



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О семейной политике в Пермском крае"

07.07.2016

№ 139-АЗ

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 10.06.2016 № 1976 - 16/07 на основе проекта закона «О семейной политике в Пермском крае», внесенного фракцией «Справедливая Россия», и сопроводительных материалов к нему (письмо от 10.06.2016 №1.12-04/04-16).

**Семейная политика в Пермском крае** в законопроекте *определена как система принципов, оценок и мер* организационного, экономического, правового, научного, информационного, пропагандистского и кадрового характера, направленных на улучшение условий и повышение качества жизни семьи, роста ее социально-экономического потенциала, обеспечивающего устойчивое развитие Пермского края.

К основополагающим **принципам** семейной политики в Пермском крае отнесены:

- 1) соответствие целей и задач семейной политики Пермского края целям и задачам государственной семейной политики Российской Федерации;
- 2) применение программно-целевого подхода при реализации семейной политики;
- 3) обеспеченность ресурсами и их концентрация на развитии приоритетных направлений семейной политики;
- 4) выражение интересов Пермского края со стороны органов законодательной и исполнительной власти в решении вопросов семейной политики на федеральном и межрегиональном уровнях;
- 5) научная обоснованность решений при формировании и реализации семейной политики;
- 7) преемственность и связность решений в сфере семейной политики.

В отношении субъектов семейной политики предлагается равный доступ к получению государственной поддержки; применение мер стимулирования достижения целей семейной политики; интеграция и кооперация деятельности на основе государственно - и муниципально-частного партнерства, координация мер по организации, мотивации и информатизации при

реализации семейной политики и др.

Также в законопроекте определены цели и задачи семейной политики в Пермском крае.

В качестве **целей** семейной политики предложено:

- улучшение условий и повышение качества жизни семьи;
- рост социально-экономического потенциала семьи, обеспечивающего устойчивое развитие Пермского края;
- максимально эффективное использование социально-экономического потенциала семьи в целях устойчивого развития Пермского края.

**Задачи** семейной политики авторами законопроекта согласованы с положениями Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации до 2025 года (далее - государственная семейная политика)<sup>1</sup> в части механизмов ее реализации на региональном уровне. В частности предлагается:

1) разработка в рамках законодательства Пермского края нормативно-правовой базы семейной политики;

2) развитие программно-целевого подхода в части формирования и реализации семейной политики с учетом общерегиональных интересов;

3) повышение роли органов местного самоуправления и общественных объединений в обеспечении поддержки и развития семьи;

4) разработка мер, направленных на развитие кадрового потенциала сферы помощи семье и детям, организацию переподготовки, повышения квалификации и методической поддержки специалистов на основе современных подходов;

5) обеспечение экспертной и консультативной помощи органами исполнительной власти Пермского края органам местного самоуправления и организациям, осуществляющим деятельность в сфере защиты прав семьи и детей;

6) привлечение внебюджетных источников финансирования реализации семейной политики Пермского края;

7) разработка в Пермском крае поэтапных планов реализации государственной семейной политики, включающих определение системы направлений, практических мер и механизмов реализации государственной семейной политики.

Кроме этого, **в качестве задачи** региональной семейной политики предполагается **развитие стратегического и территориального планирования**.

В соответствии с документами стратегического и территориального планирования Пермского края предлагается **утверждение губернатором Пермского края основных направлений семейной политики**.

К полномочиям губернатора Пермского края также отнесено осуществление контроля за реализацией основных направлений семейной политики и **представление** Законодательному Собранию **ежегодного доклада о реализации семейной политики в Пермском крае**.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации»

*За Законодательным Собранием Пермского края* в законопроекте закрепляется осуществление законодательного и нормативного регулирования семейной политики, *согласование перечня основных направлений семейной политики, установление налоговых льгот и преференции субъектам семейной политики*, порядка их предоставления; *определение объема финансирования* реализации семейной политики.

*Правительство Пермского края* в соответствии с основными направлениями семейной политики в Пермском крае *разрабатывает концепцию семейной политики Пермского края и план мероприятий по ее реализации*.

*Концепция семейной политики в законопроекте представляет собой декомпозицию и детализацию основных направлений семейной политики и является основой разработки государственных, целевых и ведомственных программ Пермского края.*

Кроме этого, в целях реализации семейной политики за Правительством Пермского края закреплены и другие полномочия, например:

- содействие развитию и эффективному использованию социально-экономического потенциала семьи в Пермском крае;
- формирование и финансирование государственных программ и отдельных проектов в части реализации семейной политики;
- управление государственной собственностью в составе собственности субъектов семейной политики, включая их создание, реорганизацию и ликвидацию, контроль;
- защита субъектов семейной политики от недобросовестной конкуренции и др.

*Координация деятельности* по формированию и реализации семейной политики в соответствии с законопроектом будет осуществляться *уполномоченным* Правительством Пермского края *исполнительным органом государственной власти Пермского края*.

Уполномоченный исполнительный орган государственной власти также будет разрабатывать и участвовать в реализации государственных программ и мероприятий, содействующих поддержке и развитию семьи на территории Пермского края, осуществлять мониторинг состояния семьи в Пермском крае, принимать меры по предупреждению рисков устойчивого развития субъектов семейной политики, осуществлять подготовку и размещение на сайте Правительства Пермского края ежегодного доклада о реализации семейной политики в Пермском крае, принимать участие в предоставлении финансовой поддержки субъектам семейной политики на возвратной основе, осуществлять взаимодействие с федеральными органами государственной власти по вопросам реализации семейной политики в Пермском крае.

Для реализации семейной политики предлагается *создание координационного совета при губернаторе Пермского края, экспертных советов при исполнительных органах государственной власти*, задействованных в формировании и реализации семейной политики, а также создание *региональных фондов поддержки и развития семьи*,

обеспечивающих привлечение внебюджетных средств.

Реализация семейной политики в Пермском крае в законопроекте предполагается посредством:

- учета задач семейной политики при формировании бюджета Пермского края, бюджетов муниципальных образований в его составе, бюджетов внебюджетных фондов, региональных фондов поддержки и развития семьи, а также при подготовке государственных программ Пермского края;

- совершенствования системы статистических показателей, характеризующих социально-экономическое положение семей и отражающих основные тенденции в сферах жизнедеятельности семьи;

- включения в деятельность органов государственной власти Пермского края функций по реализации региональной и федеральной семейной политики, формирования соответствующей системы управления и кадрового обеспечения, включая организацию дополнительного профессионального образования специалистов, занимающихся вопросами семейной политики;

- координации деятельности субъектов семейной политики;

- информационного обеспечения, включая осуществление мониторинга и прогнозирования хода реализации семейной политики Пермского края, сбор и анализ информации по ее основным и приоритетным направлениям, оценку эффективности ее реализации;

- выработки системы измеряемых и проверяемых критериев и показателей положения семьи в Пермском крае, учитывающих территориальную дифференциацию муниципальных образований, национальные и исторические особенности населения Пермского края;

- партнерства органов государственной власти всех уровней и гражданского общества;

- научно-методического обеспечения реализации семейной политики, включая развитие исследований жизнедеятельности семьи, ориентированных на разработку эффективных технологий и механизмов, научных исследований в сфере семейной политики, распространение инновационного опыта работы с различными категориями семей, обобщение и внедрение полезных зарубежных моделей семейной политики с учетом отечественных национально-культурных особенностей и традиций;

- информационно-пропагандистской, рекламной поддержки реализации семейной политики.

Ресурсами реализации семейной политики в Пермском крае определены: развитая доступная инфраструктура субъектов семейной политики, а также материально-техническое, кадровое и финансовое обеспечение реализации мероприятий семейной политики.

В соответствии с финансово-экономическим обоснованием к законопроекту для его реализации дополнительного финансирования из бюджета Пермского края не потребуется.

Вступление в силу Закона предполагается через десять дней после дня его официального опубликования.

Необходимо отметить, что рассматриваемый законопроект является

альтернативным законопроекту, внесенному фракцией «Единая Россия» (письмо от 02.06.2016 №1.9-05/44), которым предлагается *установить основы региональной семейной политики* в области поддержки семьи, материнства, отцовства и детства.

Сравнительный анализ законопроектов приведен в таблице 1 к аналитической записке.

В качестве **проблемных моментов** законопроекта, внесенного фракцией «Справедливая Россия», отметим следующее.

1. На основе Концепции демографической политики в Российской Федерации на период до 2025 года<sup>2</sup>, Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы<sup>3</sup>, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>4</sup> на федеральном уровне разработана и реализуется государственная семейная политика.

Целью государственной семейной политики определена поддержка, укрепление и защита семьи и ценностей семейной жизни, создание необходимых условий для выполнения семьей ее функций, повышение качества жизни семей и обеспечение прав членов семьи в процессе ее общественного развития.

Основы семейной политики в Пермском крае, принципы регулирования отношений в семье и с участием семьи, социальные гарантии, направленные на улучшение жизнедеятельности семьи и ее отношений с обществом, меры социальной поддержки семей имеющих детей, в том числе многодетных семей и малоимущих многодетных семей определены Законом Пермской области от 09.09.1996 № 533-83 «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства» (далее – Закон Пермской области № 533-83).

Основные направления семейной политики, реализуемые в Пермском крае в настоящее время, направлены в соответствии с целями государственной семейной политики на продвижение традиционных семейных ценностей и семейного образа жизни, возрождение и сохранение духовно-нравственных традиций в семейных отношениях и семейном воспитании, создание условий для обеспечения семейного благополучия, ответственного родительства, повышение авторитета родителей в семье и обществе и поддержание социальной устойчивости каждой семьи.

В отличие от действующих правовых актов, регламентирующих семейную политику на федеральном и региональном уровне, в представленном законопроекте в качестве целей семейной политики в Пермском крае определены улучшение условий и повышение качества жизни семьи, рост ее социально-экономического потенциала, обеспечивающего устойчивое развитие Пермского края, то есть в законопроекте *не учитываются духовно-*

---

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы»

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р

***нравственные и социальные аспекты семейной политики.***

Кроме этого, анализ задач семейной политики, предложенных в законопроекте, показывает, что они основаны на механизмах реализации государственной семейной политики на региональном уровне, направлены в основном, на совершенствование государственного управления в этой сфере (разработка нормативно-правовой базы, развитие программно-целевого подхода в части формирования и реализации семейной политики, повышение роли органов местного самоуправления и общественных объединений в обеспечении поддержки и развития семьи, развитие кадрового потенциала сферы помощи семье и детям и др.), и ***не содержат задач, определенных в государственной семейной политике.***

*Задачи государственной семейной политики направлены на:*

- развитие экономической самостоятельности семьи и создание условий для самостоятельного решения ею своей социальной функции;*
- развитие системы государственной поддержки семей, в том числе при рождении и воспитании детей;*
- создание механизмов поддержки семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий;*
- создание условий для обеспечения здоровья членов семьи;*
- повышение ценности семейного образа жизни, сохранение духовно-нравственных традиций в семейных отношениях и семейном воспитании;*
- содействие в реализации воспитательного и культурно-образовательного потенциала семьи;*
- обеспечение социальной поддержки семей и детей, нуждающихся в особой заботе государства;*
- профилактику семейного неблагополучия, детской безнадзорности и беспризорности;*
- повышение эффективности системы социальной защиты семей с несовершеннолетними детьми, вовлеченными в сферу гражданского, административного и уголовного судопроизводства.*

Таким образом, в законопроекте ***не выдержан принцип единства целей и задач*** семейной политики ***на федеральном и региональном уровне.***

2. К сфере регулирования законопроекта отнесены отношения, возникающие между семьей, как объектом семейной политики, и субъектами семейной политики.

К субъектам семейной политики в Пермском крае авторами законопроекта, кроме органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления, отнесены также работодатели, политические партии, профессиональные союзы, религиозные конфессии, иные юридические и физические лица.

При этом, в законопроекте ***определены только полномочия органов государственной власти, участие других субъектов семейной политики*** в реализации семейной политики, ***а также основы их взаимоотношения с семьей не урегулированы.*** Между тем, возможность и степень участия субъектов семейной политики может быть различна.

*Так, например общественные объединения и иные некоммерческие организации могут участвовать в реализации семейной политики в соответствии со своими учредительными документами, в том числе привлекаться к выполнению государственного (муниципального) заказа на разработку и реализацию социальных программ и проектов в интересах семьи и детей, осуществлять меры гражданского контроля и др.*

*Работодатели могут предусматривать в коллективных и трудовых договорах дополнительные, по сравнению с установленными законодательством, стимулирующие меры социальной поддержки, и иные выплаты и формы социальной защиты матерей, имеющих несовершеннолетних детей, беременных женщин и других работников.*

3. Законопроектом предусмотрено предоставление субъектам семейной политики финансовой, информационно-консультационной поддержки, поддержки развития их кадрового потенциала, поддержки интеграции и кооперации субъектов семейной политики, предоставление государственных и муниципальных преференций, иных форм поддержки, установленных федеральными законами и нормативными правовыми актами.

В настоящее время в Пермском крае меры государственной поддержки в предоставляются в сфере защиты семьи, детства, материнства и отцовства, преодоления социального сиротства и развития семейных форм воспитания только социально ориентированным некоммерческим организациям в соответствии с Законом Пермского края от 07.03.2013 № 174-ПК «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Пермском крае» (далее - Закон Пермского края № 174-ПК).

*Отметим, что в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» действие Закона Пермского края № 174-ПК не распространяется на религиозные и профсоюзные организации.*

Исходя из вышеизложенного полагаем, что закрепление в законопроекте права на различные меры поддержки религиозным конфессиям, профсоюзным организациям, работодателям и физическим лицам, требует **финансово-экономического обоснования объемов дополнительных средств краевого бюджета и источников их финансового обеспечения.**

*Что касается политических партий, то их государственная поддержка осуществляется путем государственного финансирования по итогам участия в выборах в порядке определенном Федеральным законом и от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях».*

Также отметим, что предоставление субъектам семейной политики финансовой поддержки в форме субсидий из бюджета Пермского края предлагается, в том числе, на создание или модернизацию инфраструктуры поддержки и развития семьи, а также на освоение видов деятельности в сфере поддержки развития семьи.

Вместе с тем, ни в законопроекте, ни в федеральных нормативных правовых актах о семье, стратегическом и территориальном планировании, региональном законодательстве **не определено понятие «инфраструктура**

*поддержки и развития семьи» и не установлены виды деятельности в сфере поддержки развития семьи.*

4. Анализ предложенных в законопроекте полномочий органов государственной власти, показывает, что авторами законопроекта **некоторые полномочия** органов государственной власти Пермского края **сформулированы некорректно.**

В частности, Законодательному Собранию Пермского края предложено согласовывать утвержденный Губернатором Пермского края перечень основных и приоритетных направлений семейной политики. Вместе с тем, в соответствии с региональным законодательством<sup>5</sup> за Законодательным Собранием Пермского края в качестве основной задачи закреплено определение единой политики экономического, социального, и культурного развития Пермского края и согласовательные функции не предусмотрены.

5. Кроме этого, отметим, что принятие законопроекта обуславливает необходимость взаимоувязки ряда действующих нормативно правовых документов Пермского края с предложенной в законопроекте региональной семейной политикой, а именно:

1) с Законом Пермской области от 09.09.1996 № 533-83 «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства» в части основ семейной политики и принципов регулирования отношений в семье и с участием семьи;

2) с постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 01.12.2011 № 3046 «О Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года» в части уточнения ключевых задач функционально-целевых направлений;

3) с Законом Пермского края от 07.03.2013 № 174-ПК «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Пермском крае» в части уточнения видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, которым могут предоставляться меры государственной поддержки.

Основываясь на вышеизложенном, считаем, что при условии устранения проблемных моментов принятие законопроекта **актуально** и приведет к **положительным социальным последствиям**, связанным с комплексной регламентацией отношений в сфере семейной политики в Пермском крае.

Заместитель начальника управления,  
государственный советник  
Пермского края 2 класса

Е.А.Селянинова

Домрачева  
217 76 05

---

<sup>5</sup> Закон Пермского края от 06.03.2007 № 8-ПК «О Законодательном Собрании Пермского края»