



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О молодежной политике в Пермском крае»

28.04.2021

№ 59-АЗ

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Папкова И.В. от 01.04.2021 № 611-21/07 на основе проекта закона, направленного в Законодательное Собрание Пермского края депутатом Законодательного Собрания Пермского края Ивенских И.В. письмом от 31.03.2021 № 011-01-2021.

Проект закона Пермского края «О молодежной политике в Пермском крае» разработан в целях реализации на территории Пермского края основных направлений реализации молодежной политики, определенных федеральным законодательством.

По существу рассматриваемого законопроекта отметим следующее.

1. Начиная с 10 января 2021 года регулирование отношений в сфере молодежной политики в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 489-ФЗ), формирующим единое правовое пространство на всей территории Российской Федерации и создающим основы для правового регулирования молодежной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Данным Федеральным законом установлены **цели, принципы** реализации молодежной политики в Российской Федерации.

Определены **основные понятия** в сфере молодежной политики, в том числе понятие «**молодежь, молодые граждане**» как социально-демографическая группа лиц в возрасте **от 14 до 35 лет** включительно.

Отметим, что законами субъектов Российской Федерации, актами высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации может быть предусмотрен иной максимальный возраст при реализации

*молодежной политики, в том числе при установлении мер поддержки отдельным категориям молодых граждан, молодых семей, молодых специалистов, но не менее 35 лет включительно*¹.

Определены **субъекты**, осуществляющие деятельность в сфере **молодежной политики**, к которым отнесены: молодежь, молодые семьи, молодежные общественные объединения, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные органы и организации, в том числе объединения юридических лиц, работодателей, профессиональные союзы и их объединения, институты гражданского общества, редакции средств массовой информации, а также граждане, в том числе индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере молодежной политики².

Федеральным законом № 489-ФЗ также установлен перечень **основных направлений** реализации молодежной политики³, в частности:

воспитание гражданственности, патриотизма, преемственности традиций, уважения к отечественной истории, историческим, национальным и иным традициям народов Российской Федерации;

обеспечение межнационального (межэтнического) и межконфессионального согласия в молодежной среде, профилактика и предупреждение проявлений экстремизма в деятельности молодежных объединений;

поддержка молодых граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, инвалидов из числа молодых граждан, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

поддержка инициатив молодежи и др.

Реализация основных направлений молодежной политики осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также **законодательством субъектов Российской Федерации** и муниципальными правовыми актами с учетом социальных потребностей молодежи, национальных традиций, региональных, местных и этнокультурных особенностей субъектов Российской Федерации, в том числе в рамках государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ, предусматривающих мероприятия по поддержке молодежи, молодых семей и молодежных общественных объединений, с использованием инфраструктуры молодежной политики.

Установлены **формы участия молодежи** в реализации молодежной политики⁴:

¹ Часть 3 статьи 6 Федерального закона № 489-ФЗ.

² Статья 2 Федерального закона № 489-ФЗ.

³ Статья 6 Федерального закона № 489-ФЗ.

⁴ Статья 7 Федерального закона № 489-ФЗ.

участие в деятельности консультативных, совещательных и иных органов, созданных при федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, а также при международных организациях;

организация, проведение и участие во всероссийских молодежных и международных молодежных форумах, форумах молодежи субъектов Российской Федерации, иных форумах, а также других мероприятиях в области молодежной политики;

проведение научно-аналитических исследований по вопросам молодежной политики;

подготовка и реализация молодежных инициатив, создание молодежных общественных объединений, формирование органов молодежного самоуправления при органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и их учредительными документами.

Также в Федеральном законе № 489-ФЗ **полномочия в сфере молодежной политики разграничены** между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Разработка и реализация молодежной политики, нормативно-правовое регулирование в указанной сфере относятся к полномочиям федеральных органов государственной власти.

К полномочиям **органов государственной власти субъектов Российской Федерации** отнесено:

1) **реализация молодежной политики** на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

2) **разработка и реализация региональных и межмуниципальных программ по основным направлениям в сфере молодежной политики** с учетом региональных социально-экономических, экологических, демографических, этнокультурных и других особенностей субъектов Российской Федерации;

3) **организация деятельности специалистов** по работе с молодежью;

4) **организация и осуществление мониторинга** реализации молодежной политики на территории субъекта Российской Федерации;

5) **иные полномочия в сфере молодежной политики**, отнесенные в соответствии с Федеральным законом № 489-ФЗ, другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения открытости и доступности информации о реализации молодежной политики в Российской Федерации предусмотрено:

создание **федеральной государственной автоматизированной информационной системы** (далее – федеральная информационная система),

порядок функционирования которой устанавливается Правительством Российской Федерации;

подготовка **доклада о положении молодежи в Российской Федерации** (далее - федеральный доклад) на основании данных **мониторинга** реализации молодежной политики.

Порядок осуществления указанного мониторинга и подготовки федерального доклада, а также перечни обязательной информации, подлежащей мониторингу и включению в доклад, орган, уполномоченный на осуществление мониторинга и подготовку доклада, утверждаются Правительством Российской Федерации.

*Организация мониторинга реализации молодежной политики осуществляется на **федеральном, региональном и муниципальном** уровнях соответствующими уполномоченными органами.*

Федеральный доклад доводится до сведения всех субъектов, осуществляющих деятельность в сфере молодежной политики, а также размещается на официальном сайте органа, уполномоченного на его подготовку.

2. В целях реализации на территории Пермского края основных направлений молодежной политики в рассматриваемом законопроекте предлагается определить порядок реализации основных направлений молодежной политики в Пермском крае субъектами, осуществляющими деятельность в сфере молодежной политики на территории Пермского края (далее – порядок реализации основных направлений молодежной политики).

2.1. В дополнении к основным понятиям, установленным Федеральным законом № 489-ФЗ в сфере молодежной политики, в целях рассматриваемого закона предлагается ввести такие понятия как «молодежный проект», «неформальное образование», «внеформальное образование», «молодежное сообщество (движение)». Иные понятия и термины, используемые в законопроекте, применяются в том значении, в каком они используются в федеральном законодательстве и законодательстве Пермского края. При этом также предлагается дать новое понятие «**субъекты молодежной политики**» и отнести к ним субъекты, осуществляющие деятельность в сфере молодежной политики, предусмотренные в Федеральном законе № 489-ФЗ за исключением федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2.2. В статье 3 законопроекта, которой устанавливаются полномочия субъектов молодежной политики в сфере реализации молодежной политики в Пермском крае, в том числе **органов государственной власти Пермского края**. Так, предлагается отнести к полномочиям:

Законодательного Собрание Пермского края (далее – Законодательное Собрание) - принятие и осуществление контроля за соблюдением и исполнением законов Пермского края и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере молодежной политики, а также исполнение иных полномочий, закрепленных законодательством Пермского края;

Губернатора Пермского края - принятие соответствующих нормативных правовых актов, определение структуры исполнительных органов государственной власти Пермского края, осуществляющих полномочия в указанной сфере, целей и задач каждого из них, обеспечение исполнения Правительством действующего законодательства и иные полномочия;

Правительства Пермского края - принятие нормативных правовых актов в сфере молодежной политики; утверждение положений об исполнительных органах государственной власти Пермского края и руководство данными исполнительными органами; разработка и реализация государственных программ Пермского края и межмуниципальных программ по основным направлениям в сфере молодежной политики; определение порядка разработки и утверждения ежегодного доклада о положении молодежи в Пермском крае (далее - **региональный доклад**).

За исполнительным органом государственной власти Пермского края, ответственным за реализацию молодежной политики (далее – **уполномоченный орган**) предлагается закрепить **полномочия** по реализации молодежной политики на основе межведомственного взаимодействия и взаимодействию с институтами гражданского общества и гражданами; разработке нормативных правовых актов в сфере молодежной политики; организации подготовки специалистов по работе с молодежью; организации и осуществлению мониторинга реализации молодежной политики на территории Пермского края; подготовке регионального доклада; осуществлению иных полномочий в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

Кроме того, в законопроекте предусматривается, что органы местного самоуправления муниципальных образований Пермского края осуществляют полномочия в сфере молодежной политики в соответствии с федеральными законами.

Иные субъекты, осуществляющие деятельность в сфере молодежной политики на территории Пермского края, реализуют свои полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края.

2.3. В статьях 4-12 законопроекта предлагается урегулировать вопросы реализации молодежной политики в сферах образования, повышения социально-экономической активности молодежи, физического развития, профилактики правонарушений в молодежной среде, обеспечения гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия в молодежной среде, патриотического воспитания молодежи, социальной поддержки молодежи и молодых семей, поддержки молодежи, проявившей одаренность, повышения общественной активности молодежи. В каждой статье за исполнительными органами государственной власти Пермского края закрепляются основные направления молодежной политики, установленные Федеральным законом № 489-ФЗ, а также **механизмы их реализации** в указанных сферах субъектами молодежной политики.

2.4. Отдельная статья в законопроекте посвящена организации работы специалистов по работе с молодежью, которую предлагают закрепить за уполномоченным органом и осуществлять, в том числе посредством:

разработки методических рекомендаций по обеспечению инфраструктуры молодежной политики Пермского края такими специалистами;

формирования системы повышения их квалификации;

проведения среди них ежегодного краевого конкурса профессионального мастерства;

организации методической и консультационной помощи общественным объединениям и иным негосударственным организациям, осуществляющим деятельность в сфере молодежной политики;

иные формы взаимодействия.

2.5. Открытость и доступность информации о реализации молодежной политики в Пермском крае предлагается обеспечивать через средства массовой информации, федеральную государственную автоматизированную информационную систему, а также специальные разделы на официальных сайтах органов государственной власти Пермского края, подведомственных им организаций, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Предусматривается также, что органы государственной власти Пермского края в пределах своих полномочий содействуют созданию медиа-ресурсов, способствующих развитию самоинформирования молодежи.

2.6. В статье 15 предусматривается возможность создания при органах государственной власти Пермского края совещательных и экспертных органов из числа представителей общественных объединений, научных, образовательных и иных организаций и лиц, специализирующихся на изучении проблем молодежи и практической работе среди молодежи. Определяются основные формы взаимодействия с данными органами.

Полномочия, порядок их формирования и деятельности, персональный состав предлагается утверждать органами государственной власти Пермского края, при которых данные органы создаются.

Финансирование расходов, связанных с реализацией данного Закона, предлагается осуществлять за счет средств бюджета Пермского края, а также иных источников в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и Пермского края.

Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту его принятие не потребует дополнительных расходов краевого бюджета, поскольку предлагаемые в нем мероприятия реализуются в рамках действующих в настоящее время государственных программ Пермского края.

В качестве **проблемных моментов** рассматриваемого законопроекта отметим следующие.

1. В части 1 статьи 3 законопроекта предлагается наделить Законодательное Собрание полномочием по осуществлению контроля *за соблюдением и исполнением* законов Пермского края и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере молодежной политики. Вместе с тем согласно статьям 4 и 21 Закона Пермского края от 06.03.2007 № 8-ПК «О Законодательном Собрании Пермского края» (далее - Закон № 8-ПК) Законодательное Собрание осуществляет **контроль**

за реализацией законов Пермского края и иных правовых **актов, принятых Законодательным Собранием**, в связи с чем считаем, что пункт 1 части 1 статьи 3 законопроекта нуждается в уточнении.

Также предлагаем рассмотреть вопрос целесообразности дополнения полномочий Законодательного Собрания полномочием по формированию при Законодательном Собрании Пермского края Молодежного парламента⁵.

Молодежный парламент Пермского края создается при Законодательном Собрании с 2009 года и является формой участия представителей молодежи в процессе обеспечения законодательного регулирования общественных отношений на территории Пермского края.

2. В пункте 2 части 2 статьи 3 законопроекта к полномочиям губернатора Пермского края в сфере молодежной политики отнесено определение уполномоченного органа исполнительной власти Пермского края, ответственного за реализацию государственной политики **в сфере патриотического воспитания**, что не согласуется с предметом правового регулирования законопроекта. Кроме того данное полномочие установлено статьей 6 Закон Пермского края от 02.06.2018 № 229-ПК «О патриотическом воспитании граждан Российской Федерации, проживающих на территории Пермского края».

Кроме того, согласно пункту 5 статьи 9 Федерального закона № 489-ФЗ установлен **открытый перечень полномочий** органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере молодежной политики, в связи с чем считаем целесообразным рассмотреть вопрос об установлении в законопроекте открытого перечня полномочий губернатора Пермского края и Правительства Пермского края в данной сфере.

3. В пункте 7 части 4 статьи 3 законопроекта за уполномоченным органом закреплена **организация и осуществление мониторинга** реализации молодежной политики на территории Пермского края. Вместе с тем отметим, что в соответствии с частью 3 статьи 12 Федерального закона № 489-ФЗ **организация мониторинга** реализации молодежной политики на уровне субъекта Российской Федерации осуществляется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, **уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации**.

Отметим также, что используемое в пункте 2 части 2 статьи 14 законопроекта наименование мониторинга не соответствует наименованию, установленному в статье 12 Федерального закона № 489-ФЗ.

Так, в указанной в законопроекте норме предусмотрен «мониторинг ситуации в молодежной среде и достижениях молодежи, социально значимых мероприятиях в сфере реализации молодежной политики», в то время как в Федеральном законе он определен как

⁵ Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 20.04.2017 № 318 «Об утверждении Положения о Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Пермского края».

мониторинг реализации молодежной политики на территории Пермского края.

4. В статьях 4-12 законопроекта предлагается урегулировать вопросы реализации молодежной политики в различных сферах, в том числе связанные с подготовкой регионального доклада.

Положениями частей 1 указанных статей определяются органы исполнительной власти Пермского края, осуществляющие функции в определенной сфере, которые будут обеспечивать подготовку части доклада о положении молодежи в Пермском крае по отдельным направлениям реализации молодежной политики, определенным в Федеральном законе № 489-ФЗ.

В частности, в статье 4 законопроекта за органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке краевой политики и нормативно-правовому регулированию **в сфере образования**, предлагается закрепить подготовку части доклада по следующим направлениям:

содействие образованию молодежи, научной, научно-технической деятельности молодежи;

развитие института наставничества;

содействие трудоустройству молодых граждан, профессиональному развитию молодых специалистов, в том числе посредством студенческих отрядов.

В этой связи отметим, что, во-первых, наименование исполнительного органа государственной власти Пермского края в сфере образования необходимо привести в соответствие с Законом Пермского края от 12.03.2014 № 308-ПК «Об образовании в Пермском крае», во-вторых, развитие института наставничества относится не только к сфере образования, но и к другим отраслям экономики, поскольку для данного института характерна, прежде всего, практическая направленность и непосредственная связь с производственными функциями сотрудника, а не с процессом получения им образования.

Также обращаем внимание, что направления молодежной политики - **обеспечение гарантий в сфере труда и занятости молодежи, содействие трудоустройству молодых граждан, в том числе посредством студенческих отрядов, профессиональному развитию молодых специалистов**, предусмотренные Федеральным законом № 489-ФЗ, в законопроекте предлагается закрепить за органом исполнительной власти Пермского края, осуществляющим функции по выработке краевой политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, а также органом исполнительной власти Пермского края, осуществляющим функции по выработке краевой политики и нормативному правовому регулированию в сфере стратегического планирования социально-экономического развития, экономической и налоговой политики, развития конкуренции, инвестиционной, внешнеэкономической деятельности, государственно-частного партнерства,

при этом согласно положениям о данных органах⁶ к их компетенции не относится *содействие трудоустройству молодых граждан* и *обеспечение гарантий в сфере труда и занятости молодежи*.

Кроме того, положениями части 2 статьи 4 законопроекта значительный функционал по реализации направлений молодежной политики в сфере образования закреплен за «субъектами молодежной политики», что на наш взгляд, предложенное регулирование приводит к правовой неопределенности. Согласно статье 2 законопроекта к указанным субъектам отнесены субъекты, осуществляющие деятельность в сфере молодежной политики, предусмотренные статьей 2 Федерального закона № 489-ФЗ, за исключением федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Таким образом, к субъектам молодежной политики в законопроекте отнесены: молодежь, молодые семьи, молодежные общественные объединения, иные органы и организации, в том числе объединения юридических лиц, работодателей, профессиональные союзы и их объединения, институты гражданского общества, редакции средств массовой информации, а также граждане, в том числе индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере молодежной политики.

Отметим также, что не для всех направлений молодежной политики, отнесенных в законопроекте к сфере образования, предложены механизмы их реализации, в частности, механизмы - содействия научной, научно-технической деятельности молодежи.

Аналогичные проблемы можно отметить в статьях 5-12 законопроекта, регулирующих реализацию молодежной в других сферах, в связи с чем отмечаем необходимость корректировки положений статей 4-12 законопроекта, а именно:

1) наименование исполнительных органов государственной власти, осуществляющих функции в различных сферах деятельности, привести в соответствие с действующим региональным законодательством.

Так, в Законе Пермской области от 20.07.1995 № 288-50 «О физической культуре и спорте» предусмотрен исполнительный орган государственной власти Пермского края в области физической культуры и спорта; в Законе Пермского края от 10.03.2017 № 69-ПК «О государственной семейной политике в Пермском крае и о внесении изменений в Закон Пермской области «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства» - уполномоченный орган в сфере реализации государственной семейной политики в Пермском крае и др.;

2) закрепление направлений реализации молодежной политики привести в соответствие с функционалом, определенным в соответствующих

⁶ Постановление Правительства Пермского края от 21.10.2013 N 1460-п «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Пермского края», Постановление Правительства Пермского края от 01.03.2017 № 75-п «О Министерстве экономического развития и инвестиций Пермского края и о передаче отдельных полномочий».

положениях об исполнительных органах государственной власти Пермского края.

5. Поскольку в отдельных статьях законопроекта предлагается урегулировать вопросы, связанные с подготовкой регионального доклада, отметим, что по аналогии с федеральным законодательством, на наш взгляд, целесообразно в законопроекте полномочия связанные с *порядком его подготовки, перечни информации*, подлежащей включению в доклад, а также *орган*, уполномоченный на его подготовку, отнести к полномочиям Правительства Пермского края. Кроме того, принимая во внимание высокую социальную значимость такого доклада, считаем целесообразным в законе предусмотреть нормы о предоставлении его в Законодательное Собрание, а также о его размещении на официальном сайте исполнительного органа государственной власти Пермского края, уполномоченного на его подготовку.

6. В пункте 1 части 2 статьи 14 законопроекта предлагается осуществлять органам государственной власти Пермского края информирование о реализации молодежной политики исключительно «молодежь, молодежные сообщества, молодежные и детские объединения», в то время как в соответствии со статьей 11 Федерального закона № 489-ФЗ открытость и доступность *информации о реализации молодежной политики* обеспечивается органами государственной власти субъектов Российской Федерации и подведомственными им организациями *для неограниченного круга лиц*.

На основании изложенного считаем, что рассмотрение законопроекта **актуально**, его принятие при условии устранения проблемных моментов повлечет *благоприятные социально-экономические и иные общественно значимые последствия*, связанные с созданием условий для повышения активности участия молодежи во всех сферах общественной жизни и возможности для ее самореализации на благо Пермского края.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная