



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "Об утверждении отчета об исполнении
краевой целевой Программы развития и гармонизации национальных
отношений народов Пермского края на 2009-2013 годы"

24.11.2014

№ 201-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 23.10.2014 № 3157-14/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края (письмо от 22.10.2014 № СЭД-01-61-1496).

Актуальность принятия рассматриваемого законопроекта обусловлена окончанием в 2013 году действия краевой целевой Программы развития и гармонизации национальных отношений народов Пермского края на 2009-2013 годы (далее – Программа) и, вследствие этого необходимостью утверждения Законодательным Собранием отчета об исполнении Программы в соответствии с требованиями Закона Пермской области от 05.02.04.2003 № 620-120 «О краевых (областных) целевых программах».

Согласно части 1 статьи 7-1 указанного Закона области, отчет об исполнении программ, сроки реализации которых окончены, оформляются в виде законопроектов, которые вносятся на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края.

Программа была утверждена Законом Пермского края от 13.01.2009 № 378-ПК «О краевой целевой Программе развития и гармонизации национальных отношений народов Пермского края на 2009-2013 годы» (далее – Закон Пермского края о Программе) и оказалась последней принятой краевой целевой программой (с 01.01.2009 Правительством Пермского края стали утверждаться долгосрочные целевые программы).

Основной **целью** Программы являлось объединение усилий всех звеньев системы власти, научных, образовательных, культурных учреждений, творческих коллективов, учреждений физической культуры и спорта, общественных национальных и других объединений для обеспечения

стабильного позитивного развития сферы межэтнических отношений в Пермском крае.

Достижение цели Программы обеспечивалось решением следующих **задач:**

обеспечение для представителей этнических сообществ Пермского края равных возможностей для изучения родных языков, доступа к этнокультурным ценностям, участия в этнокультурных проектах и акциях;

оптимизация инфраструктуры национальной сферы с целью создания условий для удовлетворения этнокультурных потребностей представителей разных народов, проживающих в крае;

обеспечение сохранения стабильной этнополитической ситуации и недопущение социальных конфликтов на межэтнической почве;

повышение качества услуг в сфере национальных отношений, предоставляемых многонациональному населению края;

обеспечение сохранения, развития и популяризации лучших образцов национальных культур, народного творчества как основы развития культурно-исторического наследия Пермского края;

разработка и внедрение в повседневную практику системы мер раннего учета и предупреждения этнического экстремизма и межэтнических конфликтов, инновационных технологий по формированию толерантности в пермском региональном сообществе;

создание условий для культивирования традиционных национальных видов спорта с целью пропаганды здорового образа жизни среди населения края;

повышение уровня квалификации кадров и активизация информационно-аналитического обеспечения органов государственной власти и местного самоуправления Пермского края, культурных, образовательных и научных учреждений, творческих коллективов, учреждений физической культуры и спорта, национальных общественных объединений по вопросам реализации государственной национальной политики в крае.

Реализация Программы была разделена **на 3 этапа.**

1-й этап (2009 год) - разработка и апробация новых механизмов и технологий реализации Программы, продвижение межведомственных пилотных проектов по совершенствованию реализации приоритетных направлений, укреплению этнокультурного взаимодействия городских округов и муниципальных районов края;

2-й этап (2010-2011 годы) - аналитический мониторинг результатов реализации 1-го этапа Программы, оптимизация координации региональной национальной политики с учетом современных тенденций развития;

3-й этап (2012-2013 годы) - выход на качественно новый уровень развития этнокультурных процессов Пермского края, внедрение в практику межэтнического общения разработанных и апробированных позитивных социальных практик и методик, определение перспектив, тиражирование результатов. Экспертиза реализации Программы.

Структурно Программа включала в себя 4 раздела.

1. Сохранение и развитие национальной самобытности народов, для которых Пермский край является единственным и традиционным местом проживания.

2. Создание условий для развития национальной самобытности народов, традиционного населения Пермский край.

3. Содействие оптимальной интеграции в местное сообщество этнических диаспор, формирующихся в рамках современных миграционных процессов.

4. Гармонизация межнациональных отношений, профилактика национального экстремизма и формирование толерантности.

В качестве инструмента структурирования мероприятий Программы внутри каждого из разделов авторами использован т.н. «универсальный модуль», содержащий в себе единые либо близкие методы и формы работы по отношению к каждой из вышеперечисленных групп народов.

По существу, мероприятия были сгруппированы по 8 единым **основным направлениям** (мероприятия в сфере научно-исследовательской деятельности, образования, национальной культуры, в спортивной сфере, по поддержке национально-культурных объединений, средств массовой информации, издательской деятельности, по профилактике и противодействию национальному экстремизму).

Программа носила межведомственный характер. Исполнителями Программы являлись Администрация губернатора Пермского края (она же являлась государственным заказчиком и основным разработчиком Программы), Министерство образования и науки, Министерство культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций, Министерство физической культуры и спорта Пермского края. Участниками Программы стали органы местного самоуправления Пермского края, образовательные и научные организации, организации культуры, физкультуры и спорта, национальные и другие общественные объединения, творческие коллективы.

Единственным источником финансового обеспечения реализации Программы являлся краевой бюджет.

Общая **финансовая потребность** на реализацию Программы Законом Пермского края о Программе при ее утверждении составляла **68 730,0** тыс. рублей. Согласно окончательной редакции Закона финансовая потребность на реализацию Программы увеличилась до **98 389,4** тыс. руб., что на 29 659,4 тыс. руб., или на 43,1% больше первоначально заявленной потребности (таблица 1).

Отметим, что первые 2 года реализации Программы осуществлялись в период финансового кризиса и преодоления его последствий. В связи с этим в соответствии с Законом Пермского края от 01.07.2009 № 447-ПК «О внесении изменений и дополнений в Закон Пермского края «О бюджете Пермского края на 2009 год и плановый

период 2010 и 2011 годов» в бюджет были внесены изменения по сокращению финансирования Программы.¹

В результате финансовое обеспечение Программы в 2009 году составляло только 46,2%, а в 2010 году - 39,5% от потребности.

Впоследствии, в период 2012-2013 годов, финансово-экономическая ситуация в Пермском крае ситуация стабилизировалась, что позволило в 2013 предусмотреть Законом Пермского края о Программе средства на финансирование Программы с учетом недофинансирования в предыдущие периоды и инфляции.

За 5 лет реализации Программа профинансирована на общую сумму **79 298,3** тыс. руб. Фактически на выполнение программных мероприятий израсходовано **70 241,9** тыс. руб., что составляет 88,6% от утвержденных бюджетных назначений (таблица 1).

Таблица 1

Сравнительная характеристика финансовой потребности на реализацию Программы и финансирования из средств краевого бюджета

Периоды реализации Программы	Утверждено Законом о Программе, тыс. руб.		Отклонение от первоначальной Программы		Утверждено Законом о бюджете	Исполнено, тыс. руб.	Отклонение от бюджетных назначений	
	Первонач. Закон	Уточнен. Закон	тыс. руб.	%			тыс. руб.	%
2009	10 506,0	10 506,0	0	...	4 852,9	4 820,7	32,2	99,3
2010	13 206,0	13 206,0	0	...	5 212,0	5 159,9	52,1	99,0
2011	14 305,0	14 305,0	0	...	14 305,0	12 887,6	1417,4	90,1
2012	15 107,0	15 107,0	0	...	16 106,0	15 001,0	1105,0	93,1
2013	15 606,0	45 265,4	29 659,4	143,1	38 822,4	32 372,7	6449,7	83,4
Итого	68 730,0	98 389,4	29 659,4	143,1	79 298,3	70 241,9	9056,4	88,6

Фактическое исполнение мероприятий Программы в разрезе основных направлений приведено в таблице 2.

Таблица 2

Исполнение мероприятий Программы в разрезе основных направлений за 2009-2013 годы, тыс. руб.

Основные направления (разделы) Программы	Утверждено Законом о Программе	Утверждено Законом о бюджете	Исполнено	
			тыс. руб.	%
1. Сохранение и развитие национальной самобытности народов, для которых Пермский край является единственным и традиционным местом проживания	34 018,0	31 500,4	27 078,8	86,0
2. Создание условий для развития	43 307,4	35 669,4	33 749,7	94,6

¹ Решение консультативного совета при председателе Правительства Пермского края от 13.10.2008 по сокращению расходов краевого бюджета на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов, в т.ч. расходов на реализацию краевых целевых программ на 30% в связи с антикризисными мероприятиями.

национальной самобытности народов, традиционного населения Пермский край				
3. Содействие оптимальной интеграции в местное сообщество этнических диаспор, формирующихся в рамках современных миграционных процессов	7 477,0	7 012,0	4 908,8	70,0
4. Гармонизация межнациональных отношений, профилактика национального экстремизма и формирование толерантности	13 587,0	5 116,5	4 504,6	88,0
Итого по Программе	98 389,4	79 298,3	70 241,9	88,6

Из таблицы 2 видно, что наиболее высокий уровень исполнения сложился по направлению 2 «Создание условий для развития национальной самобытности народов, традиционного населения Пермский край», по которому мероприятия выполнены на 96,4 %.

Данную группу народов, которые проживали в Пермском крае еще в конце 1980-х годов XX века, когда в регионе сформировалась устойчивая этносоциальная ситуация, представляют не только русские, татары, башкиры, белорусы, украинцы, удмурты, марийцы, чувашаи, но и евреи, поляки, российские немцы.

Задачей Программы по отношению к народам данной группы является создание условий для самостоятельного развития с учетом удовлетворения национальных потребностей.

Вместе с тем, мероприятия по направлению 3 «Содействие оптимальной интеграции в местное сообщество этнических диаспор, формирующихся в рамках современных миграционных процессов» выполнены только на 70,0%.

Наименьший процент выполнения (33,7%) приходится на группу мероприятий указанного раздела, направленных на информационное, консультативно-методическое и финансовое содействие деятельности национальных общественных объединений и общественных центров по социальной адаптации в крае мигрантов (проведение массовых мероприятий, семинаров, круглых столов, конференций, направленных на знакомство традиционного населения с самобытностью культур новых этнических диаспор); предоставление субсидии некоммерческим организациям для создания общественной приемной для мигрантов.

Ожидаемыми конечными результатами реализации Программы являлись следующие.

1. Минимизация рисков и стабильность позитивной динамики этнополитической ситуации в Пермском крае.

Базовый показатель: доля населения, отмечающего отсутствие социальных конфликтов на почве межэтнических отношений на 2008 год составлял 91,0%. Ожидаемый конечный результат предусматривался стабилизировать на уровне 91,0%.

Фактическое значение показателя за весь период реализации Программы варьировало от 89,2 % до 92,0% и в 2013 году зафиксировано в размере 89,6% (-1,4% к базовому уровню).

2. Сохранение доли граждан, удовлетворенных имеющимися возможностями реализации своих национальных потребностей.

Базовый показатель (доля граждан, удовлетворенных имеющимися возможностями реализации своих национальных потребностей, от всего населения Пермского края) к концу периода реализации Программы ожидалось стабилизировать на уровне 86,9%.

В 2013 году конечный результат составил 90,7% (рост 3,8% к базовому уровню).

3. Сохранение удельного веса вопросов межнациональных отношений в рейтинге проблем, беспокоящих население Пермского края.

Базовый показатель (удельный вес вопросов межнациональных отношений в рейтинге проблем, беспокоящих население Пермского края) от всего количества проблем на 2008 год находился на уровне 0,7%. На том же уровне 0,7% прогнозировалось сохранить результат в 2013 году.

Фактическое значение данного показателя в 2013 году достигло 1,2 % (увеличение составило +0,5 к базовому уровню).

4. Разрешение конфликтных ситуаций, обусловленных этническим фактором. Количество конфликтов в неконструктивных формах, обусловленных этническим фактором.

Базовый показатель на 2011 год - 12 конфликтных ситуаций. К 2013 году предусматривалось не допустить увеличения данного базового показателя.

Достигнутое значение показателя зафиксировано в размере 11 конфликтов.

5. Доля партнеров, участвующих в разрешении конфликтных ситуаций, обусловленных этническим фактором, в общем числе активных участников конфликтов.

Базовый показатель на 2011 год составлял 35%. В 2013 году предусматривалось сохранение значения показателя на уровне не ниже базового показателя.

Фактическое значение показателя на год окончания Программы зафиксировано на уровне 35-40%.

Таким образом, ожидаемые результаты реализации Программы, в основном, совпадают с плановыми или являются более высокими.

Однако ввиду того, что система оценки эффективности Программы была разработана на основе индикаторов краевого социологического мониторинга (с учетом заложенной в Программе статистической погрешности +/-1,3), а также на основе экспертных оценок региональных межнациональных процессов, т.е. на основе *субъективных* показателей эффективности, полагаем, что оценить объективно эффективность ее реализации не представляется возможным.

Принятая в Программе система показателей оценки эффективности ее реализации, по нашему мнению, не зависит (или не значительно зависит) от

бюджетного финансирования, а отражает благоприятную в целом этнополитическую ситуацию в Пермском крае, на которую влияет не только проведение мероприятий с этнокомпонентом, но и иные внешние и внутренние факторы: например, выгодное политико-географическое положение региона вдали от центров межнациональной напряженности, сложившиеся традиции межэтнического согласия и уважения к традициям и культурам народов, населяющих территорию края, толерантность к новым этническим диаспорам, инновации в проведении государственной национальной политики на федеральном уровне в период реализации Программы и др.

Кроме того, необходимо отметить **проблемные моменты** представленного отчета по Программе, связанные с нарушением требований статьи 7-1 Закона Пермской области от 05.02.04.2003 № 620-120 «О краевых (областных) целевых программах».

1. В соответствии с Законом «О краевых (областных) целевых программах» отчет должен содержать оценку уровня выполнения программных мероприятий в целом, по исполнителям и участникам Программы, по территориям Пермского края, а в случае отклонения результатов реализации Программы от утвержденных законом по каждому из разделов отчета - анализ причин отклонения.

Однако в соответствующем разделе отчета приведен лишь перечень исполненных мероприятий по основным направлениям Программы, а информация о мероприятиях Программы, оставшихся невыполненными, отсутствует. Не проведена оценка выполнения мероприятий в целом, по исполнителям и участникам Программы, по территориям края. Отсутствует также анализ причин отклонения результатов реализации Программы от утвержденных законом по каждому из разделов отчета.

В связи с этим оценить уровень выполнения Программы в целом и причин невыполнения отдельных программных мероприятий не представляется возможным.

2. Согласно требованиям Закона «О краевых (областных) целевых программах» отчет, оформленный в виде законопроекта, должен направляться в Законодательное Собрание Пермского края в срок **до 1 сентября** года, следующего за годом окончания реализации Программы.

Рассматриваемый законопроект, предусматривающий утверждение отчета по Программе, представлен в Законодательное Собрание с нарушением установленного срока.

Заместитель начальника управления,
государственный советник
Пермского края 3 класса

Е.А.Селянинова