключевые слова: местное самоуправление, научно-технологическое развитие, наука, государственная научно-техническая политика, инновации, кластеры

ON THE ROLE OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RESEARCH AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT OF RUSSIA: LEGAL ASPECTS

O. Kozhevnikov^{1,2}, A. Mochalov¹

¹Ural State Law University named after V. F. Yakovlev
ul. Komsomolskaya 21, Yekaterinburg 620137, Russian Federation

²Ural State University of Economics
ul. 8 Marta 62/45, Yekaterinburg 620144, Russian Federation

Abstract

Aim. To examine the legal problems of the local self-government authorities participation in the research and technological development of Russia and the implementation of the state research and technical policy.

Methodology. The Strategy of research and technological development of the Russian Federation and the provisions of federal laws defining the competence of local self-government bodies in the field of science and research and technical policy, including the role of municipal authorities in the formation and operation of scientific and production and innovation clusters are analyzed. Foreign experience of the local authorities' participation in clusters functioning is studied.

Results. The analysis has shown that the legal regulation in Russia excludes municipal authorities from the sphere of relations related to the scientific and technological development of Russia and the implementation of the state scientific and technical policy. There are 3 areas in which a significant role should belong to local communities and local authorities.

Research implications. Proposals are formulated to improve the regulatory framework aimed at involving local governments into the implementation of the priorities of the Russian state in the field of scientific and technological development.

Keywords: local self-government, research and technological development, science, state research and technical policy, innovation, clusters

Введение

В условиях усиления санкционной политики против Российской Федерации со стороны ряда стран российские власти и представители научного сообщества уделяют повышенное внимание вопросам научно-технологического развития государства. Вместе с тем российское законодательство, регулирующее сферу государственной научно-технической политики, в своём стремлении достичь прогресса существенно отстаёт в развитии. Ярким примером является отношение законодателя к роли местного самоуправления в научно-технологическом развитии страны.

Компетенция органов местного самоуправления по реализации научно-технической политики

Действующая в настоящее время Стратегия¹ научно-технологического развития Российской Федерации определяет основные направления, по которым должны трансформироваться и развиваться наука и технологии, чтобы стать «ключевым фактором развития России», обеспечивая

её способность «эффективно отвечать на большие вызовы». Реализация Стратегии, согласно её п. 5, предполагает объединение усилий органов государственной власти Российской Федерации и её субъектов, а также научно-образовательного и предпринимательского сообществ и институтов гражданского общества. Эти усилия должны быть направлены на «создание благоприятных условий для применения достижений науки и технологий в интересах социально-экономического развития России»².

В свете формирования с 2020 г. конституционно-правовой конструкции, именуемой «единая система публичной власти», которая включает в себя все уровни власти и направлена на эффективное решение публичных задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, обращает на себя внимание, что в числе субъектов, участвующих в реализации Стратегии, органы местного самоуправления упоминаются лишь эпизодически. Вероятно, с точки зрения авторов документа, данный уровень народовластия не может играть какой-либо позитивной роли не только в создании условий, позволяющих развивать науку и технику во благо социально-экономического развития страны, но и в непосредственном применении

¹ Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Гарант: [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/71551998> (дата обращения: 26.12.2022).

² Там же.

достижений научно-технического прогресса в решении вопросов непосредственного жизнеобеспечения людей на территориях муниципальных образований.

Упоминание органов местного самоуправления можно обнаружить лишь в нескольких пунктах Стратегии – главным образом, когда речь идёт о финансировании мероприятий в области научно-технологического развития. Так, согласно п. 48 Стратегии, финансовое обеспечение её реализации осуществляется в т. ч. «за счёт средств региональных и местных бюджетов». Как следует из пп. 31–32 документа, средства местных бюджетов могут направляться на создание возможностей для выявления талантливой молодёжи, построения успешной карьеры в области науки, технологий, инноваций и развитие интеллектуального потенциала страны, а также для проведения исследований и разработок, «соответствующих современным принципам организации научной, научно-технической и инновационной деятельности и лучшим российским практикам».

Некоторый реверанс в сторону муниципалитетов делается в положениях Стратегии, определяющих механизмы взаимодействия между субъектами её реализации. Несмотря на то, что органы муниципальной власти прямо не названы в числе таких субъектов, п. 44 закрепляет обязанность Правительства РФ реализовывать стратегию «во взаимодействии» в т. ч. и с органами местного самоуправления, а п. 42 устанавливает принцип «согласованности действий» в процессе реализации. Впрочем, каких-либо конкретных форм и процедур взаимодействия или согласования действий Стратегия не называет.

Если Стратегия закрепляет долгосрочные цели и задачи научно-технологической и инновационной политики в стране, определяет ключевые принципы данной политики, приоритетные направления науки, техники и технологий, то непосредственное законодательное регулирование отношений между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, органами государственной власти и

потребителями научной и (или) научно-технической продукции (работ и услуг), в т. ч. и отношений по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности содержится в Федеральном законе № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»¹. Как и Стратегия, он фактически устраняет муниципальные образования и действующие на их территориях органы местного самоуправления из числа участников данных правоотношений. А ведь этот Закон является базовым нормативным правовым актом, выражающим, как указано в ст. 2, отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяющий цели, направления, формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации достижений науки и техники.

Можно буквально по пальцам пересчитать факты упоминания в Законе положений об органах местного самоуправления. Так, в ст. 14 названа обязанность федеральных органов исполнительной власти информировать (по результатам экспертизы научных и научно-технических программ, принимаемых на федеральном уровне) органы местного самоуправления и население о безопасности и о социально-экономической значимости создаваемых производств и объектов, а также допускает создание муниципальных научных организаций, устанавливая некоторые требования к особенностям осуществления ими своей деятельности. Ст. 15 Закона даёт муниципальным образованиям право осуществлять целевое финансирование научной, научно-технической и инновационной деятельности путём выделения средств соответствующего местного бюджета научным и образовательным организациям, фондам и иным организациям, осуществляющим деятельность в области

¹ Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11507/ (дата обращения: 09.02.2023).

науки, «в рамках конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов» и в соответствии с муниципальными правовыми актами. Ст. 16.2 также определяет формы поддержки инновационной деятельности, которые могут осуществляться органами местного самоуправления. В числе таких форм (наряду с финансовым обеспечением): предоставление информационной и консультационной поддержки, предоставление налоговых льгот, обеспечение инфраструктуры и т. д.

В связи с тем, что органы местного самоуправления не отнесены к субъектам научной и (или) научно-технической деятельности, а также не обладают собственными полномочиями по участию в формировании и реализации государственной научно-технической политики, упомянутое в Законе участие органов местного самоуправления в финансировании в сфере науки и научно-технологического развития может осуществляться только за счёт доходов местных бюджетов (за исключением межбюджетных трансфертов) и только в том случае, если соответствующих доходов достаточно для этих целей, что вытекает, в частности, из п. 2 ст. 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (Закон о местном самоуправлении), определяющего права органов местного самоуправления городских округов. При этом, учитывая абсолютную дотационность бюджетов большинства муниципальных образований, ограниченность участия муниципальных властей в реализации научной, научно-технической и инновационной деятельности, возникают вопросы: достаточно ли имеющегося правового регулирования для участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий

научно-технологического развития страны; могут ли муниципальные власти независимо от органов государства определять формы и способы участия в осуществлении своих полномочий (даже немногочисленных) в области науки, техники и инновационного развития; возможно ли повышение эффективности жизнеобеспечения населения муниципальных образований при использовании результатов научной и научно-технической деятельности без действенного участия органов местного самоуправления соответствующей территории?

Представляется, что на все указанные вопросы мы имеем отрицательный ответ, поскольку на современном этапе нормативного регулирования участие органов местного самоуправления в научно-технологическом развитии страны хотя и не запрещается прямо, но регулируется весьма туманно, что фактически исключает их деятельность в рассматриваемой сфере, критически важной для всего общества и государства, тем более в условиях враждебной по отношению к экономике страны санкционной политики ряда зарубежных государств.

Местное самоуправление и научно-производственные кластеры

Описанный выше подход является прямым противоречием стремления властей страны стимулировать создание территорий со специальными правовыми режимами, призванных стоять в авангарде развития науки и научно-технологического прогресса, – инновационных научно-технологических центров, территорий опережающего социально-экономического развития, наукоградов и прочих территориально-производственных экосистем, или *кластеров*, концентрирующих в определённых границах субъектов научной деятельности и промышленного производства, а также инфраструктуру, предназначенную для научно-технологической, производственной и инновационной деятельности, стимулирования технологического предпринимательства.

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 09.02.2023).

Правовое регулирование и функционирование подобных кластеров (а каждому их виду посвящён отдельный федеральный закон) в основном индифферентно по отношению как к местным сообществам, проживающим на соответствующих территориях, так и к созданным на них в соответствии с Конституцией РФ органам местного самоуправления. Даже в наукоградах, представляющих собой наиболее старую и распространённую в нашей стране форму территориальной концентрации научно-производственных сил со специальным правовым регулированием, – полномочия органов местного самоуправления ограничены в Федеральном законе № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»¹ одной лишь ст. 8.1, определяющей в довольно общем виде права органов местного самоуправления при выполнении плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития соответствующего муниципального образования. Законодатель не определяет каких-либо особых полномочий органов местного самоуправления наукоградов по вопросам развития науки, высокотехнологичных производств (в т. ч. посредством наделения федеральным законом органов местного самоуправления наукоградов соответствующими государственными полномочиями, как это допускается ч. 2 ст. 132 Конституции РФ), не предусматривает специфических оснований муниципально-правовой ответственности указанных органов [3]. И это притом что наукоград (наряду с закрытым административно-территориальным образованием) представляет собой не просто форму концентрации ресурсов, а научно-правовой статус, который присваивается всей территории муниципального образования в целом [8, с. 14]. Развитие же научно-производственной и инновационной деятельности в наукограде, как верно замечает Е. В. Гриценко, не-

отделимо от развития самого муниципального образования [2, с. 5].

Что касается инновационных научно-технологических центров, правовое положение которых определяется Федеральным законом № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², то в отношении них функционирование органов муниципальной власти вообще может быть ограничено: значительная часть их полномочий перераспределяется в пользу фонда, создаваемого для управления центром. Ранее, в 2011 г., аналогичный подход появился в отношении инновационного центра Сколково, что уже тогда критиковалось одним из авторов статьи³. Создание инновационных центров в соответствии с Правилами разработки стратегии развития инновационного научно-технологического центра⁴ совсем не упоминают органы местного самоуправления. Таким образом, инновационные центры создаются и развиваются в отрыве от местных сообществ и без какого-либо участия органов муниципальной власти.

В свете упомянутых тенденций вполне ожидаемо увидеть, что и на территориях опережающего социально-экономического развития (Федеральный закон № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»⁵) органы местно-

¹ Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22630 (дата обращения: 09.02.2023).

² Федеральный закон от 29.07.2017 № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221172/ (дата обращения: 09.02.2023).

³ Мочалов А. Н. Сколково: конституционно-правовая инновация // Вестник Уставного суда Свердловской области. 2011. № 1. С. 217–226.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 06.06.2022 № 1037 «Об утверждении Правил разработки стратегии развития инновационного научно-технологического центра» // Правительство России: [сайт]. URL: <http://government.ru/docs/all/141386> (дата обращения: 09.02.2023).

⁵ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-эконо-

го самоуправления не обладают какими бы то ни было собственными специфическими полномочиями. В отличие от инновационных центров территории опережающего развития вообще могут не иметь организаций, осуществляющих научно-технологическую деятельность, в качестве обязательного элемента, и в этом отношении они выступают инструментом в первую очередь промышленной, а не научно-технической политики. В то же время вряд ли можно говорить об «опережающем» социально-экономическом развитии территории, которая не обладала бы определённым научно-техническим и инновационным потенциалом, поскольку, как верно отмечается в литературе, инновационная деятельность выступает в качестве главного фактора экономического роста территории [6, с. 44].

Как и в случае с инновационными научно-технологическими центрами, в отношении территорий опережающего развития органы местного самоуправления реализуют лишь те полномочия, которые не отнесены федеральным законом к компетенции управляющей компании данной территории (п. 2 ст. 23 Федерального закона № 473-ФЗ). Подобный подход выглядит особенно странным в свете целей, с которыми создаются такие территории. Таковыми в п. 3 ч. 2 Федерального закона № 473-ФЗ объявлены «формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечение ускоренного социально-экономического развития и создание комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения». Вероятно, как было отмечено выше, федеральный законодатель полагает, что достижение подобных целей, в т. ч. создание комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения, вполне может быть реализовано без участия самого населения и действующих в его интересах органов местного самоуправления. По

крайней мере, законодатель явно не видит необходимости в существовании какой-либо особой роли местных сообществ и органов муниципальной власти в социально-экономическом развитии территорий, наделенных особым научно-правовым статусом или в отношении которых установлен специальный правовой режим осуществления научно-технической или производственной деятельности.

И это притом что решение вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения отнесено тем же федеральным законодателем к вопросам местного значения, исключительными полномочиями, на решения которых обладают только население и органы местного самоуправления (ст. 130 Конституции РФ). При этом, как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, конституционно-правовой статус и предназначение местного самоуправления ориентированы, прежде всего, на решение именно социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории компактного проживания населения (Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П).

Даже если принять во внимание, что Инновационный центр «Сколково», инновационные научно-технологические центры и территории опережающего социально-экономического развития не являются муниципальными или иными публично-правовыми образованиями, а представляют собой лишь совокупность инфраструктуры, расположенной в границах определённых земельных участков, на которых установлен специальный правовой режим осуществления хозяйственной деятельности, вряд ли можно согласиться с тем, что подобная инфраструктура и механизмы взаимодействия между заинтересованными в её использовании лицами могут существовать вне контекста пространственной публично-правовой организации и не быть связаны с местными сообществами и вопросами их жизнеобеспечения. Любой кластер – будь то наукоград, инновационный научно-технологи-

мического развития в Российской Федерации») // СПС Консультант Плюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (дата обращения: 09.02.2023).

ческий центр, территория опережающего социально-экономического развития или даже неформальный кластер, не обладающий особым правовым статусом или режимом функционирования, – возникает на конкретной территории в силу экономической и социальной специфики данной территории, которая во многих случаях сложилась исторически, и по этой причине не может быть невосприимчив к нуждам этой территории и её населения.

Представляется, что законодателем и авторами Стратегии потенциал местного самоуправления в научно-технологическом развитии страны и в реализации государственной научно-технической политики явно недооценён. Основной целью местного самоуправления является в соответствии со ст. 130 Конституции РФ и ст. 1 Закона о местном самоуправлении самостоятельное и под свою ответственность решение населением (в т. ч. через органы местного самоуправления) вопросов местного значения, т. е. вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования (ст. 2 Закона о местном самоуправлении). А возможно ли полноценное жизнеобеспечение (в частности электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, дорожной деятельности и т. д.) без участия местных сообществ (в т. ч. в лице органов местного самоуправления) в отношении по поводу научно-технической деятельности, включая участие в нормативной, организационной и финансовой поддержке физических и юридических лиц в достижении ими научного и (или) научно-технического результата? Если и возможно, это будет, вероятно, неполное жизнеобеспечение – во всяком случае, оно уж точно не будет способствовать повышению качества и уровня жизни граждан, проживающих на территории муниципального образования. О каких-либо инновационных подходах в решении вопросов местного значения (в том же электроснабжении населения, например) также не может идти речи, если местные сообщества не будут вовлечены в процессы научно-технологического разви-

тия страны и в реализацию государственной научно-технической политики.

В связи с этим представляется, что конституционное предназначение местного самоуправления как демократического института власти на уровне муниципалитетов непосредственно связано с целями и интересами в целом российского государства в области научно-технологического развития. Как отмечается в Докладе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 2022 г., посвящённом вопросам урбанизации в городах Африки, «успешная местная политика экономического развития затрагивает множество аспектов и помогает обеспечить наличие всех условий, необходимых для развития экономической деятельности. Отдельные политические инициативы часто терпят неудачу, потому что они редко могут устранить все узкие места, сдерживающие экономическое развитие»¹. В исследовании международной консалтинговой компании McKinsey также подчёркивается, что местные инициативы могут помочь связать предпринимателей со школами и университетами, упростить решение административных вопросов, поддержать развитие подходящей инфраструктуры и средств связи, а также рекламировать местность и повышать её узнаваемость, в т. ч. на фоне других инновационных территорий².

Таким образом, местное самоуправление следует рассматривать как важный фактор экономического развития, в т. ч. развития инновационных и высокотехнологических отраслей, требующих большей координации усилий участников отношений. Особая роль местного самоуправле-

¹ Africa's Urbanisation Dynamics 2022. The Economic Power of Africa's Cities [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c4fa35e5-en/index.html?itemId=/content/component/c4fa35e5-en> (дата обращения: 26.12.2022).

² A systematic approach to implementation could help start-up ecosystems flourish [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/creating-growth-clusters-what-role-for-local-government> (дата обращения: 26.12.2022).

ния видится на территориях, обладающих потенциалом для создания локальных научно-производственных, в т. ч. инновационных, кластеров. Стимулирование инновационной активности, а также создание территориальных кластеров для развития инноваций, являются лишь частью государственной политики в области науки и технологий. Но, как верно отмечается в литературе, именно с создания инновационной инфраструктуры в виде кластеров «начинается переход экономических систем к экономическому росту» [4, с. 95].

Вопросы о роли местного самоуправления в развитии кластеров, в необходимости специального регулирования осуществления местного самоуправления на таких территориях, периодически поднимаются в научной литературе. Т. К. Ковалева подчёркивает, что определяющее значение для всякого кластера имеют его географические или территориальные параметры, в связи с этим «тот факт, насколько институты государственной и муниципальной власти на территории кластера будут ориентированы на развитие каждого кластера, зависит будущее кластера и его элементов и потенциал экономического развития каждой конкретной территории» [5, с. 203]. С. А. Авакьян, обосновывая роль органов местного самоуправления в развитии инновационных производств, справедливо отмечал, что «каждый объект [инновационной инфраструктуры] расположен на соответствующей муниципальной территории; работники являются жителями муниципального образования; ... производственные и конструкторские помещения не должны портить архитектурный облик населённых пунктов...» [1, с. 14]. Т. Я. Хабриева также подчёркивает, что «от результатов деятельности и эффективности функционирования муниципальных сообществ, обеспечивающих развитие локальных инновационных систем, фактически начинает зависеть реализация общенациональных интересов» [7, с. 22].

Роль местного самоуправления в реализации государственной научно-технической политики: ключевые направления

Потенциал местного самоуправления в рассматриваемой сфере видится в первую очередь в участии местных сообществ и органов местного самоуправления в создании, развитии и обеспечении функционирования локальных кластеров на территориях, обладающих необходимым для этого потенциалом. Когда речь заходит о роли местных властей, то чаще всего вспоминают о возможности (хотя и весьма ограниченной) органов местного самоуправления осуществлять налоговое стимулирование перспективных для местного сообщества форм хозяйствования – путём регулирования ставок земельного налога и применения инструментов территориального зонирования. Тем не менее возможности местного самоуправления в данном случае представляются значительно более обширными. Полагаем, что участие муниципалитетов в реализации государственной научно-технической политики могло бы реализовываться в 3 основных направлениях.

Во-первых, органы местного самоуправления должны, наряду с иными властными структурами, играть значительную роль в организации взаимодействия между различными субъектами научно-технической деятельности. Эффективное построение инновационных территориальных кластеров во многом является результатом синергии усилий с одной стороны университетов и научных центров, расположенных на соответствующей территории, с другой стороны – коммерческих структур, заинтересованных в использовании в производстве результатов интеллектуальной деятельности. Безусловно, эффективное сотрудничество университетов и бизнеса может осуществляться и без участия органов власти и быть результатом удачного стечения обстоятельств (именно так появилась, например, знаменитая «Кремниевая долина» в США, хотя и здесь комфортная регуля-

торная среда штата Калифорния также сыграла свою роль). Однако в большинстве случаев территориально-производственная организация в научно-технической сфере требует более активной роли органов власти. Так, другой инновационный кластер, также расположенный в США, – парк «Исследовательского треугольника» в Северной Каролине – был образован в 1959 г. совместно правительством штата, местными органами и расположенными поблизости университетами.

Показательным является участие местных органов власти китайского г. Ханчжоу по созданию в нём инфраструктуры для развития передовых производственных технологий. До 2000 г. город не мог похвастаться большим числом университетов или крупных технологических компаний. Научно-техническое бюро местной администрации сыграло важную роль в продвижении инноваций. Особое внимание было уделено созданию в 2001–2005 гг. университетских и исследовательских ресурсов путём приглашения внешних экспертов, создания образовательных форумов и финансирования исследовательских центров. Затем администрация призвала местных субъектов малого и среднего предпринимательства взаимодействовать с университетами и исследовательскими центрами. Для этого она создала центры корпоративных технологий, центры инженерных технологий, рабочие места для постдокторских исследователей и технологические центры для малых и средних предпринимателей. Данные инициативы в значительной степени поощряли создание знаний и обмен ими между субъектами промышленности, исследовательскими центрами и университетами. В результате этого взаимодействие между участниками инновационной экосистемы стало более систематическим и диверсифицированным, при этом сама администрация не выступала субъектом такого взаимодействия, а лишь создавала платформу для облегчения обмена знаниями. Уже на следующем этапе (2006–2010 гг.) администрация смогла обеспечить финансирование 774 проек-

тов, нацеленных на организацию сотрудничества между представителями науки и образования, с одной стороны, и бизнеса – с другой. Были созданы инновационная платформа для совместного использования ресурсов и национальный инновационный парк, специализирующийся на исследованиях и разработках и патентных заявках [10].

Безусловно, опыт местной администрации Ханчжоу с точки зрения российских реалий не может быть использован напрямую. В КНР, где конституционно закреплён принцип демократического централизма, местные органы являются органами государственной власти на местах и таким образом интегрированы в единую «вертикальную» систему принятия решений и в систему планирования. Вместе с тем даже в существующей ситуации органы местного самоуправления в России могли бы быть наделены полномочиями и источниками финансирования, которые позволили бы им осуществлять определённые действия, направленные на «брендинг» территории, распространение информации о продукции местных производителей и о перспективах ведения предпринимательской деятельности, содействие в поиске новых рынков сбыта и инвесторов для местных технологических предпринимателей и т. д. Для этого местными органами власти могут организовываться выставки и форумы, создаваться онлайн-платформы, нацеленные на продвижение результатов интеллектуальной деятельности, произведённых силами местных университетов и научно-исследовательских организаций, и на привлечение потенциальных инвесторов. Указанная деятельность и сейчас ведётся в отдельных крупных и относительно самостоятельных муниципалитетах, однако подобные инициативы местных властей зависят, как правило, от уровня собственных бюджетных возможностей, которые у большинства муниципальных образований весьма скромны.

О слабости и фрагментарности взаимодействия между органами местного самоуправления и расположенными на терри-

тории муниципалитетов вузами говорят и другие специалисты в области муниципального права [8, с. 17]. Совершенно очевидно, что наблюдаемая пассивность органов местного самоуправления имеет прямую связь с тем, что как в документах стратегического планирования, так и в законодательстве отсутствует чёткое понимание как роли местного самоуправления в реализации государственной научно-технической политики, так и роли организаций науки и высшего образования в развитии местных сообществ. Городские округа, в которых расположены крупные университеты, могли бы более активно использовать потенциал университетов и научных организаций для решения ряда вопросов местного значения, в частности содействия развитию малому и среднему предпринимательству (п. 33 ч. 1 ст. 16 Закона о местном самоуправлении).

Важной составляющей выстраивания эффективного взаимодействия является и содействие предпринимателям со стороны местных органов власти в скорейшем решении административных вопросов, связанных с выделением земельных участков, выдачей разрешений на строительство, проведением необходимых экспертиз, технологическим присоединением к сетям коммуникаций и т. д. Здесь роль органов местного самоуправления видится в создании систем т. н. «одного окна», позволяющих субъектам предпринимательской деятельности, желающим организовать или расширить свой бизнес в определённой местности, максимально оперативно и комплексно совершать необходимые административные процедуры. Существенным фактором в данном случае выступает способность местных органов налаживать взаимодействие с поставщиками соответствующих услуг и энергоносителей, владельцами сетей, государственными контрольно-надзорными органами.

Во-вторых, органы местного самоуправления с учётом стоящих перед ними задач и осуществляемых ими полномочий по решению вопросов местного значения должны быть в числе основных заказчи-

ков инновационной продукции. Местный транспорт, коммунальное хозяйство, дорожная деятельность, библиотечное и культурно-досуговое обслуживание жителей – всё это сферы, которые не только восприимчивы к инновациям, но и, более того, требуют постоянного совершенствования. Технологическая и инновационная продукция, производимая субъектами производственной деятельности, также нуждается в апробации и внедрении, а демонстрация её использования для удовлетворения нужд местного населения выступала бы лучшим способом продвижения такой продукции, стимулируя сбыт и способствуя притоку инвестиций. Современный общественный транспорт, в т. ч. работающий на электричестве, системы энергосбережения, высокотехнологичные строительные материалы, компоненты «умного города» могли бы находить применение при решении задач местного самоуправления.

Во многих зарубежных странах местные органы власти, действующие на территориях инновационных кластеров, сами стремятся соответствовать статусу соответствующей территории, для чего широко используют различные технологические и социальные инновации. Так, муниципалитет нидерландского Эйнховена в партнёрстве с исследователями представителями местного бизнес-сообщества реализует программу «Зеленая городская логистика», согласно которой к 2030 г. никакой транспорт, въезжающий в пределы городской кольцевой дороги, не должен выбрасывать вредных веществ в атмосферу. Среди других программ муниципалитета – строительство более устойчивых к изменению климата зданий, развитие технологий энергосбережения и т. д.¹ Конечно, для этого сами муниципальные образования также нуждаются в финансировании. Поэтому принципиальным для научно-технического развития страны видится определение источников

¹ Официальный сайт муниципалитета Эйнховен [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eindhoven.nl> (дата обращения: 26.12.2022).

финансовых средств для приобретения муниципалитетами инновационной продукции, в т. ч. производимой местными технологическими предпринимателями, в целях практического использования этой продукции для решения вопросов местного значения.

В-третьих, создание городской среды, располагающей к творческой активности, также является существенным фактором развития инновационного потенциала территории и привлечения предпринимателей и высококвалифицированных специалистов. Не секрет, что специалисты, занятые в науке, образовании и на производстве, являясь членами местных сообществ, а их жизнь не связана только с одной профессиональной деятельностью. Напротив, большую часть времени человек проводит, как правило, отнюдь не на работе. Он живёт в определённом микрорайоне или квартале, перемещается по улицам, ходит в магазины, кафе и кинотеатры; его дети посещают школу или детский сад, занимаются в кружках, спортивных секциях или школах искусств. Поэтому развитие комфортной среды, включающей в себя удобный общественный транспорт, благоустроенные и безопасные общественные пространства, качественную и удобную социальную инфраструктуру должно быть обязательной составляющей любого проекта по инновационному развитию территории. Тем более что представители интеллектуальной и предпринимательской элиты традиционно достаточно требовательны к комфорту и эстетике той среды, в которой они живут; эта среда должна давать им возможность не только удовлетворять свои первичные бытовые нужды, но также развиваться, отдыхать, реализовывать культурные и духовные потребности. Сказанное распространяется и на инновационные научно-технологические центры. То, что они занимают не всю территорию муниципального образования, а лишь определённые земельные участки, на которых нет жилых домов, не отменяет необходимости поддерживать на должном уровне всю городскую среду в целом. Подобные

центры, ориентированные на привлечение высококлассных специалистов и технологических предпринимателей, должны обеспечивать достойное качество их проживания в соответствующей местности и интеграцию в местное сообщество.

В зарубежной литературе подчёркивается значение городской среды в организации взаимодействия между учёными, предпринимателями и другими лицами, занятыми в научно-технологической сфере [9]. Отмечается значимость не только формального взаимодействия на уровне организаций и учреждений, но также взаимодействия на межличностном уровне, неформального и даже спонтанного – в кафе, парке или на утренней пробежке. Многие успешные проекты берут своё начало именно в неформальных контактах, поэтому создание благоприятных условий для развития таких связей также представляется важным. И здесь, несомненно, ключевая роль принадлежит местному самоуправлению, поскольку формирование городской среды относится к числу его основных функций.

Заключение

Подводя итоги, ещё раз отметим важность местного самоуправления в решении общегосударственных задач в сфере государственной научно-технической политики и научно-технологического развития страны. Органы местного самоуправления не должны быть исключены из этой сферы. Напротив, именно от муниципальной власти зависит то, насколько удобной окажется среда для развития научно-технической и инновационной деятельности, насколько комфортно будет работать и взаимодействовать в этой среде субъектам такой деятельности и, в конечном счёте, насколько жизнеспособной окажется та или иная локальная научно-производственная экосистема.

Для этого при формировании законодательной основы единой системы публичной власти в правовых актах в сфере науки, научно-технической политики и на-

учно-технологического развития государства следует более предметно установить компетенцию органов местного самоуправления в указанной сфере с обязательным наличием механизмов финансового обеспечения участия местных властей в реализации Стратегии, в «покрытии» рас-

ходов местных бюджетов на формирование «проектных решений», приобретение инновационной и высокотехнологичной продукции, предназначенной для решения вопросов местного значения.

Статья поступила в редакцию 12.01.2023.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Государственная инновационная политика и её организационно-правовое обеспечение // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 11. С. 12–21.
2. Гриценко Е. В. Наукограды России как инновационные территории: эволюция правового статуса // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 3. С. 3–7.
3. Калинин В. В. Отдельные вопросы законодательного регулирования местного самоуправления в наукоградах через призму российского конституционализма // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 6 (94). С. 138–150. DOI: 10.17803/2311-5998.2022.94.6.138-150.
4. Кирсанова Е. Г. Создание кластеров как механизм реализации инновационной политики в Европейском Союзе (на примере инновационных кластеров Германии) // Вестник Забайкальского государственного университета. 2020. Т. 26. № 1. С. 93–100.
5. Ковалева Т. К. Кластеры и инновационные центры: нужны ли особенности местного самоуправления // Вестник Университета. 2016. № 1. С. 202–204.
6. Лапина М. С. Формирование и развитие инновационных кластеров как инструмента инновационной деятельности региона // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. 2021. Т. 23. № 2. С. 42–56.
7. Хабриева Т. Я. Правовое измерение научного прогресса // Журнал российского права. 2009. № 8. С. 14–24.
8. Шутрина Е. С. Академгородки, инновационные и научные центры: отграничение наукоградов от смежных явлений // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 3. С. 13–17.
9. Kayanan C. M. A critique of innovation districts: Entrepreneurial living and the burden of shouldering urban development. *Environment and Planning // Economy and Space*. 2022. Vol. 54. № 1. P. 50–66.
10. The Impact of Local Government Policy on Innovation Ecosystem in Knowledge Resource Scarce Region: Case Study of Changzhou, China / L. Ma, Z. Liu, X. Huang, T. Li // *Science, Technology and Society*. 2019. Vol. 24. № 1. P. 29–52.

REFERENCES

1. Avakyan S. A. [State innovation policy and its organizational and legal support]. In: *Gosudarstvennaya vlast i mestnoye samoupravleniye* [State power and local self-government], 2008, no. 11, pp. 12–21.
2. Gritsenko E. V. [Science cities of Russia as innovative territories: evolution of legal status]. In: *Munitsipalnoye imushchestvo: ekonomika, pravo, upravleniye* [Municipal property: economics, law, management], 2022, no. 3, pp. 3–7.
3. Kalinin V. V. [Some issues of legislative regulation of local self-government in science cities through the prism of Russian constitutionalism]. In: *Vestnik Universiteta imeni O. Ye. Kutafina (MGYUA)* [Bulletin of the O. E. Kutafin University (MSUA)], 2022, no. 6 (94), pp. 138–150. DOI: 10.17803/2311-5998.2022.94.6.138-150.
4. Kirsanova E. G. [Creation of clusters as a mechanism for implementing innovation policy in the European Union (on the example of innovation clusters in Germany)]. In: *Vestnik Zabaykal'skogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Transbaikal State University], 2020, vol. 26, no. 1, pp. 93–100.
5. Kovaleva T. K. [Clusters and innovation centers: are the features of local self-government needed?]. In: *Vestnik Universiteta* [Bulletin of the University], 2016, no. 1, pp. 202–204.
6. Lapina M. S. [Formation and development of innovative clusters as a tool for the region's innovative activities]. In: *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Economy* [Bulletin of Volgograd State University. Economy], 2021, vol. 23, no. 2, pp. 42–56.
7. Khabrieva T. Ya. [Legal dimension of scientific progress]. In: *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian law], 2009, no. 8, pp. 14–24.

8. Shugrina E. S. [Academgorodoks, innovation and scientific centers: delimitation of science cities from related phenomena]. In: *Munitsipalnoye imushchestvo: ekonomika, pravo, upravleniye* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2022, no. 3, pp. 13–17.
9. Kayanan C. M. A critique of innovation districts: Entrepreneurial living and the burden of shouldering urban development. Environment and Planning. In: *Economy and Space*, 2022, vol. 54, no. 1, pp. 50–66.
10. Ma L., Liu Z., Huang X., Li T. The Impact of Local Government Policy on Innovation Ecosystem in Knowledge Resource Scarce Region: Case Study of Changzhou, China. In: *Science, Technology and Society*, 2019, vol. 24, no. 1, pp. 29–52.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кожевников Олег Александрович – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В. Ф. Яковлева, профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета;
e-mail: jktu1976@yandex.ru

Мочалов Артур Николаевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В. Ф. Яковлева;
e-mail: artur.mochalov@usla.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Oleg A. Kozhevnikov – Doc. Sci. (Law), Prof., Department of Constitutional Law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Department of Constitutional and International Law, Ural State University of Economics;
e-mail: jktu1976@yandex.ru

Artur N. Mochalov – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Constitutional Law, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev;
e-mail: artur.mochalov@usla.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Кожевников О. А., Мочалов А. Н. К вопросу о роли местного самоуправления в научно-технологическом развитии России: нормативно-правовые аспекты // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 89–101.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-89-101

FOR CITATION

Kozhevnikov O. A., Mochalov A. N. On the Role of the Local Self-Government in Research and Technological Development of Russia: Legal Aspects. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2023, no. 1, pp. 89–101.
DOI: 10.18384/2310-6794-2023-1-89-101