

УДК 351.07(571.53)

Е. А. Бахтаирова*Байкальский государственный университет экономики и права,
г. Иркутск, Российская Федерация***Е. А. Дербенёв***Байкальский государственный университет экономики и права,
г. Иркутск, Российская Федерация*

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА ПРИМЕРЕ СЛУЖБЫ ЗАГС ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматривается административная реформа системы государственного управления в Российской Федерации. Проведен анализ особенностей административной реформы в отношении оценки эффективности органов власти. Охарактеризовано различие в понятиях «эффективность» и «результативность». Представлены принципы новой схемы взаимодействия службы ЗАГС Иркутской области с гражданами, описывается подход к оценке эффективности ее деятельности, основанный на целевых показателях «Количество зарегистрированных актов гражданского состояния» и «Количество совершенных юридически значимых действий», установленных Министерством юстиции РФ. Предлагается усовершенствованная методика формирования плановых целевых показателей службы ЗАГС на основе численности населения Иркутской области, что позволяет разработать целевые значения для органов ЗАГС в муниципальных образованиях Иркутской области с учетом демографических тенденций, таких как миграция, урбанизация, старение населения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Административная реформа; оценка эффективности и результативности; показатели эффективности и результативности; органы исполнительной власти; государственные услуги; ЗАГС Иркутской области.

ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ. Дата поступления 22 октября 2015 г.; дата принятия к печати 3 ноября 2015 г.; дата онлайн-размещения 30 ноября 2015 г.

Е. А. Bakhtairova*Baikal State University of Economics and Law,
Irkutsk, Russian Federation***Е. А. Derbenyov***Baikal State University of Economics and Law,
Irkutsk, Russian Federation*

ASSESSING ACTIVITY EFFICIENCY OF BODIES OF EXECUTIVE POWER THROUGH THE EXAMPLE OF REGISTRY SERVICES AGENCY OF IRKUTSK OBLAST

ABSTRACT. The article considers the administrative reform of the public administration system in the Russian Federation. It carries out an analysis of the administrative reform features in regard of assessment of the power body efficiency. It characterizes the difference between the concepts «efficiency» and «performance». It presents the principles of a new pattern of cooperation of the Irkutsk Oblast registry services agency with citizens, describes an approach to assessing its activity efficiency based on target indicators of «The number of registered acts of civil state» and «The number of performed legally relevant actions» provided by RF Ministry of Justice. It offers improved methods of constructing planned target indicators of the registry services agency on the basis of the number of inhabitants of Irkutsk Oblast, which allows to develop target values for the registry services agencies in municipal entities of Irkutsk

© Е. А. Бахтаирова, Е. А. Дербенёв

Oblast, taking into account demographic tendencies, such as migration, urbanization, ageing of population.

KEYWORDS. Administrative reform; assessment of efficiency and performance; indicators of efficiency and performance; bodies of executive power; registry services agency of Irkutsk Oblast.

ARTICLE INFO. Received October 22, 2015; accepted November 3, 2015; available online November 30, 2015.

На протяжении десятков лет правительства разных стран мира работают над тем, чтобы добиться повышения эффективности деятельности государственной службы и системы государственного управления в целом. Совершенствование подходов к организации систем государственного управления, использование концепций и технологий менеджмента во многом были связаны с применением показателей эффективности и результативности деятельности. Повышение эффективности и результативности деятельности государственных органов, качества оказания государственных услуг и реализации государственных функций, наряду с внедрением новых методов управления стали лейтмотивом всех крупных реформ государственной службы, осуществлявшихся за последние годы в различных странах. Практика показала, что успех реформ в значительной степени зависит от создания адекватной системы показателей эффективности и результативности деятельности государственных органов и государственных госслужащих, от их заинтересованности в достижении общественно значимых целей и задач.

Начатая в России в начале XXI в. административная реформа, связанная с различными изменениями в государственном управлении, направлена в том числе и на повышение результативности и эффективности деятельности органов государственной власти.

В рамках серии указов, подписанных В. В. Путиным 7 мая 2012 г. в день вступления в должность Президента РФ после избрания на третий срок, были сформулированы новые требования к системе государственного управления. Так, Указ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» № 601¹ определяет новую схему взаимодействия граждан с органами власти в Российской Федерации, поэтому в ходе административной реформы основными принципами новой схемы взаимодействия службы ЗАГС Иркутской области с гражданами стали:

- приближенность, доступность государственной услуги;
- повышение качества предоставления, сокращение времени оказания государственной услуги;
- разработка механизмов противодействия коррупции и бюрократизму;
- широкое использование современных технологий для взаимодействия с гражданами;
- развитие контроля общества за деятельностью службы;
- наказание за грубые нарушения или неоднократные нарушения госслужащими стандартов предоставления государственной услуги;
- создание объективных и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы;
- развитие института наставничества на государственной гражданской службе;
- применение системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки их деятельности;

¹ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

– другие меры, направленные на повышение эффективности и результативности.

Необходимость совершенствования управления организацией вызывает потребность определения результативности данной деятельности и применения при этом специфических измерителей. Развитие российской системы государственной службы в настоящее время в значительной степени связано с внедрением механизмов управления результативностью и, в частности, оценкой результативности деятельности.

Под оценкой результативности подразумевается степень достижения ожидаемого результата, а под оценкой эффективности — экономичное расходование ресурсов при достижении поставленной цели. Именно с показателями результативности деятельности связана одна из задач административной реформы — оценка по результатам, т. е. установление вознаграждения в зависимости от результатов работы. В то же время эффективность и результативность в государственных органах невозможно в полной мере оценить традиционными для экономики и менеджмента показателями, основанными на соотношении затрат и выпуска, затрат и результатов. Оценка эффективности и результативности должна основываться на соотношении результатов, степени реализации стратегических целей и использованных для их достижения ресурсов с учетом существующей политической системы и государственных интересов.

Внедрение в государственное управление принципов эффективности и результативности предполагает установление стандартов для всего процесса государственного управления. При этом необходимо различать эффективность и результативность работы организационных структур и индивидуального труда служащего.

В литературе традиционно выделяют два аспекта: либо анализируется уровень деятельности организации (соотношение «затраты — выпуск»), при этом в тени остаются итоги деятельности, либо все внимание уделяется результатам, без учета затрат на их выполнение [1–10]. Оба подхода затрудняют разработку измеримых показателей оценки деятельности органов государственного и муниципального управления, делают недоступными для понимания населением ожидаемые результаты. В литературе отмечается, что показатели эффективности и показатели результативности деятельности органов государственного и муниципального управления должны иметь самостоятельную смысловую нагрузку [11].

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в настоящее время проводится на основе 12 показателей, установленных Указом Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» № 1199². Действующая методика оценки содержится в Постановлении Правительства РФ «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199» № 1142³. Данная методика предназначена для оценки деятельности правительств субъектов РФ, результаты расчетов выражены одним числом, что позволяет провести сравнение субъектов и их ранжирование. Для оценки текущей повседневной деятельности отдельных органов, входящих в систему исполнительной власти, разрабатываются собственные показатели эффективности и результативности.

Служба записи актов гражданского состояния Иркутской области является исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции по регистрации актов гражданского состояния на территории Иркутской области. В целях осуществления мониторинга эффективности предоставления

² Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ : указ Президента РФ от 21 авг. 2012 г. № 1199 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 35. Ст. 4774.

³ О мерах по реализации Указа Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 : постановление Правительства РФ от 3 нояб. 2012 г. № 1142 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 46. Ст. 6350 ; 2015. № 40. Ст. 5570.

государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния в Иркутской области, а также реализации приказа Министерства юстиции РФ «Об утверждении значений целевых показателей эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния на 2014–2016 годы» № 22⁴ службой разработана и утверждена методика оценки эффективности деятельности. Согласно данной методике оценка эффективности деятельности службы опирается на анализ достигнутых значений следующих целевых показателей:

- количество зарегистрированных актов гражданского состояния;
- количество совершенных юридически значимых действий;
- наличие жалоб на некорректное, невнимательное отношение специалистов к заявителям (их представителям);
- число отказов в предоставлении государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния;
- формирование электронного архива;
- оказание государственной услуги в электронной форме;
- уровень удовлетворенности населения услугами в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния;
- результаты осуществления Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Иркутской области контроля за предоставлением государственной услуги;
- результаты осуществления текущего контроля за деятельностью отдела.

Целевые показатели «Количество зарегистрированных актов гражданского состояния» и «Количество совершенных юридически значимых действий» являются основополагающими для службы. Именно от них зависит структура службы, ее финансирование, процесс оказания государственной услуги гражданам. Для оценки достигнутых значений этих целевых показателей службой утверждены их плановые значения на 2015 и 2016 гг., расчет которых основан на фактических значениях показателей за 2013 г., поскольку в настоящее время отсутствует утвержденная методика расчета плановых значений данных целевых показателей.

В соответствии с Федеральным законом РФ «Об актах гражданского состояния» № 143-ФЗ⁵ государственная регистрация актов гражданского состояния носит заявительный характер, поэтому досконально спланировать их количество на предстоящий период затруднительно. Рост или уменьшение количества регистраций зависит от количества поступивших в органы ЗАГС запросов и заявлений от граждан и организаций, т. е. количество оказанных государственных услуг на определенной территории непосредственно зависит от количества граждан, заинтересованных в их получении. Иными словами, очевидно, что количество регистраций актов гражданского состояния службой ЗАГС зависит от численности населения. Следовательно, проведя корреляционный анализ статистических данных, можно определить степень зависимости количества зарегистрированных актов определенного вида от численности населения и от количества зарегистрированных актов других видов. Определив зависимости и воспользовавшись методикой прогнозирования численности населения, можно наиболее точно определить значения целевых показателей

⁴ Об утверждении значений целевых показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния на 2014–2016 годы : приказ Министерства юстиции РФ от 20 февр. 2014 г. № 22 // Бюллетень Минюста РФ. 2014. № 11.

⁵ Об актах гражданского состояния : федер. закон от 15 нояб. 1997 г. № 143-ФЗ (ред. от 31 дек. 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5340 ; 2015. № 1 (ч. I). Ст. 70.

службы «Количество зарегистрированных актов гражданского состояния» и «Количество совершенных юридически значимых действий».

Проведенные расчеты показали, что корреляционная зависимость между численностью населения Иркутской области на начало года и количеством зарегистрированных актов гражданского состояния за указанный период действительно существует (рис. 1–2). Так, для данной территории характерно наличие сильной положительной корреляционной связи между численностью населения Иркутской области и количеством зарегистрированных актов смерти. Значение коэффициента корреляции Пирсона составило 0,89, также наблюдается сильная отрицательная корреляция между показателями численности населения, регистрации рождения и браков. Значения коэффициентов корреляции Пирсона составили $-0,873$ и $-0,872$ соответственно. Корреляционная связь рядов данных «смерть — рождение» (см. рис. 2), является вторичной, это следствия одной причины, поскольку оба показателя зависят от численности населения. Действительно, корреляционная связь этих показателей с численностью населения (по регистрации актов смерти — 0,89; актов рождения — $-0,87$) сильнее, чем корреляционная зависимость данных показателей между собой (0,83).

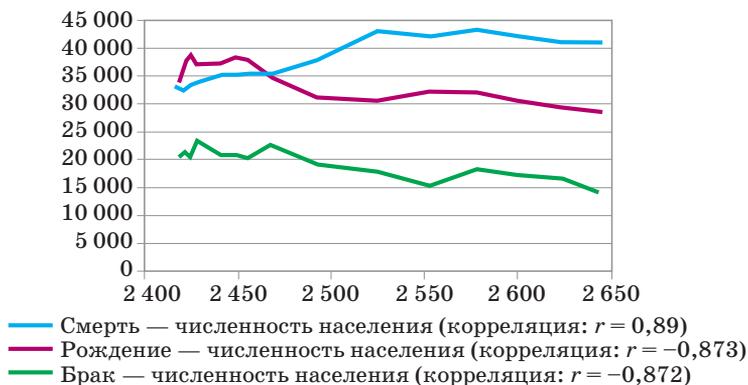


Рис. 1. Корреляционная связь зарегистрированных в Иркутской области актов рождения, смерти, браков и численности населения на начало года с 2000 по 2014 г.

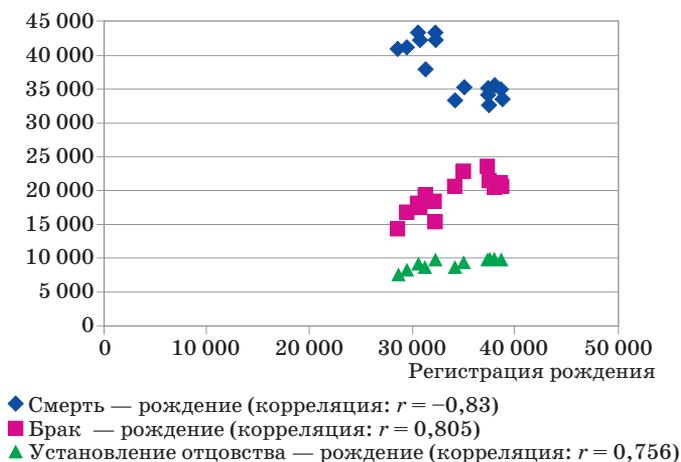


Рис. 2. Корреляционная связь зарегистрированных в Иркутской области актов смерти, брака, установления отцовства и количества актов регистрации рождения с 2000 по 2014 г.

Не так просто определить, какая связь является первичной:

- регистрация брака и регистрация рождения;
- их взаимосвязь с численностью населения.

Это требует дальнейшего исследования, поскольку не все родители регистрируют брак, а у некоторых пар, состоящих в браке, в семье более одного ребенка. В отношении этих показателей целесообразно использовать зависимость от численности населения, поскольку данная связь сильнее (корреляция регистрации актов заключения брака и численности населения — $-0,872$; регистрации рождения и численности населения — -873 ; заключения брака и регистрации рождения — $0,805$).

Таким образом, для показателей, статистическая связь между которыми подтверждается близкими по модулю к единице значениями коэффициента корреляции Пирсона, на основании данных о численности населения, возможен расчет предполагаемого количества зарегистрированных актов гражданского состояния на основе уравнения регрессии. Основываясь на том, что, по данным территориального органа Федеральной Службы государственной статистики по Иркутской области, на 1 января 2015 г. численность населения Иркутской области составила 2 414 913 чел., были сделаны следующие расчеты (табл.).

Расчет прогнозных значений количества актов гражданского состояния в Иркутской области на 2015 г.

Прогнозируемая переменная y	Независимая переменная x	Коэффициент корреляции Пирсона	Уравнение регрессии	Прогнозное значение (актов)
Регистрация актов смерти	Численность населения = 2 414 913	0,888 701	$y = 0,045 x - 74 848$	33 874
Регистрация актов рождения	Численность населения = 2 414 913	$-0,87 328$	$y = -0,039 x + 132 859$	37 516
Регистрация актов заключения брака	Численность населения = 2 414 913	$-0,87 203$	$y = -0,029 x + 92 758$	22 006
Регистрация актов установления отцовства	Регистрация актов рождения = 37 516	0,75 676	$y = 0,136 x - 4 642$	9 755

Применение данного подхода к определению целевых значений количества актов гражданского состояния для органов ЗАГС в муниципальных образованиях Иркутской области позволит разработать более обоснованные показатели с учетом демографических тенденций, таких как миграция, урбанизация, старение населения и др. Все это позволит получить наиболее достоверную оценку эффективности деятельности службы ЗАГС, которая способствует принятию обоснованных управленческих решений.

Список использованной литературы

1. Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. — М. : Инфра-М, 2006. — 352 с.
2. Бахтаирова Е. А. Проблемы правового регулирования формирования и использования кадрового резерва на государственной гражданской службе / Е. А. Бахтаирова. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2015. — 124 с.
3. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. / под ред. Л. В. Сморгунова. — М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. — Часть I : Концепции и проблемы государственной политики и управления. — 384 с.
4. Клищ Н. Н. Повышение результативности деятельности государственных служащих : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Н. Н. Клищ. — М., 2006. — 29 с.

5. Коваль Т. В. Методические аспекты оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти региона / Т. В. Коваль // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2010. — № 2. — С. 117–119.

6. Колодина Е. А. Трансформация региональной экономической политики на примере Иркутской области / Е. А. Колодина // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2014. — № 4 (96). — С. 71–79.

7. Колодина Е. А. Формирование социально-экономической политики Иркутской области: основные политические факторы, цели и задачи регионального развития / Е. А. Колодина // Иркутская область в XXI веке: проблемы и ресурсы развития. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. — С. 10–18.

8. Нагимова А. Н. Эффективность и результативность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения / А. Н. Нагимова. — Казань : Казан. гос. ун-т, 2009. — 188 с.

9. Соколова Л. Г. Региональные аспекты программно-целевого управления / Л. Г. Соколова, Е. Ю. Евстафьева, Н. Ю. Терентьева. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. — 238 с.

10. Соколова Л. Г. Эффективность государственного и муниципального управления / Л. Г. Соколова // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2011. — № 6. — С. 117–120.

11. Эффективность государственного управления : пер. с англ. / под общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. — М. : Консалтбанк, 1998. — 848 с.

References

1. Naryshkin S. E., Khabrieva T. Ya. (eds). *Administrativnaya reforma v Rossii* [Administrative reform in Russia]. Moscow, Infra-M Publ., 2006. 352 p.

2. Bakhtairova E. A. *Problemy pravovogo regulirovaniya formirovaniya i ispol'zovaniya kadrovogo rezerva na gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe* [Problems of legal regulating the formation and use of personnel reserve in governmental civil service]. Irkutsk, Baikal State University Economics and Law Publ., 2015. 124 p.

3. Smorgunov L. V. (ed.). *Gosudarstvennaya politika i upravlenie* [Governmental policy and administration]. Moscow, Rosspen Publ., 2006. Pr. I. 384 p.

4. Klishch N. N. *Povyshenie rezul'tativnosti deyatel'nosti gosudarstvennykh sluzhashchikh. Avtoref. Kand. Diss.* [Increasing performance of public officers' activities. Cand. Diss. Thesis]. Moscow, 2006. 29 p.

5. Koval T. V. Methodological aspects of the regional executive bodies' performance evaluation. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2010, no. 2, pp. 117–119. (In Russian).

6. Kolodina E. A. Transformation of regional policy on the example of Irkutsk Oblast. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2014, no. 4 (96), pp. 71–79. (In Russian).

7. Kolodina E. A. Steering socio-economic policy of Irkutsk Oblast: main political factors, objectives and tasks of regional development. In *Irkutskaya oblast' v XXI veke: problemy i resursy razvitiya* [Irkutsk region in the 21st century: problems and development resources]. Irkutsk, Baikal State University Economics and Law Publ., 2014. Pp. 10–18. (In Russian).

8. Nagimova A. N. *Effektivnost' i rezul'tativnost' deyatel'nosti gosudarstvennykh organov upravleniya kak faktor povysheniya kachestva zhizni v regione: problemy otsenki i izmereniya* [Efficiency and performance of governmental administration body activities as a factor of increasing the regional living standard: problems of assessment and measurement]. Kazan' State University Publ., 2009. 188 p.

9. Sokolova L. G., Evstaf'eva E. Yu., Terent'eva N. Yu. *Regional'nye aspekty programmno-tsel'evogo upravleniya* [Regional aspects of program-target management]. Irkutsk, Baikal State University Economics and Law Publ., 2013. 238 p.

10. Sokolova L. G. Efficiency of state and municipal management. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2011, no. 6, pp. 117–120. (In Russian).

11. Batchikov S. A., Glaz'ev S. Yu. (eds). *Effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya* [Efficiency of governmental administration]. Moscow, Konsaltbankir Publ., 1998. 848 p.

Информация об авторах

Бахтаирова Елена Александровна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: elena-bakhtairova@yandex.ru.

Дербенёв Евгений Александрович — магистрант, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: 664000@list.ru.

Authors

Elena A. Bakhtairova — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Economics and Public Administration, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: elena-bakhtairova@yandex.ru.

Eugene A. Derbenyov — Master's Degree Student, Chair of Economics and Public Administration, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: 664000@list.ru.

Библиографическое описание статьи

Бахтаирова Е. А. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти на примере службы ЗАГС Иркутской области / Е. А. Бахтаирова, Е. А. Дербенёв // *Baikal Research Journal*. — 2015. — Т. 6, № 6. — DOI : [10.17150/2411-6262.2015.6\(6\).1](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2015.6(6).1).

Reference to article

Bakhtairova E. A., Derbenyov E. A. Assessing activity efficiency of bodies of executive power through the example of registry services agency of Irkutsk Oblast. *Baikal Research Journal*, 2015, vol. 6, no. 6. DOI: [10.17150/2411-6262.2015.6\(6\).1](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2015.6(6).1). (In Russian).