

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**  
**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ**  
**ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**  
**ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

Юридический (почтовый) адрес:  
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:  
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург

Тел. (812) 630-21-58

Председателю постоянной  
комиссии по экономике,  
собственности, инвестициям и  
промышленности

А.В. Русских

07.02.25 № 7986-1/24-06-0-4

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

**Заключение**  
**на проект областного закона**  
**«Об утверждении Стратегии социально-экономического развития**  
**Ленинградской области до 2036 года и признании утратившими силу**  
**некоторых областных законов»**

Внесен Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко

**Первое чтение**

Рассмотрев проект областного закона «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2036 года и признании утратившими силу некоторых областных законов» (далее – законопроект), сообщаем, что законопроект внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и не противоречит федеральному законодательству.

Законопроектом предлагается утвердить Стратегию социально-экономического развития Ленинградской области до 2036 года (далее – Стратегия) и одновременно признать утратившими силу областной закон от 8 августа 2016 года № 76-оз «О Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года и признании утратившим силу областного закона «О Концепции социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года» и областные законы, которыми были внесены изменения в указанный областной закон.

Необходимость актуализации Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года обусловлена изменениями внешнеполитической и внешнеэкономической ситуации, документов стратегического планирования Российской Федерации, в том числе

уточнением национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года, и завершением второго этапа реализации указанной Стратегии.

Стратегией определяются приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономического развития Ленинградской области до 2036 года.

К содержанию Стратегии имеются следующие замечания правового характера.

1. Требования к содержанию стратегии социально-экономического развития Ленинградской области определены статьей 4 областного закона от 27 июля 2015 года № 82-оз «О стратегическом планировании в Ленинградской области» (далее – областной закон № 82-оз) в соответствии со статьей 32 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ).

Частью 4 статьи 4 областного закона № 82-оз определено содержание стратегии социально-экономического развития Ленинградской области, состоящее из 9 пунктов. Вместе с тем структура Стратегии, предложенная законопроектом, состоит из 6 разделов, наименования которых в целом не соответствуют содержанию, установленному в пунктах 1 – 9 части 4 указанной статьи областного закона № 82-оз, что затрудняет проведение правового анализа и установление взаимосвязей между основными положениями Стратегии.

2. Кроме того, согласно пункту 6 части 3 статьи 32 Федерального закона № 172-ФЗ и пункту 8 части 4 статьи 4 областного закона № 82-оз стратегия социально-экономического развития Ленинградской области должна содержать информацию о государственных программах Ленинградской области, утверждаемых в целях реализации Стратегии.

Вместе с тем Стратегия не содержит указанную информацию о государственных программах Ленинградской области, что свидетельствует о несоблюдении требований, предусмотренных пунктом 6 части 3 статьи 32 Федерального закона № 172-ФЗ и пунктом 8 части 4 статьи 4 областного закона № 82-оз.

3. Согласно части 1 статьи 32 Федерального закона № 172-ФЗ и части 3 статьи 4 областного закона № 82-оз стратегия социально-экономического развития Ленинградской области разрабатывается на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Ленинградской области на долгосрочный период.

Постановлением Правительства Ленинградской области от 18 марта 2019 года № 100 утвержден Прогноз социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2035 года. В связи с этим период, на который утверждается Стратегия (до 2036 года), превышает период Прогноза социально-экономического развития Ленинградской области до 2035 года, что не соответствует требованиям части 1 статьи 32 Федерального закона № 172-ФЗ и части 3 статьи 4 областного закона № 82-оз.

Помимо указанных общих замечаний к структуре и содержанию Стратегии, имеются также следующие замечания непосредственно к содержательной части Стратегии.

4. В качестве общего замечания отмечаем, что в тексте Стратегии используются слова, не увязанные между собой по смыслу, специальные термины и понятия, законодательно не закрепленные и не определенные в Стратегии, понятия, не соответствующие федеральному законодательству, дефиниции некоторых понятий не отвечают требованиям определенности, поскольку не позволяют уяснить их значение.

Например, к числу понятий, не соответствующих законодательству, относятся следующие используемые в Стратегии понятия: «учреждения школьного и дошкольного образования» (в Федеральном законе от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» – «общеобразовательные организации» и «дошкольные образовательные организации»), «государственные организации здравоохранения Ленинградской области» (в областных законах – «организации государственной системы здравоохранения Ленинградской области»), «медицинские учреждения региона» (в областных законах – «медицинские организации Ленинградской области»), «региональные, межмуниципальные и местные дороги» (в Федеральном законе от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – «автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения», «автомобильные дороги местного значения»).

В Стратегии также встречаются формулировки, которые не используются в федеральном законодательстве (например, «инновационный малый бизнес», «инфраструктурная трансформация», «свертывание бюджетных расходов», «гибридные форматы работы», «непроизводственный сервисный тип», «технологии городской мобильности», «совокупность экономик», «размеры экономик», «рациональная переориентация экономических интересов», «сбалансированное размещение населения, мест приложения труда», «женское репродуктивное население», «социальная инфраструктура детства», «семейно-ориентированная инфраструктура», «диверсифицированная структура промышленного комплекса», «промышленный сервис», «внутренняя трудовая мобильность», «населенный пункт с потенциалом расширения», «трансформация сельского расселения», «постиндустриальная занятость», «опорный каркас системы расселения» и другие), понимание значения которых может быть затруднено недостаточностью имеющихся признаков.

Кроме того, в Стратегии отсутствует внутреннее терминологическое единство (так, в разных частях Стратегии употребляются разные формулировки в отношении одной и той же категории граждан (например, «граждане старшего возраста», «граждане старшего поколения», «граждане

пожилого возраста», «лица старшего возраста», «старшее поколение», «пожилые люди» и т.д., «детские сады» и «дошкольные образовательные организации», «массовая застройка», «массовая жилищная застройка» и «массовая жилая застройка» и т.д.).

### 5. Раздел «Основные понятия и определения».

В указанном разделе инициативное бюджетирование определяется как **форма** непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления путем выдвижения инициатив по целям расходования бюджетных средств. Данное определение не согласуется со значением указанного понятия, которое в распоряжениях Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 года № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах» (раздел IX), от 24 октября 2023 года № 2958-р «Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 года» (раздел IV) раскрывается как **практика** вовлечения граждан в бюджетный процесс. Кроме того, предложенное определение указанного понятия также не соответствует Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), который не содержит такой **формы** непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления как «инициативное бюджетирование».

Определение **объектов** соцкультбыта как совокупности **учреждений и предприятий** социальной инфраструктуры, объектов культурно-бытового обслуживания, формирующих городскую среду, требует уточнения, поскольку к объектам соцкультбыта отнесены учреждения и предприятия, а федеральным законодательством не предусмотрены «учреждения и предприятия социальной инфраструктуры». Кроме того, Федеральным законом от 27 декабря 2019 года № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции» предусмотрена ликвидация или реорганизация государственных и муниципальных унитарных предприятий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Введенные понятия «транспортный каркас» и «транспортный коридор» в Стратегии не используются.

Некоторые понятия (бизнес-миссия, диверсификация, мультипликативный эффект, постиндустриальная экономика, реинжиниринг процессов, суперсервис, удлинение цепочек создания добавленной стоимости, управляемое сжатие, цепочки создания добавленной стоимости) определены в произвольной форме и не отвечают требованиям определенности и ясности. Следует отметить, что указанные понятия употребляются в федеральных актах, в том числе в документах стратегического планирования Российской Федерации, однако их значение, в

отличие от Стратегии, как правило, можно уяснить из текста соответствующего акта (например, часто употребляемое понятие «диверсификация», понятия «постиндустриальная экономика», «мультипликативный эффект»). Кроме того, предусмотренные в федеральных актах определения некоторых из указанных понятий (например, «бизнес-миссия», «реинжиниринг») отличаются от предложенных в Стратегии.

В Стратегии закрепляется понятие «субконтрактинг», которое определяется как форма производственного (промышленного) аутсорсинга, применяемая предприятиями для оптимизации производственных процессов.

Вместе с тем в соответствии с Концепцией создания евразийской сети промышленной кооперации и субконтрактации, утвержденной решением Совета Евразийской экономической комиссии от 21 декабря 2016 года № 143, указанное определение относится к понятию «субконтрактация». Понятие «субконтрактация» используется также в Концепции создания российского сегмента евразийской сети промышленной кооперации и субконтрактации, утвержденной приказом Минпромторга России от 29 мая 2019 года № 1869.

Следует также отметить употребление в Стратегии одного и того же термина в разных значениях. Так, например, в «Основных понятиях и определениях» субконтрактинг определен как **форма** производственного (промышленного) аутсорсинга, применяемая предприятиями для оптимизации производственных процессов, а в пункте 7 Задачи 2 подраздела 2.2 Стратегии (страница 29) субконтрактинг определен как **встраивание** субъектов предпринимательства в технологические производственные цепочки.

Таким образом, рассматриваемый раздел Стратегии нуждается в доработке.

В отношении понятий, предусмотренных федеральным законодательством и используемых в Стратегии, предлагаем раздел «Основные понятия и определения» дополнить предложением, согласно которому используемые в Стратегии понятия применяются в значениях, определенных законодательством Российской Федерации.

#### **6. Раздел «Список сокращений и обозначений».**

В Стратегии БРИКС определяется как межгосударственное объединение стран-членов Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южная Африка. Вместе с тем Южная Африка не является страной. Кроме того, странами БРИКС являются не только Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР, но и другие государства, не указанные в Стратегии. В определении сокращения «ВВП» в слове «валовой» допущена ошибка (правильно «валовой»). Для уточнения обозначения «КАД», определенного как кольцевая автомобильная дорога, предлагаем дополнить его словами «вокруг Санкт-Петербурга». Сокращение Северо-Западного федерального округа «СФЗО» необходимо заменить на «СЗФО» в целях устранения допущенной технической ошибки, в

определении сокращения «ФАИП» слово «адресно-инвестиционная» следует заменить словами «адресная инвестиционная» в целях приведения формулировки в соответствие с федеральным законодательством, в котором используется формулировка «федеральная адресная инвестиционная программа».

Некоторые сокращения, используемые в тексте Стратегии, не введены. К числу таких сокращений относятся, например, «ГБУЗ ЛОКБ», «АО «РЖД» и другие.

#### 7. Раздел «Введение».

Факторы, повлиявшие на необходимость разработки новой Стратегии, сформулированы нечетко.

В пункте 2 на странице 5 указано, что внедряются стратегические инициативы Российской Федерации. Вместе с тем применительно к стратегическим инициативам используется слово «реализуются» (см. распоряжения Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 года № 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года», от 6 июня 2020 года № 1512-р «Об утверждении Сводной стратегии развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2030 года и на период до 2035 года»).

Кроме того, в указанном разделе Стратегии допущена ошибка в наименовании Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» (далее – Указ № 309) (указано неверное наименование «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»).

Следует отметить, что в областных законах не предусмотрено использование сносок. В соответствии с Методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов, утвержденными Регламентом Законодательного собрания Ленинградской области, структурными единицами законопроекта являются раздел, глава, статья (пункт 3).

В сноске 1 (страница 5) указано неправильное наименование Указа Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 года № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей», а также нарушена иерархическая последовательность документов стратегического планирования Российской Федерации (сначала перечислены Указы Президента Российской Федерации, затем распоряжения Правительства Российской Федерации, потом снова Указ Президента Российской Федерации). Кроме того, в сноске 1 предлагаем исключить Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 2019 года № 254 «О Стратегии развития

здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года», так как период его действия истек.

## **8. Раздел 1 «Анализ социально-экономического развития Ленинградской области».**

Согласно пояснительной записке к законопроекту одним из оснований для актуализации Стратегии является завершение второго этапа Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года, который завершился в 2024 году.

Вместе с тем анализ социально-экономического развития Ленинградской области, в том числе оценка достигнутых целей и задач и текущей социально-экономической ситуации, приведен за период 2019-2023 годов, что обусловлено разработкой новой Стратегии в 2023 году.

**Анализ реализации Стратегии за 2024 год отсутствует**, что, с учетом этапов реализации новой Стратегии, начиная с 2025 года (первого этапа), может быть расценено как несоблюдение требований к содержанию Стратегии, установленных частью 3 статьи 32 Федерального закона № 172-ФЗ и частью 4 статьи 4 областного закона № 82-оз в части оценки достигнутых целей и задач социально-экономического развития Ленинградской области и оценки текущей социально-экономической ситуации в Ленинградской области.

При анализе социально-экономического развития Ленинградской области используются формулировки (например, индикаторы социально-экономической стабильности, источники роста региона), которые не определены в документах стратегического планирования. Оценка отдельных достигнутых показателей произведена в произвольном порядке (сравнение то 2023 года, то 2022 года, то с 2018 годом, то с 2019 годом).

Кроме того, в подразделе 1.1 Стратегии на странице 6 приводится динамика снижения уровня бедности с 8,4 % в 2018 году до 7 % в 2022 году. В то же время на странице 7 приводятся другие показатели уровня бедности: «уровень бедности населения сокращается в последние 5 лет, но еще остается равен почти 10 %». Данный показатель требует уточнения.

В подразделе 1.2 Стратегии на странице 10 ссылку на Социальный кодекс Ленинградской области предлагаем заменить ссылкой на областной закон от 17 ноября 2017 года № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области».

В таблице 2 «Сценарии реализации Стратегии Ленинградской области» подраздела 1.3 Стратегии в строке «Сценарные условия» графы «Адаптационный сценарий» на странице 15 в абзаце пятом о сокращении безвозмездного финансирования проектов развития инфраструктуры в рамках государственных программ не указано, в рамках каких государственных программ предусматривается сокращение финансирования.

В таблице 3 «Ключевые параметры сценариев реализации Стратегии» подраздела 1.3 Стратегии показатели «численность населения Ленинградской области» и «реальная среднемесячная заработная плата» за 2023 год (2029,8 и

соответственно 107,2) отличаются от значений аналогичных показателей по итогам 2023 года, указанных в таблице 1 подраздела 1.2 Стратегии (2035,8 и соответственно 103,1).

В пункте 4 («Урбанизация территории») подраздела 1.4 Стратегии (страница 18) предусмотрено «преобразование сельских населенных пунктов и территорий», что не соответствует положениям действующего законодательства, поскольку Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено преобразование муниципальных образований, к которым населенные пункты не относятся, а в областном законе от 15 июня 2010 года № 32-оз «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения» (далее – областной закон № 32-оз) в отношении населенных пунктов предусмотрено изменение их категории.

В подразделе 1.4 Стратегии на странице 19 слова «Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 до 2030 года и на перспективу до 2036 года» необходимо заменить словами «Указ № 309», так как данное сокращение было предусмотрено ранее (на странице 5).

#### **9. Подраздел 2.1 «Демография»: стратегия действий Ленинградской области в сфере народосбережения».**

На странице 21 указано, что Ленинградская область по значению общего коэффициента рождаемости среди субъектов Российской Федерации занимает 84 место, но не указан период, в котором Ленинградская область занимает указанное место. При этом в таблице ПЗ приложения 2 к Стратегии (страница 80) указано, что Ленинградская область по уровню рождаемости по итогам 2022 года среди всех субъектов Российской Федерации занимает 85 место.

В пункте 1 Задачи 1 «Стимулирование устойчивого роста рождаемости» (страница 22) в качестве решения предусмотрена реализация региональной программы **стимулирования** рождаемости Ленинградской области.

Вместе с тем в соответствии с Указом № 309 постановлением Правительства Ленинградской области от 13 декабря 2024 года № 903 утверждена региональная программа по **повышению** рождаемости в Ленинградской области.

В связи с этим неясно, о какой региональной программе идет речь в Стратегии.

Пунктом 2 Задачи 3 «Повышение продолжительности жизни и улучшение качества жизни старшего поколения» (страница 25) предусмотрено обеспечение деятельности по адаптации и реабилитации для ветеранов специальной военной операции на базе центра высокотехнологичного протезирования.

Вместе с тем законодательно не закреплена такая категория, как «ветераны специальной военной операции». В федеральном и региональном законодательстве используются следующие понятия: «ветераны боевых действий», «лица, принимающие (принимавшие) участие в специальной военной операции».



Пунктом 9 Задачи 3 (страница 25) предусмотрено включение нормы обеспеченности объектами для занятий уличной физической культурой и спортом в нормы градостроительного проектирования.

Вместе с тем Градостроительный кодекс Российской Федерации не содержит такого понятия, как «нормы градостроительного проектирования», в нем используется понятие «нормативы градостроительного проектирования».

Таким образом, указанные положения нуждаются в корректировке в целях приведения используемых в них формулировок в соответствие с федеральным законодательством.

Ключевым показателем реализации Стратегии по направлению «Демография» (страница 26) является ожидаемая продолжительность жизни при рождении к 2030 году 75,8 лет, к 2036 году – 78,5 лет. Аналогичные показатели определены в таблице 8 «Целевые показатели реализации Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2036 года» (страница 73). Вместе с тем указанные значения рассматриваемого показателя не соответствуют значениям, обозначенным в Указе № 309 (78 лет к 2030 году и 81 год к 2036 году).

**10. Подраздел 2.3 «Продовольственная устойчивость»: стратегия действий Ленинградской области в сельском хозяйстве».**

В пункте 4 Задачи 1 «Наращивание производственных мощностей и диверсификация секторов АПК» (страница 30) для достижения цели роста производства продукции АПК, в том числе за счет технологического импортозамещения и развития собственной генетической базы, предусмотрено оказание поддержки развитию субъектов малого предпринимательства и нишевых отраслей в сфере АПК через реализацию программ «Ленинградский гектар», «Агростартап», «Ленинградский фермер», «Семейная ферма». Предлагаем указать нормативные правовые акты, которыми утверждены названные программы.

Следует отметить, что в Стратегии используется бессистемная структура сравнительных показателей, которая требует дополнительного уточнения.

Так, например, при анализе социально-экономического развития Ленинградской области в Стратегии сравниваются показатели, достигнутые Ленинградской областью в различных отраслях за 2019-2023 годы, однако в абзаце четвертом на странице 6 показатель «рост объемов производства продукции сельского хозяйства» за 2023 года сравнивается с показателем 2018 года. При этом ключевые показатели реализации Стратегии в АПК на странице 31 подраздела 2.3 Стратегии приведены в сравнении к 2021 году.

**11. Подраздел 2.4 «Современный транспортный комплекс»: стратегия действий Ленинградской области по развитию общественного транспорта».**

В абзаце втором на странице 32 применяется термин «агломерация», который не введен ранее в качестве сокращения и отсутствует в перечне, предусмотренном разделом «Основные понятия и определения».

Абзац третий подлежит корректировке в части исключения из словосочетания «наземный автомобильный транспорт» слова «наземный» в целях приведения в соответствие с нормами Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта».

Также в абзаце третьем увеличение времени следования в пути ставится в зависимость от «наличия непреодолимых барьеров». Полагаем, данное словосочетание требует либо уточнения, либо исключения из текста законопроекта.

В блоке 1 основных действий (задач) упоминается о развитии транспортной инфраструктуры «с учетом внутренних и внешних функций региона» (страница 33). Данное указание требует корректировки, принимая во внимание, что регион (Ленинградская область), являясь субъектом Российской Федерации, осуществляет полномочия в соответствии с действующим федеральным и областным законодательством.

В блоке 4 основных действий (задач) полагаем целесообразным из словосочетания «новое строительство» исключить слово «новое».

В подпунктах 4 и 5 пункта 1 «Для Ленинградской области в целом:» предусмотрено намерение «проработать запуск маршрутов...» и «проработать вопросы организации маршрутов...» (страница 34). Данные формулировки в части слова «проработать» носят весьма общий, неопределенный характер и требуют уточнения.

Также в подпункте 5 пункта 1 «Для Ленинградской области в целом:» упоминаются маршруты, «обслуживающие межрайонные связи». Необходимо уточнить, что понимается под межрайонными связями.

Кроме того, предусматривается организация дополнительных остановочных пунктов, предусмотренных Программой комплексного транспортного обслуживания населения. В силу отсутствия указания на реквизиты документа, утвердившего указанную программу, не представляется возможным провести анализ данной программы в части наличия в ней остановочных пунктов, упомянутых выше.

## **12. Подраздел 2.5 «Туризм»: стратегия действий Ленинградской области по развитию внутреннего и въездного туризма».**

Частью 3 статьи 7 Федерального закона № 172-ФЗ к числу принципов стратегического планирования отнесен принцип разграничения полномочий, который определяется как осуществление установленных законодательством Российской Федерации полномочий органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований, в пределах которых участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной

безопасности Российской Федерации, а также пути достижения этих целей и решения этих задач.

Вместе с тем отдельные положения Стратегии не в полной мере отвечают указанному принципу.

Так, в пункте 2 Задачи 1 «Создание и развитие туристской инфраструктуры» (страница 37) предусматриваются разработка и внедрение правового механизма по вовлечению земель в границах туристско-рекреационных зон (ТРЗ) в туристско-рекреационный оборот с возможностью размещения коллективных средств размещения и сопутствующей инфраструктуры, обустройства для рекреационного использования на основе ландшафтных планов ТРЗ со специализацией на пляжном и природном туризме и рекреации и мастер-планов ТРЗ со специализацией на культурно-познавательном и других видах туризма (далее – механизм по вовлечению земель в оборот).

Предлагаемая формулировка не является однозначной, поскольку затрагивает сферу земельных правоотношений, в которой значительная часть регулятивных полномочий сосредоточена у Российской Федерации.

В частности, согласно статье 9 Земельного кодекса Российской Федерации к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относятся полномочия по установлению ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков, по установлению порядка резервирования земель, принудительного отчуждения земельных участков (изъятия земельных участков) для государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, положения о разработке механизма по вовлечению земель в оборот допускают толкование, при котором органы государственной власти Ленинградской области вторгаются в компетенцию Российской Федерации.

В связи с этим пункт 2 Задачи 1 требует уточнения или изложения в новой редакции.

Пунктом 5 Задачи 2 «Повышение качества, разнообразия и комплексности туристских услуг» предлагается организовать **контрольно-надзорную деятельность в сфере туризма** (страница 38).

В соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 132-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий для развития туризма в субъектах Российской Федерации относится организация и осуществление **регионального государственного контроля (надзора) в сфере туристской индустрии** (статья 3.2).

Помимо указанного вида государственного контроля (надзора) главой VIII.1 Федерального закона № 132-ФЗ предусматриваются и иные виды

федерального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере туристской деятельности, организация и осуществление которых не отнесена к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с этим пункт 5 Задачи 2 подраздела 2.5 Стратегии требует конкретизации применительно к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Также отмечаем, что в федеральном законодательстве, в том числе статье 13 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», при описании деятельности по организации и осуществлению государственного контроля (надзора) вместо слов «контрольно-надзорный» используются слова «контрольный (надзорный)», что предполагает внесение соответствующих изменений в пункт 5 Задачи 2 подраздела 2.5 Стратегии, а также в другие положения Стратегии, где употребляется указанная формулировка (в разделах 1, 4, подразделе 4.4 Стратегии).

Пункт 4 Задачи 2 подраздела 2.5 Стратегии предусматривает обеспечение присутствия региональных туристских организаций на общероссийских цифровых платформах (страница 38).

Отмечаем, что понятие «региональные туристские организации» не является достаточно определенным, поскольку территориальная принадлежность юридических лиц на территории Российской Федерации действующим законодательством не предусмотрена, за рядом исключений, установленных федеральными законами. Указанное понятие допускает различное толкование (например, в значениях «зарегистрированы на территории Ленинградской области», «осуществляющие деятельность на территории Ленинградской области» или иное) и нуждается в уточнении.

Пунктом 7 Задачи 3 «Повышение эффективности использования туристско-рекреационного и культурного потенциала региона» (страница 39) предлагается реализовать комплекс мероприятий по развитию экологического туризма в Ленинградской области с соблюдением природоохранных мер в пределах ключевых природных аттракторов.

Понятие «природные аттракторы» не является широкораспространенным и не определяется действующим законодательством, в связи с чем полагаем необходимым определить его в Стратегии либо изложить рассматриваемый пункт 7 в иной редакции.

**13. Подраздел 2.6 «Комфортные поселения»: стратегия действий Ленинградской области по формированию комфортной городской среды».**

Согласно абзацу второму подраздела (страница 40) под городской средой понимаются объекты базовой социальной (детские сады, школы, поликлиники и др.), транспортной, коммунальной инфраструктуры,

архитектурный и ландшафтный облик населенных пунктов, благоустройство, объекты туристического интереса и системы безопасности.

Указанное определение городской среды является неопределенным и, более того, не в полной мере соотносится с положениями федерального законодательства, поскольку в соответствии с пунктом 3.4 Национального стандарта Российской Федерации «Комплексное благоустройство и эксплуатация городских территорий. Определения, основные требования и процессы», утвержденного приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 10 октября 2022 года № 1093-ст (ГОСТ Р 70386-2022), под **городской средой** понимается **совокупность территориально выраженных природных, архитектурно-планировочных, экологических, социально-культурных и других факторов**, характеризующих среду обитания в муниципальных образованиях (в том числе в сельских поселениях) и определяющих комфортность проживания на такой территории.

Кроме того, в Стратегии отсутствуют определения понятий «агломерационная зона», «средовая инфраструктура», «центральность» населенных пунктов», «точка сборки» города», «программа «управляемого сжатия», «селитебно-трудовой дисбаланс», «самодостаточность населенных пунктов», что не позволяет определить задачи (основные действия) по формированию комфортной городской среды.

В сноске 22 на странице 41 неясно, о каких первой и второй группах населенных пунктов идет речь.

В таблице 4 «Приоритеты в функциональном наполнении различных типов населенных пунктов» (страница 42) функция «Общественные пространства («центральность»)» не находит своего отражения в столбце «Малые города и сельские поселения», тогда как подпунктом 2 пункта 3 перечня основных действий (задач) для малых городов, населенных пунктов без потенциала расширения и сельских поселений предусмотрено формирование локальных общественных пространств (страница 41). В целях обеспечения согласованности содержательных элементов Стратегии рекомендуется дополнить таблицу 4.

В пункте 2 набора решений для достижения цели для территорий массовой жилой застройки, прилегающих к границам Санкт-Петербурга (страница 44), предлагаем уточнить вид муниципальных образований, а именно: Бугровское и Мурынское «городские» поселения, Новодевяткинское «сельское» поселение в соответствии с областным законом № 32-оз.

В пункте 10 набора решений для достижения цели для обособленных населенных пунктов с потенциалом расширения (страница 45) предлагаем привести расшифровку используемого сокращения «МБУ», которое отсутствует в «Списке сокращений и обозначений».

В подпункте 3 пункта 4 набора решений для достижения цели для малых городов и населенных пунктов без потенциала расширения (страница 45)

предлагается расширить применение форм территориального общественного самоуправления, в том числе института сельских старост.

Необходимо отметить, что территориальное общественное самоуправление, старосты сельских населенных пунктов в соответствии с положениями статей 27 и 27<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ являются самостоятельными формами участия населения в осуществлении местного самоуправления и предполагают добровольность такого участия.

Кроме того, на территории Ленинградской области создана нормативная основа для участия населения в осуществлении местного самоуправления в форме общественных советов (то есть в иной форме, что предусмотрено статьей 33 Федерального закона № 131-ФЗ).

Согласно положениям статьи 1 областного закона от 16 февраля 2024 года № 10-оз «О содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления в Ленинградской области» общественный совет – иная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления на части территории муниципального образования; часть территории муниципального образования – сельский населенный пункт, не являющийся административным центром муниципального образования, или часть его территории, или группа сельских населенных пунктов, в состав которой не входит административный центр муниципального образования.

С учетом изложенного подпункт 3 пункта 4 набора решений для достижения цели (страница 45) предлагаем изложить следующим образом: «3) содействие организации и развитию, поддержка деятельности территориального общественного самоуправления, института старост сельских населенных пунктов, иных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления;».

#### **14. Раздел 3 «Пространственное развитие Ленинградской области».**

В пункте 2 строки «1. Зона агломерации» графы 2-3 Таблицы 5 раздела (страница 49) в качестве общего принципа для зоны агломерации предусмотрено «Применение принципа селитебно-трудовой самодостаточности территории и минимизация маятниковых корреспонденций в Санкт-Петербург». Полагаем, указанный принцип требует корректировки с применением более приемлемых для нормативного правового акта формулировок.

Аналогичное замечание относится к словам «снижение объемов маятниковой миграции в ядро агломерации» в пункте 7 строки «1.1. Зоны контролируемой урбанизации» графы 3 Таблицы 5 раздела (страница 52).

В пункте 2 строки «1.2. Столица Ленинградской области» графы 3 Таблицы 5 предусмотрено размещение в г. Гатчина «Правительственного кампуса Ленинградской области» (страница 52). Полагаем, что понятие «кампус» неприменимо совместно с указанием на высший исполнительный орган Ленинградской области. Образование кампусов предусмотрено в сфере правоотношений, регулирующих деятельность образовательных организаций.

В пункте 3 строки «1.2. Столица Ленинградской области», пункте 2 строки «1.3. Подцентры агломерации» и пункте 3 строки «2.1. Опорные населенные пункты» графы 3 Таблицы 5 (страницы 53 – 55) слова «учреждения профессионального образования», «учреждения СПО» требуется заменить словами «профессиональные образовательные организации» в целях соблюдения положений пункта 3 части 2 статьи 23 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В пункте 5 строки «1.2. Столица Ленинградской области» (страница 53) и пункте 4 строки «1.3. Подцентры агломерации» (страница 54) графы 3 Таблицы 5 необходимо уточнить понятие «маятниковая миграция».

В пункте 5 строки «1.3. Подцентры агломерации» графы 3 Таблицы 5 (страница 54) используется указание на «разнообразие качественных третьих мест». Однако определение понятия «третьи места» в законопроекте отсутствует.

В строке «2. Опорный каркас расселения» графы 3 Таблицы 5 (страница 55) приводится определение понятия «опорные населенные пункты», которое согласно ссылке 33 соответствует распоряжению Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2021 года № 3633-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р». Отмечаем, что данное распоряжение утратило силу с 28 декабря 2024 года в связи с изданием распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года», которым установлено иное определение опорным населенным пунктам. В связи с этим указанное понятие требует актуализации.

В пункте 1 строки «3. Малые городские агломерации» графы 3 Таблицы 5 (страница 57) предлагаем уточнить, что понимается под «поддержкой сложившихся и стимулированием новых кооперационных связей».

Кроме того, в Таблице 5 в строке 1 предлагаем указанные пять общих принципов для зоны агломерации разместить в графе 3 таблицы, а не в графах 2 и 3, поскольку согласно наименованию столбца в графе 2 должен быть перечень муниципальных образований (территорий). Аналогичное замечание имеется также к строкам 2 и 3 таблицы. В строке 1.1 предлагаем уточнить вид муниципальных образований (вид поселений) следующих поселений: Тельмановское, Федоровское, Красноборское, Пениковское, Низинское, Ропшинское, Анинское в соответствии с их видами, определенными областным законом № 32-оз.

В строке 1.2 и в строке 4 графы 3 (страница 53) указано, что ядром агломерации является центральная часть Санкт-Петербурга, вместе с тем в «Основных понятиях и определениях» ядром Санкт-Петербургской агломерации определен город Санкт-Петербург. Предлагаем уточнить использование понятия «ядро агломерации».

В сноске 35 на странице 55 предлагаем указать наименование распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 года № 4132-р.

15. В Разделе 4 «Механизмы реализации Стратегии» на странице 63 речь идет о внедрении Регионального социального стандарта. Вместе с тем указанный стандарт в Стратегии не раскрывается.

16. Подраздел 4.3 «Стимулирование предпринимательской активности».

В абзаце первом указанного подраздела инжиниринговые центры и технологические компании, социальный бизнес, креативные (творческие) индустрии отнесены к **отраслям**, что не соответствует федеральному законодательству (страница 67).

Так, например, в соответствии с пунктом 1 статьи 3 Федерального закона от 8 августа 2024 года № 330-ФЗ «О развитии креативных (творческих) индустрий в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 330-ФЗ) креативная (творческая) индустрия определяется как **экономическая деятельность**, непосредственно связанная с созданием, продвижением на внутреннем и внешнем рынках, распространением и (или) реализацией креативного продукта, обладающего уникальностью и экономической ценностью.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 2 Федерального закона от 4 августа 2023 года № 478-ФЗ «О развитии технологических компаний в Российской Федерации» технологическая компания – это российская коммерческая **организация**, осуществляющая деятельность по разработке и (или) производству продукции (оказанию услуг, выполнению работ) с использованием инновационных технологий.

Кроме того, понятие «социальный бизнес» в законодательстве не определено.

В целях стимулирования предпринимательской активности (страница 67) предусматривается создание муниципальных бизнес-инкубаторов. Вместе с тем создание муниципальных организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, относится к **полномочиям органов местного самоуправления** (статьи 15, 22-24 и иные положения Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 209-ФЗ)).

Кроме того, в Федеральном законе № 330-ФЗ не предусмотрена «инфраструктура для креативного (творческого) бизнеса, креативно-инновационных пространств», создание которой предлагается в качестве решения для стимулирования предпринимательской активности (страница 67). В указанном федеральном законе используется понятие «инфраструктура поддержки креативных индустрий».



Также предлагаем конкретизировать решение по реализации программы поддержки и продвижения местных брендов Ленинградской области, поскольку неясно, что является местным брендом.

#### **17. Приложение 1 «Место и роль Ленинградской области в социально-экономическом развитии Северо-Западного федерального округа и Российской Федерации».**

В первом абзаце на странице 74 приводится сокращение наименования Северо-Западного федерального округа – СЗФО. Вместе с тем в списке сокращений уже введено указанное сокращение. В связи с этим необходимость использования полного наименования Северо-Западного федерального округа отсутствует.

Следует отметить различные значения показателя «численность населения» на 1 января 2024 года: в Таблице П1 приложения 1 к Стратегии (страница 75) – 2035,8 тыс. человек, а в таблице 1 подраздела 1.2 Стратегии (страница 9) значение указанного показателя составляет 1941,8 тыс. человек.

#### **18. Приложение 2 к Стратегии.**

В Таблице П2 «SWOT-анализ развития Ленинградской области» отмечаем неопределенность формулировок «исчерпание емкости территории» (страница 78), «кумулятивный эффект развития», «масштабирование сервисов экономики совместного потребления» (страница 79) и некорректность формулировок «нарастание старение населения», «дефицит трудового (кадрового) капитала» (страницы 79-80).

Формулировка «предприятия малого и среднего бизнеса» (страница 78) не соответствует положениям Федерального закона № 209-ФЗ, которым предусмотрены «малые, средние предприятия».

Формулировка «административно-территориальные единицы сельского типа» (страница 80) не используется в федеральном законодательстве. Предлагаем указанную формулировку заменить на сельские населенные пункты.

19. Кроме того, к законопроекту имеются следующие замечания юрико-технического характера.

В абзаце втором статьи 2 законопроекта необходимо устранить допущенную ошибку в реквизитах областного закона от 8 августа 2016 года № 76-оз (слово «ноября» следует заменить словом «августа»).

С учетом положений абзаца второго пункта 57 Методических рекомендаций по юрико-техническому оформлению законопроектов предлагаем наименование законопроекта заменить на следующее: «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2036 года».


Обращаем внимание, что в справке о состоянии законодательства в сфере правового регулирования законопроекта указан утративший силу Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Экономическая обоснованность Стратегии правовым управлением не исследовалась, поскольку не является предметом правовой экспертизы.

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют рассмотрению законопроекта в первом чтении.

Кроме того, законопроект нуждается в существенной редакторской правке, в том числе в части наименований исполнительных органов Ленинградской области, наименований населенных пунктов на картах (приложения 4, 5), в частности, городского поселка имени Морозова, городского поселка имени Свердлова, и др.

Первый заместитель руководителя  
аппарата Законодательного собрания  
Ленинградской области – начальник  
правового управления



Д.В. Малкин