

## **Динамика рейтингов ФОИВ и субъектов РФ, участвующих в оценке вовлеченности в реализацию «Указа №204»**

### **О рейтингах в целом**

Наши рейтинги государственных учреждений проводились в конце октября 2018, конце декабря 2018 и конце января 2019 годов. Они строились по разным наборам ответов. Кроме того, методика первого рейтинга и двух последующих за ним отличаются, хотя и не существенно. Также во втором рейтинге мы не рассматривали иные ФОИВ, кроме ответственных за нацпроекты. Тем не менее, позиции ведомств могут быть сравнимы безотносительно к конкретным их значениям в каждом случае, поскольку рейтинги строились на основе единого набора критериев для всех участников.

В третьем рейтинге из-за того, что многие ответы были не по существу, в динамику не включены данные на январь 2019 года для ФОИВ, не ответственных за реализацию нацпроектов и не участвующих в качестве соисполнителей по ним. Похоже, эта категория ведомств, дав один раз ответ, решила не участвовать и в рейтинге. (Интересно, а в исполнении пунктов Указа №204 они участвовать планируют?)

Занимающие примерно одинаковые позиции в рейтингах ФОИВ и администрации субъектов (условный разброс позиций до 5 и до 10 единиц), особенно те, что находятся в начале списка, представляются наиболее готовыми к публикации своих мер по реализации Указа № 204, даже если ответы были даны не на все вопросы.

### **Основание деления рейтинга**

На сегодняшний день снова подняты вопросы реформы госуправления – о чем, в частности, свидетельствует недавно инициированная реформа правительственного аппарата, направленная на снижение числа дублирующих функций. Учитывая эти вопросы и потребности, мы разделили во временной шкале рейтингов присланные ответы ФОИВ по типу последних:

- министерства, ответственные за нацпроекты;
- министерства, не ответственные за нацпроекты;
- федеральные агентства;
- федеральные службы.

Стоит напомнить, что основанию такого деления соответствует опыт административной реформы, предпринятый в начале 2000 годов, когда ее пытались проводить, исходя из представления о разделении видов деятельности внутри системы исполнительной власти. При этом, копируя европейский опыт создания таких форм 1970-х годов, как правило, исходили из искаженного понимания их концептуальной основы, касающейся попытки выстроить регулярную работу системы органов «социального государства», демонстрировавшую проблемы еще в те времена.

Подобную ситуацию непонимания сегодня мы видим в отношении проектного управления в госструктурах: даже несмотря на сообщение о создании проектных офисов, очень многие респонденты из ФОИВ и региональных администраций оказались не способными вразумительно обозначить суть проектной деятельности, в том числе ее функцию «изобретения процедур». При этом функциональная принадлежность ведомств им хорошо знакома – особенно отчетливо это видно в случае, когда функцию ведомства со ссылкой на соответствующую норму приводили в обоснование невозможности дать ответ на наши вопросы. Именно поэтому оценка представления ФОИВ о проектной деятельности у нас идет в одной связке с оценкой исполнения ими Указа №204 и нацпроектов.

Так вот, если учитывать концептуальную основу деления существующих в России ФОИВ, то до его начала в 2004 году (Указ президента РФ №314) на министерства (госполитика и нормативное регулирование), службы (профильный надзор и контроль) и агентства (управление имуществом, госуслуги), использовавшийся при аналогичных реформах в мире набор определений инстанций госадминистрирования выглядел следующим образом:

- инстанции выработки стратегий и принятия стратегических решений (собственно министерства);
- инстанции принятия решений о способах реализации принятых стратегий;
- инстанции реализации принятых вариантов.

При этом исключалось смешение или пересечение данных функций, инстанции рассмотрения вариантов работали со стратегами на договорных отношениях, а конечные исполнители представляли собой частные структуры и НКО. То есть предполагался принцип госадминистрирования по типу коммерческой корпорации с головным заказчиком. Подобный принцип сегодня пытаются реализовать в России как раз на основе проектного подхода, распространяя его на все этажи административной иерархии. Но дело в том, что в случае описанного деления иерархия не существенна именно как управленческий фактор. В свою очередь, предложенное для России трехчастное деление ведомств не прижилось, и в итоге ряд министерств вернул себе имущественные функции, включив при этом надзорные ведомства в свой состав. Такая ситуация имеет место по сей день.

Проблемы нынешней административной реформы связаны, как неоднократно отмечала в своих материалах МОО «Майский Указ», с необходимостью наличия особой позиции проектировщика в системе ведомств, наблюдающего их работу «со стороны» и формулирующего предложения рутинных процедур также «извне»; однако именно эту категорию сотрудников номенклатурная система как раз и стремится встроить в свою иерархию либо избавиться от нее. Мнение о том, что это правильно, является преобладающим в силу того, что ранее иной системы просто не существовало. А потому, в целом, кроме как на выборах проектировщики в структурах государственных иерархий оказываются не нужны. Кроме того, процесс внедрения подобных новаций всегда этапный, а потому здесь нужна сильная политическая воля, дабы преодолеть сопротивление аппарата на протяжении достаточно долгого периода времени: в других странах подобные вопросы решают не одно десятилетие, у нас планировали осуществить реформы за годы.

МОО "Майский Указ" видит важной частью проектной деятельности мониторинг не только предпринимаемых ФОИВ мер, но и мотиваций, а также содержательных соображений, в соответствии с которыми принимаются управленческие решения. В рамках своей общественной деятельности мы создаем рейтинги на базе ответов, однако в наших силах создать более широкую методику оценки деятельности ФОИВ. Для чего сегодня либо российские ведомства должны обладать большей информационной открытостью, либо МОО «Майский Указ» – большими полномочиями. Но в рамках уже сделанного мы пользуемся тем, что имеем – а именно, конституционным правом граждан на обращения за информацией в органы государственной власти. Что совсем немало.

### Изменения и неизменности позиций в рейтингах

Те ведомства, что в первом рейтинге не дали ответ, а в третьем все же прислали его, скорее всего, являются теми, кто уже ознакомился с деятельностью МОО «Майский Указ», увидел предыдущие наши выкладки, и понял, что рейтинг – это не страшно и, может быть, даже полезно.

Ответственные за нацпроекты министерства занимают лидирующие позиции на протяжении двух последних рейтингов, демонстрируя высокую степень вовлеченности. Однако позиция ответственного за НП «Здравоохранение» Минздрава существенно снизилась: ни само министерство, ни подведомственный ей Росздравнадзор, по итогам нашего опросного цикла не отличаются большой информационной открытостью.

#### Динамика рейтингов министерств, ответственных за нацпроекты, № позиции

Ведомство	Октябрь 2018	Декабрь 2018	Январь 2019
Минтруд	23	1	1
Минстрой	4	2	2
Минкультуры	9	3	3
Минэкономразвития	3	4	4
Минфин	20	5	7
Минпросвещения	41	6	6
Минприроды	8	7	5
Минобрнауки	0	8	12
Минздрав	0	9	28

Из неотвеченных, но участвующих в нацпроектах, министерств, устойчивые и достаточно высокие позиции демонстрируют Минспорт и Минэнерго. Минкавказ и МЧС «вышли из тени» и к третьему (январскому) рейтингу прислали ответы. А Минкомсвязь, Минсельхоз, Минпромторг и МВД к третьему рейтингу, напротив, ничего не прислали – видимо, сочтя, что уже дали исчерпывающий ответ в предыдущих своих письмах.

#### Динамика рейтингов министерств, не ответственных за нацпроекты, но участвующих в работе над ними, № позиции

Ведомство	Октябрь 2018	Январь 2019
Минспорт	11	10
Минвостокразвития	17	7
Минкавказ	0	13
Минсельхоз	7	0
МИД	48	8
МВД	10	0
МЧС	0	14
Минкомсвязь	1	0
Минэнерго	18	16
Минпромторг	25	0

Можно видеть, что по результатам на октябрь 2018 и январь 2019 *федеральные службы* более склонны давать сведения о своей деятельности, нежели связанные с "госимуществом" и "госуслугами" *федеральные агентства* – при том, что в октябре ответы прислало примерно одинаковое их число (10 и 9 соответственно), в январском ответное сообщение имело место от 16 служб и 11 ведомств, причем формальных отписок также было больше у служб (5), чем у агентств (2).

Среди надзорных ведомств, по данным поступивших ответов, наиболее устойчивую вовлеченность в исполнение Указа №204 и нацпроектов демонстрирует Россельхознадзор, Роспатент, недавно сменивший руководство Росстат, а также ФНС и Росфинмониторинг – то есть почти все участники обоих рейтингов. Шесть служб Роскомнадзор, Рособрнадзор, ФАС, Росздравнадзор, Роструд и Росреестр прислали ответное письмо во втором раунде опроса.

А среди федеральных агентств сообщить о своей вовлеченности со второго раза решились лишь два – Росрыболовство и Ростуризм. Устойчивую информационную открытость среди агентств демонстрируют Росавтодор, Роспечать и Росводресурсы.

Всего регулярные опросы МОО «Майский Указ» привели к появлению сведений 12 изначально молчавших ФОИВ.

#### **Динамика рейтинга федеральных служб, участвующих в работе по нацпроектам, № позиции**

<b>Ведомство</b>	<b>Октябрь 2018</b>	<b>Январь 2019</b>
Россельхознадзор	12	19
Роспатент	13	22
Росалкогольрегулирование	14	Формальный ответ
Фед. Казначейство	21	Формальный ответ
ФТС	24	Формальный ответ
ГФС	26	Формальный ответ
Росстат	29	23
ФСИН	30	Формальный ответ
ФНС	31	27
Роскомнадзор	Нет ответа	17
Рособрнадзор	Нет ответа	25
ФАС	Нет ответа	29
Росфинмониторинг	34	30
Росздравнадзор	Нет ответа	31
Роструд	Нет ответа	32
Росреестр	Нет ответа	34

#### **Динамика рейтинга федеральных агентств, участвующих в работе по нацпроектам, № позиции**

<b>Ведомство</b>	<b>Октябрь 2018</b>	<b>Январь 2019</b>
Росавтодор	6	9
Росмолодежь	5	Нет ответа
Росрыболовство	Нет ответа	20
Ростуризм	Нет ответа	11
Росархив	15	24
Росимущество	16	Формальный ответ
Росводресурсы	22	18
ФАДН	27	Формальный ответ
Росжелдор	32	15
Роспечать	38	33
Россвязь	46	26

Среди ответов 85 *администраций субъектов* со второго раза удалось получить сведения от 12. При этом в новом году среди субъектов мы не проводили опрос. Близкие позиции демонстрируют администрации 10 из них, поэтому есть смысл представить их в отдельной таблице. Немного усилились позиции Тульской области и Башкортостана, немного ослабли у Республики Адыгея,

Калининградской области и Чувашской республики. При этом ранее занимавшая 55 место Омская область ответила весьма содержательно, поэтому в декабре она оказалась на первом месте. В лидеры также вырвались Москва и Ненецкий АО, Курская область, Забайкальский край, Иркутская область. А существенно снизились позиции по ответам у Вологодской и Воронежской областей, у республики Крым, у Рязанской, Сахалинской и Свердловской областей. Позиция республики Татарстан по ответам сместилась с первого места в октябре на семьдесят восьмое в декабре 2018 года.

**Администрации субъектов с наиболее близкими рейтинговыми позициями по результатам оценок в последнем квартале 2018 года, № позиции**

<b>Субъекты</b>	<b>Октябрь 2018</b>	<b>Декабрь 2018</b>
Тамбовская обл	2	2
Марий Эл респ	6	7
Чукотский АО	14	13
Пензенская обл	17	15
Кировская обл	22	25
Чувашская респ	27	35
Тульская обл	31	22
Адыгея респ	36	47
Калининградская обл	38	44
Башкортостан респ	41	29

**Динамика рейтинга субъектов, участвующих в нацпроектах, № позиции**

<b>Субъекты</b>	<b>Октябрь 2018</b>	<b>Декабрь 2018</b>
Нижегородская обл	73	55
Краснодарский край	72	56
Челябинская обл	71	42
Амурская обл	70	23
КЧР	69	69
Ставропольский край	68	26
Ивановская обл	67	31
Кемеровская обл	66	27
Курганская обл	65	48
Мордовия респ	64	33
Белгородская обл	63	30
Владимирская обл	62	49
Липецкая обл	61	72
Тюменская обл	60	84
Еврейская АО	59	79
Красноярский край	58	10
Камчатский край	57	75
Ленинградская обл	56	61
Омская обл	55	1
Самарская обл	54	18
Костромская обл	53	74
Мурманская обл	52	24
Санкт-Петербург	51	36
Тверская обл	50	64

Смоленская обл	49	77
Томская обл	48	39
Забайкальский край	47	9
Курская обл	46	3
Хакасия респ	45	58
ХМАО	44	19
Волгоградская обл	43	73
Алтайский край	42	34
Башкортостан респ	41	29
Дагестан респ	40	76
Иркутская обл	39	4
Калининградская обл	38	44
Севастополь	37	59
Адыгея респ	36	47
Астраханская обл	35	63
Коми респ	34	17
Пермский край	33	67
Северная Осетия-Алания респ	32	82
Тульская обл	31	22
Тыва респ	30	54
Ульяновская обл	29	53
Хабаровский край	28	71
Чувашская респ	27	35
Удмуртская респ	26	14
Орловская обл	25	11
Архангельская обл	24	83
Брянская обл	23	46
Кировская обл	22	25
Москва	21	5
Ненецкий АО	20	6
Новгородская обл	19	68
Новосибирская обл	18	28
Пензенская обл	17	15
Псковская обл	16	57
Саратовская обл	15	80
Чукотский АО	14	13
ЯНАО	13	62
Саха (Якутия) респ	12	60
Ростовская обл	11	38
Бурятия респ	10	51
Вологодская обл	9	40
Воронежская обл	8	45
Крым респ	7	85
Марий Эл респ	6	7
Рязанская обл	5	43
Сахалинская обл	4	20
Свердловская обл	3	16
Тамбовская обл	2	2
Татарстан респ	1	78
Оренбургская обл	Нет ответа	8
Приморский край	Нет ответа	12

Магаданская обл	Нет ответа	21
Ярославская обл	Нет ответа	32
Калужская	Нет ответа	37
КБР	Нет ответа	41
Карелия респ	Нет ответа	50
Чеченская респ	Нет ответа	52
Ингушетия	Нет ответа	65
Алтай респ	Нет ответа	66
Московская обл	Нет ответа	70
Калмыкия респ	Нет ответа	81