



МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ
ГОРОДСКОЙ ОКРУГ ГОРОД СУРГУТ

ДУМА ГОРОДА СУРГУТА

Депутатам Думы города

АППАРАТ

ул. Восход, 4, г. Surgut,
Тюменская область, Ханты-Мансийский
автономный округ – Югра, 628404
Тел. (3462) 52-81-67,
тел./ факс (3462)52-80-12;
<http://www.dumasurgut.ru>;
e-mail: duma@admsurgut.ru



№18-02-302 15-0-0
от 13.02.2015

Замечания к проекту решения Думы города «Об утверждении стратегии социально-экономического развития муниципального образования городской округ город Surgut на период до 2030 года»

Рассмотрев проект решения «Об утверждении стратегии социально-экономического развития муниципального образования городской округ город Surgut на период до 2030 года, подготовленный Администрацией города, сообщаем следующее.

1. В соответствии со статьей 39 Регламента Думы города утвержденного решением Думы города от 26.04.2007 № 10-IVД пояснительная записка, прилагаемая к проекту решения, обосновывает необходимость его принятия, дает характеристику целей (задач), основных положений проекта, в ней приводится финансово-экономическое обоснование проекта в случае, когда его реализация потребует дополнительных материальных и других затрат, прогноз социально-экономических последствий его принятия, формулируются предложения по подготовке и принятию муниципальных правовых актов, необходимых для реализации данного правового акта, называются муниципальные правовые акты, требующие признания утратившими силу, а также требующие изменения в связи с принятием вносимого проекта, включаются другие необходимые сведения.

Пояснительная записка, приложенная к рассматриваемому проекту решения, не в полной мере соответствует требованиям Регламента Думы города, не содержит характеристику целей (задач), основных положений проекта, в ней отсутствует финансово-экономическое обоснование проекта и прогноз социально-экономических последствий его принятия, в ней повествуется об этапах разработки проекта, обозначена генеральная стратегическая цель развития города.

2. Стратегия развития РФ предполагает 3 сценария: консервативный, инновационный и целевой (форсированный).

Стратегия развития ХМАО-Югры предполагает 2 сценария: инерционный и инновационный.

Стратегия города предполагает возможность также трех сценариев: инерционный, инновационный и целевой (форсированный), однако, выбран четвертый умеренно инновационный. Проект решения не содержит обоснование принятия указанного сценария развития.

3. Проект решения, является муниципальным правовым актом, при этом изобилует множеством терминов и иностранных слов, которые нуждаются в пояснении или замене. Например: «стейкхорлдер», бенч-маркинг, краудсорсинг, ленд-деволпмент, эндаумент, кейтеринг, джи-ар, я уже не говорю про «синергичное взаимодействие», кластеры и пр. Кстати про Джи-ар, дословно – это выстривание отношений с власти. Депутатам предлагается нормативно закрепить: создание механизма привлечения инвестиций федерального центра и ХМАО на основе агрессивной «джи-ар» политики.

4. В соответствии с Положением об определении последовательности и порядка разработки документов стратегического планирования в Стратегии должна отражаться взаимосвязь государственных и муниципальных программ. По таким векторам развития города как «Инновации» и «Здравоохранение» муниципальные программы не указаны.

5. В соответствии с Положением об определении последовательности и порядка разработки документов стратегического планирования разработка Стратегии состоит из 3-х этапов. В проект решения указано, что разработка Стратегии осуществлялась в 2 этапа, что не соответствует Положению об определении последовательности и порядка разработки документов стратегического планирования.

6. На февральское заседание Думы города одновременно представлены проекты решений Думы города «Об определении последовательности и порядка разработки документов стратегического планирования и их содержания» (далее по тексту – Порядок разработки) и «Об утверждении стратегии социально-экономического развития муниципального образования городской округ город Сургут на период до 2030 года» (далее по тексту – Стратегия 2030). Следует отметить, что любое планирование отталкивается от текущего положения дел, в рассматриваемом случае, возможно, целесообразнее было бы сначала отразить оценку и основные показатели социально-экономического положения Сургута, основные достижения реализации Стратегии 2020, цели и направления Стратегии 2020, сроки реализации которых были перенесены на более поздние периоды, и цели и направления, от которых пришлось отказаться.

Начиная со страницы 76 Стратегии 2030, с пункта «5.1. Ресурсный потенциал и анализ социально-экономического развития» приведены основные показатели развития города в динамике за 2009-2013 годы, но увязаны ли они с показателями Стратегии 2020 и могут ли свидетельствовать о достижении заявленных (ожидаемых) результатов ее реализации.

Первой частью Стратегии является часть «Необходимость актуализации Стратегии социально-экономического развития города Сургута», отражающая 18 приоритетов Стратегии 2020 и подводя итоги их реализации за 5 лет – «Опыт выполнения начальных этапов Стратегии (2009 – 2012 гг.) в целом оказался положительным и в значительной степени способствовал реализации достаточно широкого спектра проектов развития города Сургута и улучшения качества жизни горожан».

Необходимостью актуализации Стратегии 2020 заявлены «... произошедшие с 2009 года значительные изменения во внешней и внутренней среде города, появление новых проблем и приоритетов развития, утверждение целого ряда новых законодательных актов, связанных как с развитием городского округа Сургут, так и с

регулированием самого процесса стратегического управления приводят к необходимости актуализации данного документа». Но фактически, кроме принятия новых документов на федеральном и окружном уровне, иных причин актуализации не указано. Так, например, работа над стратегией (новой ее версией или актуализацией) началась в 2013 году, что и отражено в Стратегии 2030 «В частности, актуализация Стратегии обусловлена принятием важнейших стратегических документов на федеральном и на окружном уровне:

– Стратегия социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры до 2020 года и на период 2030 года, с утверждением которой органам местного самоуправления муниципальных образований рекомендовано при разработке документов стратегического планирования руководствоваться ее положениями;

- Методические рекомендации по разработке Стратегий и программ социально-экономического развития муниципальных образований ХМАО – Югры».

Таким образом, отсутствие в содержании самой Стратегии 2030 результатов реализации предыдущей Стратегии (Стратегии 2020) может говорить о формальном подходе к ее разработке – т.е. как некоей необходимости, навязанной «сверху». В то же время на странице 73 Стратегии 2030 отражено, что «Система актуализации Стратегии 2030 включает:

- в текущий плановый период до очередной комплексной актуализации проведение научных исследований, позволяющих углубленно рассмотреть значимые направления и возможности развития города, с целью формирования представлений об эффективной базе развития города Сургута на следующий плановый период;

- детальное экспертное изучение состояния существующих и формируемых векторов развития на территории города Сургута и оценку возможностей их развития на среднесрочную перспективу...».

Обратим внимание, что желаемые направления Стратегии 2020 и 2030 практически одинаковы: диверсификация городской экономики на основе инновационного развития для «отхода» от сырьевой привязанности и монопрофильности, кластеризация нефтегазовой отрасли, развитие логистического центра, развитие образования – создание кампуса, развитие транспортной инфраструктуры и т.д. Поэтому отсутствие отражения результатов реализации предыдущей стратегии развития может также свидетельствовать об отсутствии заинтересованности и ответственности за результаты ее реализации – зачем стремиться ее реализовывать, если не рано или поздно примем новую (актуализированную) стратегию, в которой нет необходимости отражать достигнутые результаты? Такой вопрос может возникнуть не только у депутатов, но и простых горожан. А как же принцип преемственности и непрерывности, который означает, что разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются участниками стратегического планирования последовательно с учетом результатов реализации ранее принятых документов стратегического планирования и с учетом этапов реализации документов стратегического планирования?

Например, в Стратегии 2020 планировалось создание нефтегазохимического комбината «Сургутполимер» – не реализован, но предполагается к реализации в как указано в проекте плана реализации Стратегии 2030 в соответствии с «Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года» со сроками реализации в 2017, 2022, 2029 годах. Утопия или Администрация что-то делала в этом направлении? Или другой пример - территория берега р. Сайма вдоль ул. Энергетиков – в соответствии со Стратегией 2020 (стр. 74)

от ул. Университетской до ул. Мелик-Карамова определена как «Городская досугово-рекреационная зона». Что там сейчас будет? (участок частично отсыпан под застройку элитного жилого комплекса, несмотря на недовольство жителей города).

7. При рассмотрении в совокупности таких векторов развития города как «Промышленность», «Инновации», представленных в Стратегии, следует отметить, что основное внимание уделено развитию нефтяной и газовой промышленности. В тоже время одной из стратегических целей развития города является формирование инновационной диверсифицированной экономики, обеспечивающей поддержание достигнутых уровней производства в нефтегазовом секторе и ускоренное развитие обрабатывающей промышленности, прикладной науки, а также малого и среднего предпринимательства.

Полагаем, что определение значимых проектов должно быть непосредственно связано с задачами, приоритетными сферами и используемыми инструментами в развитии направления. Однако, значимые проекты сужены только до модернизации предприятий ТЭК, а как же диверсификация?

Достаточно сложно прокомментировать важнейший вектор «Промышленность» (стр. 30 Стратегии 2030).

«В настоящее время, наиболее значимыми для данного вектора проектами, реализуемыми или планируемыми к реализации в Сургуте, являются следующие:

- Организация мероприятий, направленных на улучшение условий труда, профилактику производственного травматизма и профессиональной заболеваемости;
- Модернизация производства ОАО «Сургутнефтегаз»;
- Модернизация ОАО «Завод стабилизации конденсата имени В.С. Черномырдина»;
- Модернизация ОАО «ОГК-2 «Сургутская ГРЭС-1».

Таблица 5

Показатели мониторинга и оценки развития по вектору «Промышленность»

№ п/п	Показатель	2013	2017	2022	2029
1.	Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по всем производителям промышленной продукции в ценах соответствующих лет, млн. руб.	100 661	124 057	156 875	223 687
2.	Добыча нефти ОАО «СНГ», млн. тонн	62,5	не менее 60	не менее 60	не менее 60
3.	Объем топлива вырабатываемый на Сургутском ЗСК, млн. тонн	12	12	12	12
4.	Доля среднесписочной численности работающих на градообразующих предприятиях в численности занятого населения МО, %	29	Отрицательная динамика		
5.	Соотношение бизнеса сферы услуг и сферы производства, %	204,7	204,8	221,8	238,7
7.	Коэффициент частоты травматизма на производстве	0,37	Отрицательная динамика		

На основе этих показателей (возможно предполагалось, что это контрольные показатели, к которым надо стремиться и затем их отразить как результаты мониторинга в ежегодных отчетах о результатах деятельности Администрации города, где показатели оценки деятельности Главы города и Администрации города утверждаются решением Думы города) предлагается давать оценку деятельности

Администрации города по развитию промышленности в Сургуте до 2030 года? Мы будем стремиться к поддержанию в лучшем случае на достигнутом уровне объемов добычи нефти и вырабатываемого топлива – ну и какая оценка тут может быть дана? Сомнительно соотношение бизнеса сферы услуг и сферы производства в 204,7% и его увеличение до 238,7%. И останется давать оценку развития промышленности по объему отгруженных товаров, доле среднесписочной численности работающих на градообразующих предприятиях в численности занятого населения муниципального образования и коэффициенту частоты травматизма на производстве – это умеренно-инновационный путь развития? А заявленный ОАО «Завод стабилизации конденсата имени В.С. Черномырдина» возможно является дочерним предприятием ООО «Газпром-переработка» с фактическим местом осуществления финансово-хозяйственной деятельности в Сургутском районе? Полагаем сомнительным определять модернизацию указанных предприятий как основные проекты указанного вектора.

Аналогичная ситуация по вектору «Инновации» стр. 35-37, где определено, что «...4. Важным направлением инновационной деятельности должны стать разработки в сфере повышения коэффициентов нефтегазоизвлечения, продления сроков эксплуатации месторождений нефти и газа, освоение трудно извлекаемых запасов малых и средних месторождений, месторождений Баженовской свиты, освоение запасов нефти и газа, расположенных на глубинах свыше 5 тыс. метров. Для проведения данных видов исследований в рамках научного центра высокопроизводительных вычислений проекта «Центр инноваций Кампус вузов «РАН – Югра» планируется организация лабораторий по инновационным технологиям и методам ТЭК, строительство, образование, здравоохранение и другим отраслям.

Также планируется создание полигона по испытанию технологий эксплуатации трудноизвлекаемых запасов нефти и газа.»...

.... Для мониторинга и оценки выполнения стратегии города Сургута по данному вектору предполагается использование следующих показателей:

Таблица 7

Показатели мониторинга и оценки развития по вектору «Инновации»

№ п/п	Показатель	2013	2017	2022	2029
1	Доля выживаемости инновационных бизнес-проектов, %	25	30	38	45
2	Количество лабораторий организованных в «Центре инноваций Кампус вузов «РАН – Югра»	--	6	10	16
3	Количество патентов на изобретения и научно исследовательские разработки, полученные в научно-инновационном центре проект «Центра инноваций Кампус вузов «РАН – Югра», ед.	--		Положительная динамика	
4	Количество проводимых в городе инновационных форумов, конференций, выставок, ед.	--			
5	Количество обучающихся по программе «Инженеры XXI века»	Н.д.	Положительная динамика		

На основе этих показателей (возможно предполагалось, что это контрольные показатели, к которым надо стремиться и затем их отразить как результаты мониторинга в ежегодных отчетах о результатах деятельности Администрации города, где показатели оценки деятельности Главы города и Администрации города утверждаются решением Думы города) предлагается давать оценку деятельности Администрации города по развитию инноваций в Сургуте до 2030 года? В плане реализации в части программ, в рамках которых будет осуществляться реализация

вектора «Инновации» указаны «Развитие инновационной деятельности в городе Сургуте» (проектируемый) и иные проектируемые программы – кем проектируются и будут утверждаться?

8. Для реализации Стратегии необходимо дополнительно разработать 17 документов о стратегии развития различных направлений (например, стратегия развития образования, здравоохранения, градостроительного развития). Отсутствуют сроки и ответственные за их разработку, что создает сложности в представлении общей картины по реализации Стратегии. Необходимо уточнить, потребуются ли бюджетные ассигнования на их разработку и сколько лет на это уйдет?

9. В числе «экологических рисков» названа низкая доля обеспеченности населённых пунктов полигонами ТБО (36 % от норматива). Одним из наиболее значимых проектов для вектора «Экология» является расширение полигона захоронения ТБО в г. Сургуте (в рамках Адресной инвестиционной программы ХМАО – Югры на 2014 – 2016 годы и муниципальной программы «Охрана окружающей среды города Сургута на 2014 – 2020 годы»), однако неясно, насколько планируется сократить потребность города в обеспечении полигонами ТБО в результате выполнения мероприятий данного вектора.

10. В качестве финансового механизма реализации Стратегии предусмотрено льготное налогообложение частных организации для стимулирования их деятельности и привлечения их к развитию города.

Каким образом данное предложение увязано с рекомендациями Министерства финансов РФ и департамента финансов ХМАО-Югры об оптимизации налоговых льгот, мобилизации доходов в местные бюджеты и по использованию в качестве инструментов для улучшения инвестиционного климата нефинансовых инструментов (снижение административных барьеров, законодательную защиту прав инвесторов и предпринимателей, введение стандартов по улучшению инвестиционной привлекательности)?

Проводился ли анализ возможности предоставления налоговых льгот на территории для стимулирования деятельности частных организаций?

11. В целях совершенствования юридической техники предлагаем внести изменения в реквизиты подписи проекта решения, исключив слова «Глава города _____ Д.В.Попов», поскольку проект решения не является нормативным правовым актом.

Обратим внимание, что в соответствии с пунктом 9 Постановления Пленума Верховного Суда от 29 ноября 2007г. №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Согласно Постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 58 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов" к нормативно-правовым актам относятся акты, принятые органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, содержание которых составляют правовые нормы (правила поведения), рассчитанные на неоднократное применение и влекущие юридические

последствия для неопределенного круга лиц, либо нормы, которыми вводятся в действие, изменяются или отменяются действующие правовые нормы.

В представленном проекте решения отсутствуют правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, поскольку проект решения содержит основные целевые приоритеты стратегического развития города, концептуальные основы, основные направления и векторы развития. Все указанное носит в большей степени научно-аналитический, прогнозный характер.

Статьей 3 Федерального закона от 28 июня 2014 № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" установленный понятийный аппарата, даны определения, используемые в федеральном законе:

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования – это документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период.

Стратегическое планирование – это деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Таким образом, предлагаемый к рассмотрению проект решения не обладает признаками нормативности.

На основании вышеизложенного, проект решения необходимо доработать с учетом изложенных выше замечаний.

Руководитель

Е.А. Ануфриева