

DOI: <https://doi.org/10.60797/LAW.2025.5.1>

**ОСОБЕННОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В НАУКОГРАДАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Научная статья

**Багаутдинова А.Р.<sup>1,\*</sup>**

<sup>1</sup> Оренбургский институт, филиал Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина,  
Оренбург, Российская Федерация

\* Корреспондирующий автор (badeliya[at]inbox.ru)

**Аннотация**

В рамках статьи автор исследует отдельные аспекты современного правового регулирования и особенностей осуществления местного самоуправления на такой территории, как наукоград. Анализ организационной основы осуществления местного самоуправления в наукоградах Российской Федерации позволил обосновать автору вывод о том, что специфика организационной основы осуществления местного самоуправления в наукоградах Российской Федерации обусловлена их законодательно установленной двойственной правовой природой – как городского округа и как научно-производственного комплекса. Взаимодействие между органами местного самоуправления наукограда и членами градообразующего научно-производственного комплекса происходит под эгидой и контролем органов местного самоуправления. Такой подход позволяет одновременно сохранить единство власти местного самоуправления и гарантировать учет интересов и потребностей предприятий. Об актуальности темы исследования свидетельствует и то обстоятельство, что при накопленном значительном опыте правового оформления статуса наукограда Российской Федерации в доктрине муниципального права Российской Федерации отсутствует комплексный подход к его научному пониманию. В частности, требуется конкретизация научного определения понятия «наукоград», в последующей детализации нуждаются нормы Закона о статусе наукограда, регламентирующие порядок установления и изменения границ наукограда Российской Федерации как муниципального образования со статусом городского округа.

**Ключевые слова:** наукоград, муниципальное образование, правовое регулирование, федеральное законодательство, местное самоуправление.

**SPECIFICS OF THE TERRITORIAL BASIS OF LOCAL SOVEREIGN GOVERNANCE IN SCIENCE CITIES OF  
THE RUSSIAN FEDERATION**

Research article

**Bagautdinova A.R.<sup>1,\*</sup>**

<sup>1</sup> Orenburg Institute, a branch of the O. E. Kutafin Moscow State Law University, Orenburg, Russian Federation

\* Corresponding author (badeliya[at]inbox.ru)

**Abstract**

Within the framework of the article, the author studies certain aspects of modern legal regulation and specifics of the implementation of local self-government in such a territory as a science city. The analysis of the organizational basis of local self-government in science cities of the Russian Federation allowed the author to substantiate the conclusion that the specificity of the organizational basis of local self-government in science cities of the Russian Federation is due to their legally established dual legal nature – as an urban district and as a scientific-production complex. Interaction between local government bodies of a science city and members of the city-forming scientific production complex takes place under the aegis and control of local government bodies. Such an approach makes it possible to simultaneously preserve the unity of local government authority and guarantee the interests and needs of enterprises. The relevance of the research topic is also evidenced by the fact that with the accumulated considerable experience of legal registration of the status of a science city of the Russian Federation in the doctrine of municipal law of the Russian Federation, there is no comprehensive approach to its scientific understanding. In particular, it is necessary to specify the scientific definition of the concept of "science city", the norms of the Law on the status of science city, regulating the procedure for establishing and changing the boundaries of the science city of the Russian Federation as a municipal entity with the status of an urban district, need further elaboration.

**Keywords:** science city, municipal education, legal regulation, federal legislation, local self-government.

**Введение**

Нестабильность экономического развития, вызванная, в том числе, беспрецедентным санкционным давлением на Россию со стороны ряда западноевропейских стран, предопределяют необходимость пересмотра со стороны государства подхода к науке и образованию. Период с 2022 г. по 2031 г. в Российской Федерации объявлен десятилетием науки и технологии. В этой связи особое значение приобретают наукограды – муниципальные образования, характеризующиеся высокой степенью концентрации научно-технического и инновационного потенциала. Именно наукограды способны обеспечить устойчивый рост экономики регионов и в равной степени разрешить стоящие перед Российской Федерацией экономические задачи.

Сложившаяся на настоящий момент система нормативных правовых актов федерального и регионального уровня характеризуется фрагментарностью, незавершенностью и противоречивостью. В частности, отсутствует специальное правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления наукоградов, порядка их формирования.

На этой основе становится актуальным вопрос о совершенствовании правового регулирования статуса наукоградов Российской Федерации.

### **Методы и принципы исследования**

В ходе исследования в качестве основного метода научного познания применялся диалектический метод, позволивший систематизировать выработанные в теории подходы к определению специфики правового статуса наукограда, выявить проблемы и пробелы в данной области общественных отношений и предложить пути совершенствования. Метод анализа официальных документов позволил определить специфику наукоградов Российской Федерации как муниципального образования со статусом городского округа.

### **Основные результаты**

Наукоград определяется законодателем как территория муниципального образования, имеющая статус городского округа (ст. 1 Федерального закона от 7.04.1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее – Закон № 70-ФЗ) [1]). Однако нормативное определение городского округа, приведенное в ст. 2 Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) [2], не содержит императивного правила о принадлежности муниципального образования к таким видам административно-территориальных единиц, как город или поселок. Сложившаяся на настоящий момент практика присвоения статуса наукограда Российской Федерации позволяет выявить неединичные случаи наделения таким рабочим поселком (Кольцово в Новосибирской области), в 2007 г. – городу Троицку, являющемуся внутригородским муниципальным образованием города федерального значения Москвы [3]. Сегодня статус наукограда Троицку сохранен, но как городскому округу [4].

Весьма показательным в этом смысле является кейс с присвоением статуса наукограда городу Петергофу. Так, в судебном порядке заявителем – муниципальным образованием город Петергоф – оспаривалось положение Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в той части, что при определении понятия «внутригородское муниципальное образование Санкт-Петербурга» законодатель не выделил муниципальное образование город Петергоф как городской округ. Верховный Суд Российской Федерации указал, что правовая регламентация статуса наукограда Петергоф не входит в компетенцию субъекта Российской Федерации [8].

Логика законодателя о возможности присвоения статуса наукограда только территориям, имеющим статус городского округа, предопределяется обстоятельством наделения последнего достаточно широкой компетенцией по сравнению с городскими и сельскими поселениями (с. 16, ч. 3 ст. 19 Закона № 131-ФЗ). Иными словами, именно городской округ имеет достаточную инфраструктуру и ресурсы, используя которые он может осуществлять деятельность наукограда.

Исследование регионального законодательства в области порядка установления и изменения границ наукограда позволяет выявить отсутствие единства правового регулирования. В состав территории наукограда входят и города, и рабочие поселки, и деревни [5]. Перечисленные обстоятельства вполне закономерно делают дискуссионным в научном сообществе вопрос о целесообразности сохранения за наукоградом статуса городского округа. Объективно наукоград Российской Федерации не соответствует городскому округу по ряду признаков – площадь, численность населения, обеспеченность ресурсам. На это в своих научных исследованиях указывают многие ученые, в том числе, И.В. Глазунова, О. А. Кожевникова [11, С. 179]; Е.В. Гриценко [12, С. 6]; С.В. Нарутто [13, С. 10]; А.Д. Чертков [14]. В противовес этому правоприменительная практика в исследуемой области складывается противоположным образом – укрупнение городских округов. Ярким тому примером служит объединение городских округов Протвино, Пущино, являющихся наукоградом Российской Федерации, и городского округа Серпухов [6]; наукоград город Королёв – муниципальное образование со статусом городского округа, объединяющего в себе городские округа Королёв и Юбилейный. Таким образом, можно констатировать, что отношения по поводу создания наукоградов отличаются динамичностью, но при этом постоянным остается факт признания стратегической значимости наукограда.

### **Обсуждение**

Двойственность правовой природы наукограда, проявляющаяся в том, что с одной стороны, наукоград – это муниципальное образование со статусом городского округа, а с другой – территория, имеющая отвечающий приоритетным направлениям развития науки и техники России научно-производственный комплекс, делает необходимым создание четкого правового механизма, отражающего специфику организации местного самоуправления в наукоградах, принципы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, представителями научного, технического, инновационного и бизнес-сообщества.

Закон № 131-ФЗ, закрепляя самостоятельную норму, посвященную специфике организации местного самоуправления в наукоградах (ст. 81), по существу такую специфику не выделяет, а отсылает к положениям Закона № 70-ФЗ. При этом какая-либо взаимосвязь между нормами приведенных актов отсутствует. На отношения, связанные с организацией местного самоуправления в наукоградах, могут быть распространены нормы ст. ст. 3, 4, 17, 36, 37 38 Закона № 313-ФЗ, которые закрепляют возможность наукограда решать вопросы местного значения и образовывать в этих целях соответствующие органы, наделенные ограниченными полномочиями, но обладающими отдельными государственными полномочиями Российской Федерации или субъектов Российской Федерации.

Собственно в Законе № 70-ФЗ имеется единственная статья 8.1, содержание которой не отличается полнотой. В ней указывается лишь на полномочие органов местного самоуправления наукоградов реализовывать мероприятия

стратегического развития. В этих целях может быть создан научно-технический совет наукограда, правовой статус которого определяется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Таким образом, можно говорить научно-технический совет наукограда по существу выполняет роль связующего звена между представительными органами местного самоуправления наукограда, которые сформированы в нем в силу того, что он является городским округом, и научно-производственным комплексом. Однако порядок взаимодействия между этими двумя ветвями управления наукограда не регламентирован Законом № 70-ФЗ.

Изучение уставов наукоградов Российской Федерации позволяет выявить наличие в их подавляющем большинстве координационных форм типа научно-технического совета (например, в Уставе городского округа Троицк такой формой является Совет научного центра [9], в Серпухове – Инновационный Совет [8]). Деятельность такого рода органов носит совещательный характер и в качестве основной своей цели преследует цель повышение эффективности самого наукограда. Наряду с этим решения научно-технического совета являются рекомендательными и адресованы в большей степени главе муниципального образования. Последний наделен достаточно широкими властными полномочиями и в силу этого может претворить принятые решения в действительность. Следовательно, вполне закономерным становится вывод о том, что научно-технический совет наукограда – есть специфический орган местного самоуправления, призванный способствовать достижению баланса интересов власти и предприятий наукограда. Данное положение представляется целесообразным отразить в ч. 2 ст. 8.1 Закона № 70-ФЗ после слов «создать» включить слова «специальный орган местного самоуправления – ... ».

### Заключение

Можно констатировать, что наукоград Российской Федерации как организационная форма инновационной деятельности доказала и доказывает свою эффективность. В связи с этим ее сохранение и нормативное совершенствование в перспективе является необходимым.

Представляется необходимым закрепить на законодательном уровне перечень вопросов муниципального значения наукограда Российской Федерации, порядка формирования представительного органа, определить ведущую роль научно-технического совета наукограда в механизме организации публичной власти в нем.

### Конфликт интересов

Не указан.

### Рецензия

Все статьи проходят рецензирование. Но рецензент или автор статьи предпочли не публиковать рецензию к этой статье в открытом доступе. Рецензия может быть предоставлена компетентным органам по запросу.

### Conflict of Interest

None declared.

### Review

All articles are peer-reviewed. But the reviewer or the author of the article chose not to publish a review of this article in the public domain. The review can be provided to the competent authorities upon request.

### Список литературы / References

1. Российская Федерация. Законы. О статусе наукограда Российской Федерации: федер. закон: [от 7.04.1999 г. № 70-ФЗ (ред. от 20.04.2015)] // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 15. — Ст. 1750.
2. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон: [от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «» (ред. от 08.08.2024)] // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.
3. О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Троицку (Московская область): Постановление Правительства РФ от 29 января 2007 г. № 52 (утратило силу) // СЗ РФ. — 2007. — № 6. — Ст. 762.
4. О сохранении статуса наукограда Российской Федерации городскому округу Троицк (г. Москва): Постановление Правительства РФ от 6 сентября 2017 г. № 1073 // СЗ РФ. — 2017. — № 38. — Ст. 5616.
5. О статусе и границе городского округа Фрязино: Закон Московской области от 9 февраля 2005 г. № 38/2005-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. — 2005. — № 31.
6. О преобразовании городского округа Протвино Московской области, городского округа Пущино Московской области и городского округа Серпухов Московской области, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования: Закон Московской области от 30.01.2023 г. № 1/2023-ОЗ // Официальный сайт Правительства Московской области. — URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/zakony/30-01-2023-17-26-37-zakon-moskovskoy-oblasti-1-2023-oz-o-preobrazovani?ysclid=ly5k8uo4hm632142227> (дата обращения: 01.10.2024).
7. Об установлении границ муниципального образования город Мичуринск Тамбовской области и определении места нахождения его представительного органа и о признании утратившими силу отдельных положений некоторых законодательных актов Тамбовской области: Закон Тамбовской области от 2 ноября 2017 г. № 155-3 // Тамбовская жизнь (специальный выпуск). — 2017. — № 86 (1834).
8. О Совете по научно-технической и инновационной политике при главе города Серпухова: Постановление главы г. Серпухова от 20 декабря 2002 г. № 1559 // Информационный вестник Администрации и Совета депутатов г. Серпухова. — 2002.
9. Устав городского округа Троицк: принят решением Совета депутатов г. Троицка от 25 августа 2005 г. № 56/9 (с изм. и доп. от 16 февраля 2023 г.) // Официальный сайт городского округа Троицка в городе Москве. — URL: <https://admtroitsk.ru/documents/?number=&name=о+научно-техническом+совете+&from=&to=> (дата обращения: 01.10.2024).

10. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 4 мая 2006 г. по делу № 3-138/06. — URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=66725&ysclid=ly5s6g7gvf5290675#bN3rSHUQPhmi02fq1> (дата обращения: 01.10.2024).

11. Глазунова И.В. Нукograd как муниципальное образование: проблемы правового регулирования / И.В. Глазунова, О.А. Кожевников // Правopрименение. — 2022. — № 4. — С. 179–196.

12. Гриценко Е.В. Наукограды России как инновационные территории: эволюция правового статуса / Е.В. Гриценко // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. — 2022. — № 3. — С. 3–7.

13. Нарутто С.В. Территория и границы наукограда Российской Федерации / С.В. Нарутто // Муниципальное имущество: экономика, права, управление. — 2022. — № 3. — С. 8–10.

14. Чертков А.Д. Должен ли наукоград быть городским округом? / А.Д. Чертков // Адвокатская газета. — 2021. — URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/dolzen-li-naukograd-byt-gorodskim-okrugom/> (дата обращения: 01.10.2024).

### Список литературы на английском языке / References in English

1. Rossijskaja Federacija. Zakony. O statuse naukoqrada Rossijskoj Federacii: feder. zakon: [ot 7.04.1999 g. № 70-FZ (red. ot 20.04.2015)] [Russian Federation. Laws. On the status of the science city of the Russian Federation: federal law: [of 7.04.1999 № 70-FZ (ed. of 20.04.2015)]] // Sobranie zakonodatel'stva RF [Collection of Legislation of the Russian Federation]. — 1999. — № 15. — Art. 1750. [in Russian]

2. Rossijskaja Federacija. Zakony. Ob obshhix principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: feder. zakon: [ot 6.10.2003 g. № 131-FZ «» (red. ot 08.08.2024)] [Russian Federation. Laws. On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation: federal law: [from 6.10.2003 № 131-FZ (ed. from 08.08.2024)]] // Sobranie zakonodatel'stva RF [Collection of Legislation of the Russian Federation]. — 2003. — № 40. — Art. 3822. [in Russian]

3. O prisvoenii statusa naukoqrada Rossijskoj Federacii g. Troicku (Moskovskaja oblast'): Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 29 janvarja 2007 g. № 52 (utratile silu) [On granting the status of a science city of the Russian Federation to the town of Troitsk (Moscow Oblast): Resolution of the Government of the Russian Federation No. 52 of 29 January 2007 (no longer in force)] // SZ RF [Collection of Legislation of the Russian Federation]. — 2007. — № 6. — Art. 762. [in Russian]

4. O sohranении statusa naukoqrada Rossijskoj Federacii gorodskomu okrugu Troick (g. Moskva): Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 6 sentjabrja 2017 g. № 1073 [On preserving the status of a science city of the Russian Federation to the urban district of Troitsk (Moscow): Resolution of the Government of the Russian Federation of 6 September 2017, No. 1073] // SZ RF [[Collection of Legislation of the Russian Federation]]. — 2017. — № 38. — Art. 5616. [in Russian]

5. O statuse i granice gorodskogo okruga Frjazino: Zakon Moskovskoj oblasti ot 9 fevralja 2005 g. № 38/2005-OZ [On the Status and Boundary of the Fryazino Urban District: Moscow Region Law No. 38/2005-OZ of 9 February 2005] // Ezhednevnye Novosti. Podmoskov'e [Daily News. Podmoskovye]. — 2005. — № 31. [in Russian]

6. O preobrazovanii gorodskogo okruga Protvino Moskovskoj oblasti, gorodskogo okruga Pushhino Moskovskoj oblasti i gorodskogo okruga Serpuhov Moskovskoj oblasti, o statuse i ustanovlenii granicy vnov' obrazovannogo municipal'nogo obrazovanija: Zakon Moskovskoj oblasti ot 30.01.2023 g. № 1/2023-OZ [On the transformation of the urban district Protvino of Moscow Oblast, the urban district Pushchino of Moscow Oblast and the urban district Serpukhov of Moscow Oblast, on the status and establishment of the boundary of the newly formed municipality: Law of Moscow Oblast of 30.01.2023 № 1/2023-OZ] // Oficial'nyj sajt Pravitel'stva Moskovskoj oblasti [Official website of the Government of the Moscow Oblast]. — URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/zakony/30-01-2023-17-26-37-zakon-moskovskoy-oblasti-1-2023-oz-o-preobrazovanii?ysclid=ly5k8uo4hm632142227> (accessed: 01.10.2024). [in Russian]

7. Ob ustanovlenii granic municipal'nogo obrazovanija gorod Michurinsk Tambovskoj oblasti i opredelenii mesta nahozhdenija ego predstavitel'nogo organa i o priznanii utrativshimi silu otdel'nyh polozhenij nekotoryh zakonodatel'nyh aktov Tambovskoj oblasti: Zakon Tambovskoj oblasti ot 2 nojabrja 2017 g. № 155-Z [On establishing the boundaries of the municipal formation of Michurinsk city of Tambov Oblast and determining the location of its representative body and on invalidating certain provisions of some legislative acts of Tambov Oblast: Law of Tambov Oblast of 2 November 2017 No. 155-Z] // Tambovskaja zhizn' (special issue). — 2017. — № 86 (1834). [in Russian]

8. O Sovete po nauchno-tehnicheskoi i innovacionnoj politike pri glave goroda Serpuhova: Postanovlenie glavy g. Serpuhova ot 20 dekabrja 2002 g. № 1559 [On the Council for Scientific, Technical and Innovation Policy under the Head of the City of Serpukhov: Resolution of the Head of the City of Serpukhov of 20 December 2002 № 1559] // Informacionnyj vestnik Administracii i Soveta deputatov g. Serpuhova [Information Bulletin of the Administration and Council of Deputies of the City of Serpukhov]. — 2002. [in Russian]

9. Ustav gorodskogo okruga Troick: prinjat resheniem Soveta deputatov g. Troicka ot 25 avgusta 2005 g. № 56/9 (s izm. i dop. ot 16 fevralja 2023 g.) [The Charter of the Troitsk Urban District: adopted by the decision of the Troitsk Council of Deputies on 25 August 2005 № 56/9 (with amendments and additions from 16 February 2023)] // Oficial'nyj sajt gorodskogo okruga Troicka v gorode Moskve [Official site of the Troitsk Urban District in the city of Moscow.]. — URL: <https://admtrioitsk.ru/documents/?number=&name=o+nauchno-tehnicheskoe+sovete+&from=&to=> (accessed: 01.10.2024). [in Russian]

10. Reshenie Sankt-Peterburgskogo gorodskogo suda ot 4 maja 2006 g. po delu № 3-138/06 [Decision of the St. Petersburg City Court of 4 May 2006 in case No. 3-138/06]. — URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=66725&ysclid=ly5s6g7gvf5290675#bN3rSHUQPhmi02fq1> (accessed: 01.10.2024). [in Russian]

11. Glazunova I.V. Nukograd kak municipal'noe obrazovanie: problemy pravogo regulirovanija [Nukograd as a municipal formation: problems of legal regulation] / I.V. Glazunova, O.A. Kozhevnikov // Pravoprimenenie [Law enforcement]. — 2022. — № 4. — P. 179–196. [in Russian]

12. Gricenko E.V. Naukogrady Rossii kak innovacionnye territorii: jevoljucija pravovogo statusa [Russian science cities as innovative territories: evolution of the legal status] / E.V. Gricenko // *Municipal'noe imushhestvo: jekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal property: economics, law, management]. — 2022. — № 3. — P. 3–7. [in Russian]
13. Narutto S.V. Territorija i granicy naukograda Rossijskoj Federacii [Territory and boundaries of the science city of the Russian Federation] / S.V. Narutto // *Municipal'noe imushhestvo: jekonomika, prava, upravlenie* [Municipal property: economics, rights, management]. — 2022. — № 3. — P. 8–10. [in Russian]
14. Chertkov A.D. Dolzhen li naukograd byt' gorodskim okrugom? [Should a science city be an urban district?] / A.D. Chertkov // *Advokatskaja gazeta*. — 2021. — URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/dolzhen-li-naukograd-byt-gorodskim-okrugom/> (accessed: 01.10.2024). [in Russian]