



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА

города Красноярска

Заключение

по результатам финансово-экономической экспертизы проекта муниципальной программы города Красноярска «Укрепление межнационального и межконфессионального согласия в городе Красноярске» на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов»

В соответствии с Положением о Контрольно-счетной палате города Красноярска, утвержденным решением Красноярского городского Совета от 31.05.2005 № 6-108, проведена финансово-экономическая экспертиза проекта муниципальной программы города Красноярска «Укрепление межнационального и межконфессионального согласия в городе Красноярске» на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов» (далее – Проект программы), по результатам которой установлено следующее.

Проект программы представлен в Контрольно-счетную палату города Красноярска (далее – КСП) в соответствии с постановлением администрации города от 27.03.2015 № 153 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке, формировании и реализации муниципальных программ города Красноярска» (далее – постановление администрации города № 153).

Финансово-экономическая экспертиза проведена в соответствии с требованиями стандарта внешнего муниципального финансового контроля Контрольно-счетной палаты города Красноярска «Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ» (далее – СФК 1).

I. Анализ соответствия целей и задач муниципальной программы основным направлениям государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере укрепления межнационального и межконфессионального согласия

Приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере укрепления межнационального и межконфессионального согласия определены Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 и государственной программой Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики», утвержденной постановлением Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532.

Приоритеты государственной политики Красноярского края определены государственной программой Красноярского края «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов Красноярского края», утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2014 № 442-п.

Сопоставление целей и задач Проекта программы с приоритетами государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере образования представлено в Приложении 1.

Цель и задачи Проекта программы сонаправлены приоритетам государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в сфере укрепления межнационального и межконфессионального согласия.

II. Оценка соответствия Проекта программы приоритетам социально-экономического развития города Красноярска, ориентированности на социальную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов

В соответствии с постановлением администрации города № 153 в проекте муниципальной программы подлежат отражению основные положения прогноза социально-экономического развития города Красноярска (далее – ПСЭР) на очередной финансовый год и плановый период (п. 17 раздела III приложения к постановлению администрации города № 153).

В настоящее время прогноз социально-экономического развития города Красноярска на долгосрочный период находится в стадии разработки.

В адрес КСП представлен краткий вариант проекта ПСЭР города Красноярска на 2019-2021 годы, общественное обсуждение которого по информации департамента экономической политики и инвестиционного развития администрации города планируется до 01.11.2018.

Сравнительный анализ целей и задач Проекта программы с кратким вариантом проекта ПСЭР на 2019-2021 годы показал следующее.

Проект ПСЭР на 2019-2021 годы предусматривает в качестве перспектив социально-экономического развития города по отрасли «Социальная защита» мероприятия по разработке и реализации мер, направленных на социальную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов в пределах компетенции. Проект программы не предусматривает его реализацию в сфере социальной защиты населения.

При этом Проект программы предусматривает реализацию мероприятий, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия в сфере образования, физической культуры и спорта, культуры, молодежной и информационной политики. Вместе с тем Проект ПСЭР такие мероприятия в соответствующих отраслях не включает.

Таким образом, Проект программы не соответствует основным направлениям проекта ПСЭР на 2019-2021 годы.

III. Анализ структуры и содержания Проекта программы

Реализация программных мероприятий в области укрепления межнационального и межконфессионального согласия осуществляется в соответствии со следующими нормативными правовыми актами:

- Федеральный закон от 22.10.2013 № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения

полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений»;

- Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»;

- Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666 «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»;

- Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утвержденная Президентом Российской Федерации 28.11.2014, Пр-2753;

- Государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики», утвержденная постановлением Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532.

Красноярск – крупный многонациональный и поликонфессиональный город. В настоящее время на территории города проживают представители более 100 национальностей, действуют 36 национально-культурных автономий и иных национальных объединений. Разнообразной является и конфессиональная палитра – в городе зарегистрировано более 70 религиозных организаций, представляющих 16 конфессий.

В соответствии со статьей 7.2. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ полномочием муниципалитета является разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Работа муниципалитета с национально-культурными автономиями, религиозными организациями традиционных конфессий является делом исключительного значения и позволила на протяжении многих лет сформировать несколько ее направлений:

1. Формирование у красноярцев основ конструктивного восприятия Красноярска как многонационального пространства.

Муниципалитет в лице администрации города и муниципальных учреждений, как самостоятельно, так и совместно с национально-культурными автономиями, реализует просветительские мероприятия национального характера. Площадками мероприятий являются библиотеки, школы, молодежные центры. Основная аудитория - дети и молодежь, цель мероприятий - воспитательная - сформировать в сознании подрастающего поколения основы этнокультурной компетенции, грамотного восприятия культур разных народов.

2. Участие национально-культурных автономий в крупных общегородских событиях: День Победы, День города, День России.

3. Содействие укреплению отечественных культурных традиций.

4. Формирование открытого информационно-коммуникативного пространства взаимодействия администрации города с национально-культурными автономиями.

Администрация города находится в режиме открытого диалога, постоянного обмена информацией с национально-культурными автономиями, что является одной из форм мониторинга настроений в сфере межнациональных отношений. Этому способствует созданный в 2015 году Общественный совет по национальным вопросам. В состав совета вошли руководители всех действующих на территории города национально-культурных автономий.

Таким образом, реализация данных направлений совместной работы позволяет поддерживать в городе стабильность в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений. Главным показателем данной стабильности является то, что за последние годы в Красноярске не было зафиксировано фактов проявления нетерпимости по национальному или религиозному признаку, получивших широкий общественный резонанс.

Наряду с этим есть направления, требующие дальнейшей работы.

1. Анализ многолетней практики проведения в городе национальных праздников позволяет выявить два востребованных временем вектора ее дальнейшего развития:

Нужны новые форматы проведения национальных праздников. Запрос в городском сообществе на знакомство с национальными культурами очевиден, и в этой связи важно проявлять постоянную заботу о том, чтобы проводимые в городе национальные праздники этому запросу с учетом многолетней практики работы соответствовали;

2. Адаптация представителей разных национальностей к социокультурной среде города Красноярска.

Национально-культурные автономии должны быть заинтересованы как в сохранении и предъявлении культурной самобытности своих народов, так и в продвижении понимания того, что представители разных народов должны являться органичной составляющей нашего общего дома - многонационального российского государства.

Постановлением администрации города № 153 определен порядок формирования и реализации муниципальных программ города.

Анализ структуры Проекта программы и материалов к нему показал следующее.

1. К Проекту программы приложен полный пакет документов:

- пояснительная записка;
- финансово-экономическое обоснование.

2. Разделы паспорта Проекта программы соответствуют разделам, определенным постановлением администрации города № 153.

3. Название разделов Проекта программы соответствует их смысловому наполнению.

4. В нарушение требований Приложения 2 к постановлению администрации города № 153 отсутствует подпись руководителя в конце текстовой части Проекта программы.

5. Разделом III Проекта программы «Перечень нормативных правовых актов, которые необходимы для реализации мероприятий программы, подпрограмм» предусмотрено, что при корректировке программы по мере выявления или возникновения неурегулированных вопросов нормативного правового характера ответственный исполнитель разрабатывает проекты соответствующих нормативных правовых актов, осуществляет их согласование в органах администрации города в установленном порядке.

Вместе с тем, постановлением администрации города № 153 предусмотрено, что в Разделе III должны быть отражены основные положения и сроки принятия необходимых нормативных правовых актов согласно приложению 2 к макету муниципальной программы, утвержденному постановлением администрации города № 153.

Необходимо отметить, что до 2019 года мероприятия по профилактике экстремизма предусматривались в рамках реализации 5-ти муниципальных программ - «Развитие молодежной политики города Красноярска», «Социальная поддержка населения города Красноярска», «Развитие физической культуры, спорта и туризма в городе Красноярске», «Развитие культуры в городе Красноярске», «Развитие образования в городе Красноярске».

Настоящий проект предлагает сконцентрировать мероприятия в сфере обеспечения межнационального, межконфессионального согласия и общественно-политической стабильности во всех сферах – образования, культуры, молодежной и информационной политике и др.

Согласно паспорту Проекта программы, ответственным исполнителем является департамент социального развития администрации города, соисполнителями:

- главное управление образования администрации;
- главное управление культуры администрации города;
- управление молодежной политики администрации города;
- департамент информационной политики администрации города;
- департамент Главы города администрации города.

Реализация программы направлена на обеспечение межнационального, межконфессионального согласия и общественно-политической стабильности в городе Красноярске.

Осуществлять эту цель предлагается путем решения 4-х задач:

- укрепление общероссийского гражданского самосознания и духовной общности народов РФ, проживающих на территории города Красноярска;
- сохранение, изучение и развитие культуры народов РФ и ближнего зарубежья, проживающих на территории города Красноярска;
- обеспечение эффективной социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в социокультурное пространство города;

- снижение конфликтных ситуаций в сфере межнациональных и конфессиональных отношений.

В рамках данной программы планируется реализация 3-х подпрограмм, каждая из которых состоит из 2-х мероприятий:

- подпрограмма 1 «Укрепление общероссийской гражданской идентичности на территории города Красноярска»;
- подпрограмма 2 «Социальная и культурная адаптация мигрантов, проживающих на территории города Красноярска»;
- подпрограмма 3 «Профилактика экстремизма и межнациональных конфликтов на территории города Красноярска».

Взаимосвязанность целей, задач, подпрограмм и мероприятий Проекта программы представлена ниже:



Вывод: цели и задачи Проекта программы взаимосвязаны с подпрограммами и мероприятиями.

Количественно (качественно) выраженными характеристиками достижения целей и задач муниципальной программы являются целевые индикаторы и показатели результативности муниципальной программы.

В Проекте программы для количественной характеристики достижения целей сформированы 3 целевых индикатора:

Цель Проекта программы
Обеспечение межнационального, межконфессионального согласия и общественно-политической стабильности в городе Красноярске



Целевые индикаторы

1. Охват детей и молодежи в возрасте от 7 до 30 лет мероприятиями, направленными на укрепление общероссийской гражданской идентичности, от общей численности детей и молодежи в возрасте от 7 до 30 лет, проживающих на территории города, в том числе по годам:
2019 год – 1%, 2020 год – 1%, 2021 год – 1%.
2. Доля национально-культурных автономий, принимающих участие в мероприятиях программы, от общей численности зарегистрированных на территории города национально-культурных автономий, в том числе по годам:
2019 год – 37,1%, 2020 год – 40,7%, 2021 год – 44,4%.
3. Доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных и межконфессиональных отношений, в общем количестве опрошенных жителей города, в том числе по годам:
2019 – 50%, 2020 – 52%, 2021 – 54%.

Проект программы предусматривает рост к 2021 году (по сравнению с 2019 годом) значений 2-х из 3-х целевых индикаторов:

- планируется повысить долю национально-культурных автономий, принимающих участие в мероприятиях программы, от общей численности зарегистрированных на территории города национально-культурных автономий. К концу 2021 года прогнозируется увеличение доли с 37,1 до 44,4% (рост на 7,3 процентных пункта);

- планируется увеличение доли граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных и межконфессиональных отношений, в общем количестве опрошенных жителей города на 4 процентных пункта до 54%.

Значение индикатора «Охват детей и молодежи в возрасте от 7 до 30 лет мероприятиями, направленными на укрепление общероссийской гражданской идентичности (от общей численности детей и молодежи в возрасте от 7 до 30 лет, проживающих на территории города)» ожидается неизменным на протяжении 3-х лет реализации программы - 1%.

В Проекте программы для характеристики достижения цели сформированы 7 показателей результативности.

В ходе анализа сведений о целевых индикаторах и показателях результативности Проекта программы установлено следующее:

- 1) значения по всем целевым индикаторам и показателям результативности Проекта программы определяются по итогам года;

- 2) значения всех 3-х целевых индикаторов и 7-ми показателей результативности не подкреплены значениями показателей ПСЭР;

- 3) по 5-ти показателям планируется положительная динамика;

- 4) по 2-м показателям значения не изменяются в течение всего срока реализации Проекта программы;

- 5) имеется замечание к наименованию показателя «Количество материалов, размещенных в СМИ и социальной сети Интернет».

Из наименования показателя не ясно, где должны размещаться материалы (кроме СМИ):

✓ в конкретной социальной сети – тогда должно быть указано наименование социальной сети;

или

✓ в сети Интернет – тогда целесообразно применить термин «информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет» (по аналогии с нормативными правовыми актами).

6) В нарушение постановления администрации города № 153 суммарное значение весовых критериев по показателям (индикаторам) подпрограмм равно 0,9, а не 1.

7) В приложении 1 Проекта программы указана взаимосвязь мероприятий программы с индикаторами. При этом в Проекте программы не указана взаимосвязь показателей результативности с мероприятиями программы. В результате существует неопределенность, результаты реализации каких мероприятий планируется измерять предложенными показателями.

8) Как следует из приложения 2 к пояснительной записка к Проекту постановления, большинство (9 из 11) целевых показателей и показателей результативности программы планируется рассчитывать на основе аналитических отчетов исполнителей. В результате чего будет невозможна или существенно затруднена внешняя оценка достоверности фактических значений показателей при рассмотрении проекта программы и оценке ее исполнения.

Вместе с тем, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» в перечень целевых индикаторов и показателей государственной программы подлежат включению показатели, значения которых удовлетворяют одному из следующих условий:

- а) рассчитываются по методикам, принятым международными организациями;
- б) определяются на основе данных государственного (федерального) статистического наблюдения;
- в) рассчитываются по утвержденным федеральными органами исполнительной власти методикам, приведенным в дополнительных и обосновывающих материалах к государственной программе.

При этом методика расчета показателей должна обеспечивать сопоставимость показателей, отражающих аналогичные наблюдаемые явления, объекты, процессы или их свойства (в том числе единство единиц измерения и периодичность расчетов), и позволять рассчитывать на основе этих показателей целевые показатели (индикаторы), установленные в документах стратегического планирования.

Однако постановление администрации № 153 не содержит требований к показателям муниципальных программ, а также требований к формированию показателей муниципальных программ, источникам, на основании которых они рассчитываются, а также об утверждении правовым актом города методик расчета таких показателей.

Учитывая изложенное, не ясны подходы по формированию и расчету прогнозных значений показателей программы, а также отчетности об их исполнении.

Необходимо отметить, что имеются отличия в наименованиях показателей результативности реализации мероприятий программы в Проекте ПСЭР на 2019-2021 годы и Проекта программы :

Проекта ПСЭР	Проекта программы
<u>Целевой индикатор</u> Доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных и межконфессиональных отношений, в общей численности жителей города Красноярска	<u>Целевой индикатор</u> Доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных и межконфессиональных отношений, в общем количестве опрошенных жителей города
<u>Показатель</u> Количество учащихся и молодежи, вовлеченных в мероприятия и социокультурные проекты , направленные на укрепление общероссийской гражданской идентичности	<u>Показатель</u> Количество учащихся и молодежи, вовлеченных в мероприятия, направленные на укрепление общероссийской гражданской идентичности
<u>Показатель</u> Количество участников мероприятий, направленных на формирование толерантного отношения к представителям различных национальностей и вероисповеданий	<u>Показатель</u> Количество участников мероприятий, направленных на формирование толерантного отношения к представителям различных национальностей и религиозных конфессий

Взаимосвязь мероприятий, ожидаемых результатов и показателей, определенных для оценки решения задач Проекта программы представлена в Приложении 2.

Необходимо отметить, что в Проекте программы отсутствует единообразие при оформлении приложений к муниципальной программе.

Подзаголовки глав таблицы в приложениях 2,3 поименованы «очередной финансовый год, первый год планового периода, второй год планового периода», в Приложениях 4,5 к Проекту программы – «2019, 2020, 2021».

Выводы:

1. Сформированные целевые индикаторы соответствуют поставленным целям программы, а показатели результативности - решению ее задач.
2. Значения всех 3-х целевых индикаторов и 7-ми показателей результативности не подкреплены значениями показателей ПСЭР.
3. Имеется замечание к наименованию показателя «Количество материалов, размещенных в СМИ и социальной сети Интернет».
4. В нарушение постановления администрации города № 153 суммарное значение весовых критериев по показателям (индикаторам) подпрограмм равно 0,9, а не 1.
5. Имеются технические замечания к Проекту программы.

IV. Анализ ресурсного обеспечения Проекта программы

Финансирование Проекта программы в трехлетнем периоде предусмотрено за счет средств бюджета города в сумме 9 438,00 тыс. рублей, по 3 146, 00 тыс. рублей.

В течение всего срока реализации программы (2019-2021 годы) расходы не планируется увеличивать, объем финансирования сохраняется на одном уровне ежегодно.

Наибольший удельный вес расходов при реализации программы займут расходы на:

- проведение мероприятий, пропагандирующих идею единства многонационального российского государства – 31,4%;
- информационное сопровождение деятельности по профилактике экстремизма и межнациональных конфликтов – 27,7%.

В соответствии с п. 18 раздела III постановления администрации города № 153 к Проекту программы представлено финансово-экономическое обоснование (далее – ФЭО) расходов на реализацию муниципальной программы.

Следует отметить, что требования к форме данного документа правовыми актами города не установлены. Вместе с тем, на федеральном уровне Министерством финансов РФ приказом от 19.03.2015 № 42н утверждена форма ФЭО решений, предлагаемых к принятию проектом акта, в том числе актов Правительства Российской Федерации об утверждении государственной программы Российской Федерации (о внесении изменений в акт Правительства Российской Федерации об утверждении государственной программы Российской Федерации).

В представленном ФЭО к Проекту программы содержится информация:

- о задачах муниципальной программы;
- о расходах по каждому мероприятию без описания подходов по формированию запланированных сумм расходов.

Таким образом, в ФЭО к проекту программы отсутствует обоснование запланированных расходов, что не позволяет оценить достаточность финансовых ресурсов для выполнения мероприятий программы.

Сравнительный анализ Программы «Укрепление межнационального и межконфессионального согласия в городе Красноярске» на 2019-2021 годы представлен в Приложении 3.

Как было отмечено ранее, до 2019 года мероприятия по профилактике экстремизма предусматривались в рамках реализации 5-ти муниципальных программ - «Развитие молодежной политики города Красноярска», «Социальная поддержка населения города Красноярска», «Развитие физической культуры, спорта и туризма в городе Красноярске», «Развитие культуры в городе Красноярске», «Развитие образования в городе Красноярске», а также непрограммных расходах.

Выводы:

1. Наибольший удельный вес расходов занимают расходы на проведение мероприятий, пропагандирующих идею единства многонационального российского государства (31,4%) и информационное сопровождение деятельности по профилактике экстремизма и межнациональных конфликтов (27,7%).

2. В ФЭО к проекту программы отсутствует обоснование запланированных расходов, что не позволяет оценить достаточность финансовых ресурсов для выполнения мероприятий программы.

V. Выводы по результатам проведенной экспертизы

Рассмотрев представленный Проект программы города Контрольно-счетная палата отмечает:

1. В настоящей программе предлагается сконцентрировать мероприятия в сфере обеспечения межнационального, межконфессионального согласия и общественно-политической стабильности. До 2019 года аналогичные мероприятия предусматривались в рамках реализации 5-ти муниципальных программ («Развитие молодежной политики города Красноярска», «Социальная поддержка населения города Красноярска», «Развитие физической культуры, спорта и туризма в городе Красноярске», «Развитие культуры в городе Красноярске», «Развитие образования в городе Красноярске»).

2. В соответствии с постановлением администрации города № 153, в проекте муниципальной программы подлежат отражению основные положения ПСЭР города Красноярска. Проект программы не соответствует основным направлениям проекта ПСЭР.

Значения всех целевых индикаторов и показателей результативности не подкреплены значениями показателей ПСЭР.

3. Сформированные целевые индикаторы соответствуют поставленным целям программы, а показатели результативности - решению ее задач.

4. В ФЭО к проекту программы отсутствует обоснование запланированных расходов, что не позволяет оценить достаточность финансовых ресурсов для выполнения мероприятий программы.

5. Выявлены технические ошибки и недостатки в Проекте программы.

Предложения:

1. Проект программы привести в соответствие с ПСЭР.

2. По целевым индикаторам и показателям результативности Проекта программы предусмотреть указание конкретных источников информации, которые возможно проверить при проведении независимого мониторинга и оценки.

3. Обеспечить установление единых требований к ФЭО.

4. Устранить нарушения и недостатки, выявленные в ходе проведения финансово-экономической экспертизы Проекта программы.