



Законодательное Собрание
Иркутской области
№ ПЗ 707
Дата: 16.06.2020

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1

тел. 24-16-09,
факс 24-05-24,
ksp38@irksp.ru

Председателю
Законодательного Собрания
Иркутской области

А.В. ВЕДЕРНИКОВУ

"14" июля 2020 г. № 01/11-1141
На № _____ от "___" _____ 202_ г.

О направлении заключения КСП
области от 10.07.2020 № 11/42-Э

Уважаемый Александр Викторович!

В соответствии со статьей 7 Закона Иркутской области «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» направляем Вам заключение КСП Иркутской области от 10.07.2020 № 11/41-Э по результатам экспертизы проекта Закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О государственной молодежной политике в Иркутской области» (№ ПЗ-729).

Приложение: на 8 л. в 1 экз.

Председатель

И.П. Морохоева

Махтина Ю.Б.
Тел. +7 (3952) 24-02-84

Законодательное Собрание
Иркутской области
Вх. № 3987
Дата 15.07.2020 г.
на 09 листах, индекс 01-30



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ №11/41-Э

на проект закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О государственной молодежной политике в Иркутской области» (№ ПЗ-729)

«10» июля 2020 г.

г. Иркутск

Рассмотрено на Коллегии КСП области 10.07.2020,
утверждено распоряжением председателя КСП
области от 10.07.2020 №92-р

Заключение по результатам экспертизы проекта Закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О государственной молодежной политике в Иркутской области» № ПЗ-729 (далее - Законопроект, проект Закона) подготовлено на основании поручения Законодательного Собрания Иркутской области от 17.06.2020 № 2104. Субъектом права законодательной инициативы является Молодежный парламент при Законодательном Собрании Иркутской области.

Экспертиза Законопроекта показала следующее.

Законопроектом предлагаются ко внесению в закон Иркутской области от 17.12.2008 № 109-ОЗ «О государственной молодежной политике в Иркутской области» (далее – Закон области № 109-ОЗ) следующие изменения:

1. Пунктами 1 и 2 Законопроекта предлагается в пунктах 1, 2, 3, 5 статьи 2 и в пункте 1 части 1 статьи 6 Закона области № 109-ОЗ слова «30 лет» заменить словами «35 лет». Таким образом, проектом Закона предлагается увеличить возраст молодых граждан с 30 до 35 лет.

В соответствии со статьей 1 Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р к категории «молодежь» отнесена социально-демографическая группа, выделяемая на основе возрастных особенностей, социального положения и характеризующаяся специфическими интересами и ценностями. Эта группа включает лиц в возрасте от 14 до 30 лет, а в некоторых случаях, определенных нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, - до 35 и более лет.

Проведенный анализ законов субъектов РФ, регулирующих основные направления государственной молодежной политики на региональном уровне, показал, что в основном, субъекты РФ придерживаются возраста, предусмотренного в Основах государственной молодежной политики Российской Федерации. Так, в 62 субъектах РФ из 64 под молодыми гражданами (молодежью) понимаются граждане Российской Федерации в возрасте от 14 до 30 лет. Только в Ульяновской и Орловской областях возраст молодежи определен до 35 лет.

Отдельно в некоторых законах выделена категория молодых семей, один из супругов в которой не достиг возраста 35 лет, а также неполная семья с детьми, в которой мать или

отец не достигли возраста 35 лет. Увеличение возраста одного из супругов в молодой семье до 35 лет в первую очередь обусловлена возможностью, установленной федеральным законодательством, по предоставлению такой категории граждан субсидий в рамках программы «Молодым семьям - доступное жилье».

Поскольку финансово-экономическое обоснование к Законопроекту, предусмотренное п.2 ст. 36 Закона Иркутской области от 12.01.2010 № 1-ОЗ «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» отсутствует, дать финансовую оценку новым расходным обязательствам, которые появятся в случае принятия указанного законопроекта достаточно сложно, при этом КСП области проведен анализ бюджетных ассигнований, предусмотренных Законом Иркутской области от 20.12.2019 № 130-ОЗ «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – Закон о бюджете на 2020 год) по государственной программе Иркутской области «Молодежная политика» на 2019 - 2024 годы (далее – Госпрограмма «Молодежная политика»).

Бюджетные ассигнования на 2020 год по Госпрограмме «Молодежная политика» предусмотрены в сумме 245 981,8 тыс. рублей, из которых расходы на содержание министерства по молодежной политике Иркутской области и его подведомственных учреждений (КВР 100) планируются в объеме 102 180,7 тыс. рублей или 41,5 % от общего объема бюджетных ассигнований.

На предоставление в 2020 году субсидий местным бюджетам на реализацию программ по работе с детьми и молодежью (КВР 500) бюджетные ассигнования предусмотрены в сумме 2 000,0 тыс. рублей.

На предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям (НКО) на 2020 год запланировано 22 390,3 тыс. рублей.

Таким образом, на остальные мероприятия по молодежной политике планируется направить порядка 119 410,8 тыс. рублей. При этом необходимо отметить, что ряд мероприятий реализуются для отдельных категорий молодежи, возраст которых, как правило, ограничен 14 – 25 годами. Например, для обучающихся в **общеобразовательных организациях** - это направление талантливых детей и молодежи в детские центры (Орленок, Артек, Океан), проведение областной военно-спортивной игры «Зарница». Для обучающихся в **общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также образовательных организациях высшего образования**: проведение профилактических медицинских осмотров (в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ), организация и проведение областного полевого лагеря «Юный спасатель», военно-спортивной игры «Орленок», организация и проведение мероприятий по развитию студенческих отрядов, областных фестивалей «СтудЗима», «Студенческая весна» и т.д.

Для молодежи в возрасте старше 30 лет круг реализуемых мероприятий в рамках Госпрограммы достаточно небольшой. Например, в мероприятиях по участию представителей талантливой молодежи в межрегиональных, всероссийских, международных конкурсах, фестивалях, семинарах, форумах, слетах, играх, тренингах, а также обучающих программах, участию в областном конкурсе «Кадры нового поколения для местного самоуправления», участию в мероприятиях по поддержке молодых семей, формированию позитивного отношения к институту семьи, конкурсе молодежных инновационных проектов, участию в добровольческой деятельности и мероприятиях патриотического воспитания и пр.

Таким образом, с целью вовлечения в реализацию региональной молодежной политики молодых людей в возрасте старше 30 лет, потребуется включение в

Госпрограмму новых направлений и мероприятий. Кроме этого, необходимо определить долю (количество) молодых людей, **заинтересованных** в участии в таких мероприятиях, поскольку численность населения в возрасте от 30 до 35 лет по состоянию на 1 января 2019 год составляла 204 701 человек или почти 30% от числа молодежи в возрасте от 14 до 35 лет.

Так, согласно данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области (далее Иркутскстат) в Иркутской области численность молодежи в возрасте от 14 до 30 лет включительно составляла 495 704 человека (таблица).

Численность населения Иркутской области по полу и возрасту	оба пола	мужчины	женщины
14	28 165	14 457	13 708
15	27 959	14 272	13 687
16	26 950	13 861	13 089
17	25 638	13 038	12 600
18	24 151	12 227	11 924
19	22 564	11 444	11 120
20	23 545	11 660	11 885
21	23 194	11 551	11 643
22	25 264	12 644	12 620
23	25 803	13 044	12 759
24	27 551	13 862	13 689
25	27 307	13 857	13 450
26	30 654	15 188	15 466
27	35 356	18 214	17 142
28	38 881	19 799	19 082
29	40 786	20 556	20 230
30	41 936	21 266	20 670
Итого молодежь в возрасте от 14 до 30 лет включительно	495 704	250 940	244 764
31	43 114	22 036	21 078
32	41 951	21 073	20 878
33	39 982	19 957	20 025
34	39 239	19 595	19 644
35	40 415	20 061	20 354
Итого молодежь в возрасте от 30 до 35 лет включительно	204 701	102 722	101 979
Всего молодежь в возрасте от 14 до 35 лет включительно	700 405	353 662	346 743

2. Следующей поправкой предлагается закрепить понятие многофункционального молодежного центра (далее – ММЦ), как **муниципального учреждения** по работе с детьми и молодежью.

В соответствии с нормами пп. 58 п. 2 статьи 26.3 Федерального закона №184-ФЗ¹ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов осуществления региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью.

Согласно нормам Федерального закона №131-ФЗ² (п. 30 ст. 14, п.27 ст.15, п.34. ст.16) к вопросам местного значения городских и сельских поселений, муниципальных районов и

¹Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №184-ФЗ)

² Федеральный закон от 06.11.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ)

городских округов также относятся вопросы организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью.

Методическими рекомендациями по организации работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, реализующих государственную молодежную политику, утвержденных Приказом Росмолодежи от 13.05.2016 № 167, определена цель создания ММЦ, как пространства для реализации творческого и профессионального потенциала молодых людей в различных сферах деятельности, а также установлено, что ММЦ формируют инфраструктурную базу реализации молодежной политики в субъектах Российской Федерации. Рекомендуются создание ММЦ в каждом муниципальном образовании, а также **возможен формат организации головного ММЦ с филиалами** во всех муниципальных образованиях субъекта РФ.

Таким образом, с учетом установленных полномочий по решению вопросов организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью как на региональном, так и на местном уровне закрепление понятия ММЦ только как **муниципального** учреждения требует дополнительного обоснования.

В развитие данной поправки пунктом 10 Проекта закона предлагается дополнить Закон № 109-ОЗ новой статьей 25¹, устанавливающей меры поддержки деятельности муниципальных молодежных центров путем предоставления субсидий из областного бюджета органам местного самоуправления на конкурсной основе.

В этой части необходимо обратить внимание на несогласованность понятия ММЦ, обозначенного Законопроектом. Так, в поправках в статью 2 ММЦ поименован как «многофункциональный молодежный центр», а в поправках в ст. 25¹ – как «муниципальный молодежный центр».

В соответствии со ст. 139 Бюджетного кодекса РФ под субсидиями местным бюджетам понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления **по вопросам местного значения**.

Как было отмечено выше, Федеральным законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения в области молодежной политики отнесены **организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью**. Предоставление субсидий местным бюджетам на поддержку **деятельности муниципальных молодежных центров** не согласуется с нормой ст. 139 Бюджетного кодекса.

Необходимо также отметить, что Госпрограммой «Молодежная политика» ежегодно предусмотрено предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований Иркутской области на реализацию программ по работе с детьми и молодежью в объеме 2 000,0 тыс. рублей. Отбор программ осуществляется на конкурсной основе, в соответствии с положением, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 03.02.2014 № 43-пп. Поддержка деятельности муниципальных молодежных центров может быть осуществлена в рамках указанных муниципальных программ.

3. Две поправки направлены на закрепление понятия «молодежной добровольческой (волонтерской) деятельности» и определение системы мер поддержки данной деятельности со стороны органов государственной власти.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере добровольчества (волонтерства) закреплены в ст.17.3 Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)». Кроме этого Распоряжением Правительства РФ от 27.12.2018 № 2950-р

утверждена Концепция развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года, согласно которой для создания условий, обеспечивающих востребованность деятельности добровольческих (волонтерских) организаций и добровольцев (волонтеров), предусмотрен ряд рекомендаций для реализации на уровне государственной власти субъектов РФ. В связи с чем, можно рекомендовать доработать поправку в части определения системы мер поддержки данной деятельности с учетом требований вышеперечисленных правовых актов.

Несмотря на отсутствие в Законе № 109-ОЗ положений о молодежной добровольческой (волонтерской) деятельности, одной из целей реализации Госпрограммы «Молодежная политика» является увеличение к 2024 году количества молодых людей в возрасте от 14 до 30 лет, принимающих участие в добровольческой (волонтерской) деятельности до 2 341 человека. Ежегодно более тысячи добровольцев (волонтеров) участвуют в организации и проведении мероприятий в области молодежной политики.

С 2019 года на территории Иркутской области реализуется региональный проект «Социальная активность» с объемом финансирования в 2019 - 2020 года в объеме по 17 320 тыс. рублей, в котором нашли отражение основные направления и мероприятия, изложенные в Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации.

В рамках регионального проекта на 2020 год запланировано проведение 7 мероприятий, направленных на вовлечение молодежи в добровольчество (волонтерство), в том числе:

- организация и проведение областного фестиваля для лучших добровольцев (волонтеров) Иркутской области;

- организация деятельности добровольцев (волонтеров) при проведении мероприятий молодежной политики;

- областной конкурс программ среди некоммерческих организаций на создание добровольческих (волонтерских) центров в муниципальных образованиях Иркутской области;

- организация и проведение курсов повышения квалификации для специалистов в сфере развития добровольческой (волонтерской) деятельности;

- реализация информационной кампании, направленной на популяризацию добровольчества (волонтерства) на территории Иркутской области;

- реализация комплекса мер нематериального поощрения граждан за участие в добровольческой (волонтерской) деятельности на территории Иркутской области;

- направление молодежи для участия в Форуме молодых деятелей культуры и искусства "Таврида", "Арт-резиденция "Таврида" ("Таврида-Арт").

Кроме того, в рамках подпрограммы «Комплексные меры профилактики злоупотребления наркотическими средствами, токсическими и психотропными веществами» Госпрограммы «Молодежная политика» проводится мероприятие по поддержке и развитию регионального добровольческого (волонтерского) движения из числа учащихся в общеобразовательных и профессиональных образовательных организациях с финансированием в 2020 году в объеме 312,3 тыс. рублей.

При проведении экспертиз Госпрограммы и Закона о бюджете, анализируя план мероприятий, реализованных в 2019 году (создание в муниципальных образованиях 25 рабочих мест для добровольческих (волонтерских) объединений, 25 медиа-центров) и оценивая план мероприятий на 2020 год, по мнению КСП области, было бы логичным проработать вопрос по созданию региональной системы развития и поддержки добровольчества в муниципальных образованиях области, как системы координирующей

работу добровольцев (волонтеров) «на местах», в муниципальных образованиях (с учетом Поручения Губернатора Иркутской области от 14.05.2019 №06-207/19). Организация и работа аналогичных региональных систем успешно зарекомендовала себя как в системе патриотического воспитания молодежи, так и в рамках профилактики социально-негативных явлений.

4. Проектом закона предлагается закрепить понятие «молодого специалиста», которое устанавливает, что гражданину может быть присвоен статус «молодой специалист» в соответствии с законом области. Необходимо отметить, что в настоящее время в системе правовых актов Иркутской области, такого закона, который бы закреплял статус молодого специалиста, нет. В действующем федеральном законодательстве (Трудовой кодекс РФ, федеральные законы, принятые по вопросам регулирования трудовых отношений) понятия «молодой специалист» также не содержится.

В развитие данной поправки пунктом 5 Проекта закона предлагается дополнить Закон № 109-ОЗ статьей 11¹, предусматривающей поддержку молодых специалистов путем предоставления адресной помощи молодым гражданам, нуждающимся в помощи по трудоустройству. Вместе с тем статьей 8 Закона № 109-ОЗ уже предусмотрены меры оказания содействия в реализации права молодых граждан на труд.

Обращаем также внимание, что в рамках подпрограммы «Содействие занятости населения и социальная поддержка безработных граждан» государственной программы Иркутской области «Труд и занятость» предусмотрены мероприятия, в том числе направленные на:

- оказание социальной поддержки безработным гражданам;
- расширение практики стажировок молодых специалистов на предприятиях и организациях Иркутской области в различных сферах деятельности с целью их последующего трудоустройства на постоянное рабочее место.

5. Пунктом 4 Проекта закона предлагается предусмотреть дополнительную меру, направленную на оказание поддержки талантливой молодежи, в виде предоставления на конкурсной основе грантов на реализацию социальных проектов.

Региональным проектом «Социальная активность» предусматривается организация и проведение министерством по молодежной политике Иркутской области фестиваля для лучших добровольцев Иркутской области, в рамках которого, в том числе, осуществляется конкурс, а также выставка социальных проектов.

Так же в рамках подпрограммы «Качественное развитие потенциала и воспитание молодежи» государственной программы Иркутской области «Молодежная политика» организуется и проводится ряд конкурсов в целях оказания поддержки талантливой молодежи, в том числе конкурс молодежных инновационных проектов. Вместе с тем, порядками проведения не предусматривается выделение средств на реализацию проектов победителей конкурса.

6. Пунктом 7 Проекта закона предлагается дополнить Закон области № 109-ОЗ статьей 13², в которой закрепить меры осуществляемые органами государственной власти в целях **развития системы детского и молодежного отдыха**, при этом наименование статьи 13² «**Развитие системы экологического образования молодежи**» не согласуется с ее содержанием. Кроме этого, экологическое образование молодежи не определено в качестве цели и приоритетных задач государственной молодежной политики в Основах государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года, что требует дополнительного обсуждения.

7. Пунктом 8 законопроекта предлагается дополнить полномочия Правительства Иркутской области в части **разработки и утверждения** государственных программ

Иркутской области в сфере молодежной политики, а также обеспечения реализации на территории Иркутской области государственных программ Российской Федерации.

При этом пунктом 6 Положения о порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области и их формирования и реализации, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 26.07.2013 № 282-пп, определено, что **разработка** и реализация государственных программ осуществляется **ответственным исполнителем** совместно с соисполнителями, участниками государственной программы, участниками мероприятий государственной программы.

Ответственным исполнителем государственной программы является орган государственной власти Иркутской области, определенный Правительством Иркутской области в качестве ответственного за **разработку и реализацию** государственной программы. Разработка и реализация государственных программ области и ведомственных целевых программ в сфере молодежной политики отнесена к функциям министерства по молодежной политике Иркутской области³.

8. Пункт 9 Проекта закона предлагает дополнить статью 25 Закона № 109-ОЗ частью 3, предусматривающей предоставление из областного бюджета некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями, осуществляющим в соответствии с уставом деятельность в сфере молодежной политики, грантов в форме субсидий.

В соответствии с пунктом 4 статьи 78.1 Бюджетного кодекса РФ бюджетные ассигнования на предоставление грантов в форме субсидий некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями, могут быть предусмотрены в законе о бюджете. Порядок предоставления указанных субсидий устанавливается нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Пунктом 2 статьи 25 Закона области № 109-ОЗ предусмотрено, что поддержка деятельности субъектов молодежной политики осуществляется органами государственной власти области в соответствии с законодательством. В соответствии со статьей 6 Закона области № 109-ОЗ к субъектам молодежной политики относятся: граждане РФ в возрасте от 14 до 30 лет; **молодежные и детские объединения**, а также их филиалы и представительства; органы государственной власти и местного самоуправления; иные лица, принимающие участие в осуществлении государственной молодежной политики.

Законом Иркутской области от 25.12.2007 № 142-ОЗ «Об областной государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Иркутской области» предусмотрено финансовое содействие деятельности молодежных и детских общественных объединений путем предоставления им субсидий. Постановлением Правительства Иркутской области от 21.04.2009 № 127-пп утверждено Положение о порядке определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета в целях оказания социальных услуг детям и молодежи, в соответствии с которым в настоящее время субсидии представляются:

- молодежным и детским общественным объединениям, включенным в областной Реестр молодежных и детских общественных объединений, в целях финансового обеспечения затрат, связанных с оказанием социальных услуг детям и молодежи;
- победителям областного конкурса летних программ для детей и молодежи среди детских и молодежных общественных объединений Иркутской области в целях

³ Пункт 7 Постановления Правительства Иркутской области от 16.03.2016 № 131-пп «О министерстве по молодежной политике Иркутской области»

финансового обеспечения затрат, связанных с оказанием социальных услуг детям и молодежи;

- победителям областного конкурса программ по организации и проведению лагерей патриотической направленности в целях финансового обеспечения затрат, связанных с оказанием социальных услуг детям и молодежи;

- победителям конкурса среди некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги детям и молодежи по реабилитации лиц, больных наркоманией, в целях финансового обеспечения затрат, связанных с оказанием социальных услуг детям и молодежи;

- общественным объединениям в целях финансового обеспечения затрат, связанных с оказанием социальных услуг детям и молодежи в области патриотического воспитания и допризывной подготовки.

Учитывая изложенное, некоммерческие организации, не являющимся казенными учреждениями, осуществляющие в соответствии с уставом деятельность в сфере молодежной политики действующей редакцией Закона области №109-ОЗ уже отнесены к субъектам молодежной политики и могут претендовать на поддержку, что не требует включения дополнительных положений в Закон.

С учетом проведенной экспертизы Законопроекта, отдельные его положения нуждаются в доработке.

Зам.председателя



Ю.Б. Махтина