

Буреш О.В., Варенникова Ю.В.*
Оренбургский государственный университет,
*Федеральная регистрационная служба по Оренбургской области

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ РОСРЕГИСТРАЦИИ В РАМКАХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Освещаются вопросы реформирования органов государственной власти, необходимость применения методов оценки рациональности использования бюджетных средств. Предлагается методика определения эффективности деятельности органов Росрегистрации на основе методов многомерного статистического анализа для смешанного набора признаков.

Реформирование системы управления экономикой способствовало появлению широкого круга теоретических и прикладных работ, направленных на решение проблем адаптации предприятий к новым условиям. Аналитики стали применять различные методики проведения комплексной оценки предприятий по целому набору показателей финансовой деятельности. Государственный сектор экономики долгое время продолжал функционировать на прежних условиях. Для разрешения сложившейся ситуации в соответствии с Указом Президента №824 от 23 июля 2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» определены приоритетные направления политики государства по проведению административной реформы в Российской Федерации на среднесрочную перспективу: региональный и муниципальный аспект. Помимо задачи комплексной модернизации системы государственного управления и местного самоуправления ставится также задача провести реформирование бюджетной системы (бюджетного процесса, бюджетного сектора, межбюджетных отношений, процедур исполнения бюджета).

Сейчас, когда социальные услуги, их большая часть стали рыночно ориентированы, власти придется каждый раз отвечать и обосновывать обществу принятые решения, почему именно такой способ удовлетворения конституционных прав граждан в сфере социальных услуг избран государством.

Все эти вопросы в совокупности были обозначены в Бюджетном послании Президента в виде концептуальной реформы бюджетной сферы. Указанная реформа уже сейчас находится в стадии практической реализации государственного сектора управления. Для реализации

статей Бюджетного кодекса Президент Российской Федерации в Бюджетном послании Федеральному собранию указал на необходимость использования методов оценки рациональности использования бюджетных средств, а также внедрения индикаторов результативности использования бюджетных средств.

Целью подобного реформирования является смещение акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» к «управлению результатами» через увеличение самостоятельности участников в рамках четких среднесрочных ориентиров. В сложившихся условиях для определения финансового результата возникает необходимость оценивать эффективность деятельности в бюджетной сфере не только по комплексу данных бухгалтерского учета, но и по целому комплексу показателей основной деятельности.

В развитие концепции реформирования 9 марта 2004 г. Президент Российской Федерации издал указ, определивший систему и структуру федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с этим важным актом в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Первоначальный этап административной реформы реализовал лишь небольшую часть мер по реформированию системы исполнительной власти в стране, касающуюся изменения структуры и функций федеральных органов исполнительной власти. В этой связи было принято решение о разработке Федеральной целевой программы «Административная реформа», реализация которой рассчитана на период до 2010 г. В

программе впервые ставится вопрос о том, чтобы весь комплекс мер, которые предлагается реализовать на уровне федеральных органов исполнительной власти, мог быть в том же объеме и практически в те же сроки реализован на уровне субъектов Российской Федерации и в значительной мере – на уровне местного самоуправления. Основными показателями результативности административной реформы должны стать: приближение измеряемых показателей качества государственного управления к уровню развитых стран; снижение затрат пользователей государственных и муниципальных услуг; снижение издержек от неэффективности госзакупок; снижение издержек для бизнеса; снижение коррупционных потерь в экономике.

В рамках проводимой административной реформы система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним также претерпела изменения. Эти функции были переданы вновь созданной Федеральной регистрационной службе (Росрегистрации) (далее – ФРС). В связи с этим ФРС приобрела статус государственной гражданской службы, а ее сотрудники – статус государственных гражданских служащих.

В рамках проводимой административной реформы задача оценки результативности деятельности сводится к определению эффективности деятельности как органа власти, так и отдельно взятого госслужащего. Для создания действенной системы, регулиющей поведение государственных служащих, необходимо наличие развитой системы поощрений, лишенной субъективизма. Система поощрений должна опираться на объективные сведения об объемах и сложности проделанной работы каждого госслужащего, являющегося неотъемлемым элементом в системе государственного управления [1].

В целях реализации мероприятий административной реформы возникает необходимость проведения сравнительного комплексного анализа эффективности деятельности органов Росрегистрации. Для решения поставленной задачи предлагается следующая методика, состоящая из четырех этапов:

1. Формирование системы первичных

количественных и качественных показателей. «Оцифровка» качественных признаков.

2. Определение однородных групп структурных подразделений Росрегистрации.

3. Построение интегрального показателя (рейтинга) эффективности деятельности для каждого структурного подразделения Росрегистрации.

4. Определение нагрузки на государственного служащего (регистратора прав) с учетом коэффициентов сложности.

Второй и третий этап применяется для количественного и смешанного набора признаков с целью сравнения результатов.

Для проведения анализа вводится система первичных показателей, образующая информационную базу исследования. Агрегированные количественные показатели предлагается рассчитывать на основе первичных данных из ведомственной статистической отчетности, которые являются устойчивыми во времени и отвечают требованиям представительности, информационной доступности и достоверности. Для показателей за 2004 год источником данных является ведомственная форма отчетности №8 «Сведения о деятельности учреждений юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», приложение №11 к приказу Министерства юстиции РФ от 21.01.2003 г. №16. А для показателей за 2005 год в связи с реорганизацией используется форма №8 «Сведения о деятельности Федеральной регистрационной службы по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», приложение №6 к приказу Министерства юстиции РФ от 30.08.2005 г. №149. Каждая из этих форм состоит из n разделов, а каждый ее раздел является таблицей (матрицей) из m -строк и k -граф. Ниже приводятся формулы расчета агрегированных количественных показателей для каждого отчетного периода.

1. *Общее количество приостановленных дел в отчетном периоде (X_1).*

$$X_{1(2004)} = P1C3Гр3 + P1C3Гр4 + P1C3Гр5 ,$$

где $PnCmГрk$ – значение показателя из раздела n , находящегося на пересечении m -строки и k -графы ведомственной формы отчетности №8.

$$X_{1(2005)} = P1C69Гр7 + P2C65Гр7 + P3C80Гр11.$$

2. *Общее количество отказов в государственной регистрации (X_2).*

$$X_{2(2004)} = P1C3Гр7.$$

$$X_{2(2005)} = P1C69Гр5 + P2C65Гр5 + P3C80Гр9.$$

3. *Общее количество регистрационных действий (X_3).*

$$X_{3(2004)} = P1C3Гр3,$$

или

$$X_{3(2004)} = P2C9Гр1 + P2C9Гр2 + P2C9Гр3 + P2C9Гр4 + P2C9Гр5 + P2C9Гр6 + P2C9Гр7 + P2C9Гр8 + P2C9Гр9 + P2C9Гр10 + P2C9Гр11 + P2C9Гр12 + P2C9Гр14.$$

$$X_{3(2005)} = P1C69Гр3 + P2C65Гр3 + P3C80Гр4.$$

4. *Выдано выписок, справок из Единого государственного реестра прав (X_4).*

$$X_{4(2004)} = P5C2Гр11.$$

$$X_{4(2005)} = P8C2Гр1 + P8C2Гр2 + P8C2Гр3 + P8C2Гр4 + P8C2Гр5 + P8C2Гр6 + P8C2Гр8 + P8C2Гр9 + P8C2Гр10 + P8C2Гр12.$$

5. *Отказано в предоставлении информации (X_5).*

$$X_{5(2004)} = P5C5Гр11.$$

$$X_{5(2005)} = P8C5Гр1 + P8C5Гр2 + P8C5Гр3 + P8C5Гр4 + P8C5Гр5 + P8C5Гр6 + P8C5Гр8 + P8C5Гр9 + P8C5Гр10 + P8C5Гр12.$$

Помимо вычисляемых показателей, получаемых из ведомственной статистической отчетности, в предлагаемую систему включаются также следующие количественные показатели:

6. *Общее количество технических ошибок (X_6).*

Данный показатель определяется путем подсчета за указанный период всех записей

об изменениях, внесенных в Единый государственный реестр прав с указанием признака «техническая ошибка» как по объектам недвижимости, так и по правам на эти объекты, согласно «Правилам ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.02.1998 №219.

7. *Расходы за отчетный период (X_7).*

Показатель берется по данным бухгалтерского учета за отчетный период в разрезе по каждому подразделению. Включение произведенных расходов в систему рассматриваемых показателей является одним из важных факторов, позволяющим достаточно объективно оценить эффективность деятельности подразделений.

Для проведения не только количественного, но и одновременно качественного анализа в рассматриваемую систему количественных показателей включены следующие качественные ранговые признаки:

1. *Уровень состояния занимаемых помещений (X_8).*

Данный качественный признак может принимать следующие значения:

1 – плохое (рабочие места специалистов частично оснащены вычислительной и оргтехникой, занимаемое помещение нуждается в капитальном ремонте, регистраторы и специалисты, осуществляющие прием и выдачу документов, располагаются одним кабинетом);

2 – удовлетворительное (рабочие места специалистов частично оснащены вычислительной и оргтехникой, занимаемое помещение нуждается в текущем ремонте, регистраторы и специалисты, осуществляющие прием и выдачу документов, располагаются в одном кабинете);

3 – хорошее (рабочие места всех специалистов оснащены вычислительной и оргтехникой, занимаемое помещение нуждается в текущем ремонте, регистраторы и специалисты, осуществляющие прием и выдачу документов, располагаются в отдельных кабинетах);

4 – отличное (рабочие места всех специалистов оснащены вычислительной и оргтехникой, в помещении осуществлен текущий или капитальный ремонт, регистраторы и специалисты, осуществляющие прием и выдачу документов, располагаются в отдельных кабинетах).

2. *Выслуга лет* (X_9).

Выслуга лет определяет уровень профессионализма сотрудников. Чем больше стаж работы по специальности, тем выше и его профессиональный уровень.

Качественный ранговый признак «выслуга лет» принимает значения для каждого подразделения в зависимости от наибольшего удельного веса специалистов со стажем работы по специальности:

- 1 – от 1 года до 5 лет;
- 2 – от 5 до 10 лет;
- 3 – от 10 до 15 лет;
- 4 – свыше 15 лет.

Таким образом, при проведении анализа предлагается использовать не только количественные, но и качественные признаки.

В связи с этим предлагается методика «оцифровки» качественных признаков с использованием методов неметрического шкалирования.

Для первоначального этапа «оцифровки» качественных признаков были построены

матрицы различий между объектами, в роли которых выступают структурные подразделения. Элементы δ_{ij} такой матрицы предлагается рассчитывать по упрощенной метрике city-блок [2]:

$$\delta_{ij} = |x_i - x_j|$$

Матрицы различий для качественных признаков «уровень состояния занимаемых помещений» и «выслуга лет» за 2004 и 2005 годы получены с помощью табличного процессора Microsoft Excel 2000. К полученным матрицам применены методы многомерного шкалирования, реализованные в статистическом пакете Statistica 6.0. Наглядное изображение качества отображения на примере данных за 2004 год представляется в виде диаграммы Шепарда на рисунке 1.

На следующем этапе анализа предлагается проводить разбивку структурных подразделений на однородные группы по всей совокупности исходного набора признаков с помощью методов кластерного анализа [3].

Информационную базу исследования составили данные территориального органа Росрегистрации – Управления Федеральной регистрационной службы по Оренбургской области в разрезе его структурных территориальных подразделений за 2004 и 2005 годы.

Для сопоставимости исходных количественных признаков по всем подразделениям первичные показатели приведены в расчете на 1 тыс. жителей, проживающих на территории данного регистрационного округа по данным территориального органа статистики. Для устранения влияния масштаба классификационных признаков на результаты кластерного анализа полученные данные подлежат нормировке.

При проведении кластерного анализа предлагается сопоставление результатов, полученных с помощью иерархических методов полных связей и Уорда, а также

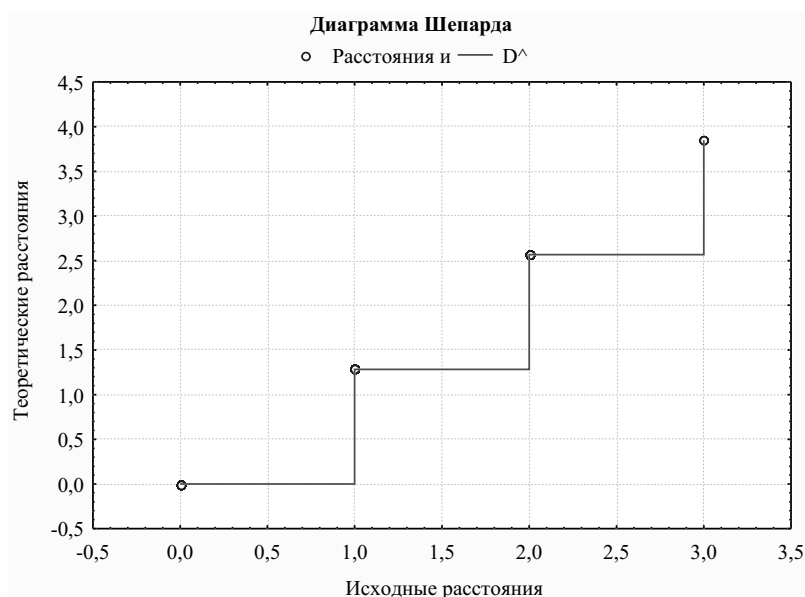


Рисунок 1. Диаграмма зависимости теоретических и исходных расстояний подразделений по признаку «уровень состояния занимаемых помещений» для 2004 г.

метода k -средних для улучшения качества кластеризации.

Кроме того, предлагается два подхода для определения однородных групп подразделений: проведение кластеризации по количественному набору признаков за 2004 и 2005 годы и по смешанному набору признаков за указанные периоды. Так, например, график средних значений для каждого из 5 кластеров, полученных методом k -средних по смешанным признакам за 2005 год, приведен на рисунке 2.

В ходе сравнения результатов применения двух подходов отмечается влияние качественных признаков на выделение групп. В результате кластеризации выявлены устойчивые группы подразделений-лидеров (городские подразделения), «средняков», аутсайдеров (сельские подразделения). Полученные результаты позволили определить причины недостатков и преимуществ. Некоторые подразделения, несмотря на наличие молодых специалистов, оказались в группе «средняков» с самым низким уровнем количества отказов, технических ошибок (кластер 3), что характеризует их с положительной стороны. Это еще раз свидетельствует о том, что уровень компьютерной грамотности молодых специалистов значительно выше, чем у специалистов с большим стажем работы по специальности. В то же время выделяется группа подразделений (кластер 5), в которых, несмотря на высокое значение выслуги лет у специалистов и хорошее состояние помещений, значения всех показателей ниже среднеобластного уровня, а количество приостановлений и отказов самое высокое. В этих подразделениях руководителям необходимо больше уделять внимания организационным вопросам.

Третий этап в целях определения эффективности деятельности органов Росрегистрации предполагает построение соответствующих измерителей в виде специальных интегральных индикаторов [4].

В бюджетной сфере отсутствует какая-либо определенная методика по построению подобных ин-

тегральных показателей. В рамках административной реформы возникает необходимость оперативно определить уровень развития территориальных органов Росрегистрации в пределах субъекта Федерации, федерального округа и даже страны по многим показателям. И в связи с этим применение интегральных показателей для комплексной оценки деятельности бюджетных учреждений должно быть подобно тому, как это делается для организаций, не финансируемых из бюджета [4].

Однако наблюдается один общий недостаток существующих подходов к построению синтетического показателя – отсутствие среди исходного набора исследуемых признаков качественных показателей [5]. В связи с чем предлагается модифицированная методика построения интегрального показателя для сравнительной комплексной оценки деятельности бюджетных учреждений с привлечением не только количественных, но и качественных показателей.

Суть предлагаемой методики состоит в следующем: из исходного набора (количественного или смешанного) признаков выделяются главные компоненты, на основе которых строится интегральный показатель эффективности, так называемый модифицированный таксономический показатель, в основе которого лежит показатель, предлагаемый в работе В. Плюта [6]. Применение метода главных компонент

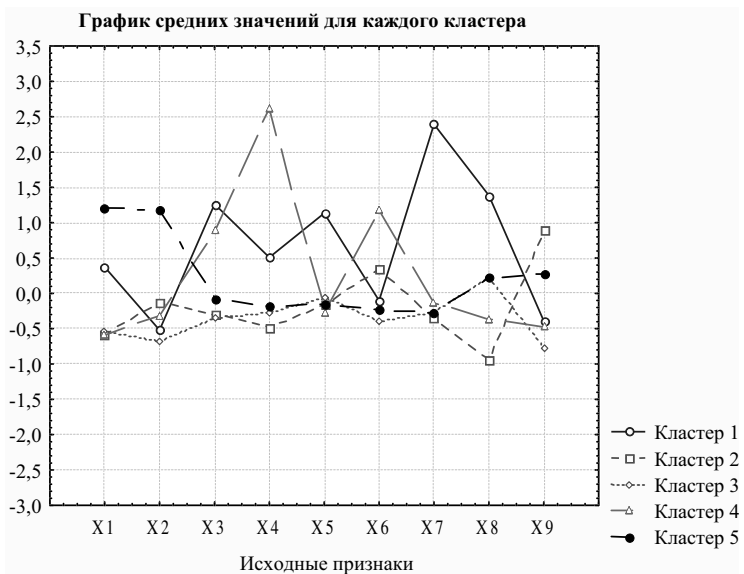


Рисунок 2. График средних значений для каждого из 5 кластеров, полученных методом k -средних по смешанным признакам за 2005 г.

направлено на достижение следующей цели: сокращение числа исходных показателей, используемых при построении интегрального показателя эффективности деятельности подразделений, за счет получения меньшего числа агрегированных факторов. При этом главные компоненты строятся как по количественному набору, так и по смешанному набору унифицированных признаков.

Главные компоненты, как и исходные признаки, могут быть стимуляторами и дестимуляторами. Их следует привести к одному типу, например, преобразовать в стимуляторы. Дестимуляторы заменяются на стимуляторы путем следующих преобразований:

$$f_{ij} = 1 - f'_{ij} \text{ или } f_{ij} = \frac{1}{f'_{ij}},$$

где f'_{ij} – i -е значение j -го фактора-дестимулятора.

Если же не преобразовывать главные компоненты в стимуляторы по указанной формуле, то координаты так называемого эталонного подразделения будут определяться следующим образом:

$$f_{01}, f_{02}, \dots, f_{0s},$$

$$\text{где } f_{0k} = \max_r f_{rk}, \text{ если } k \in I,$$

$$f_{0k} = \min_r f_{rk}, \text{ если } k \notin I \text{ (} k = 1, \dots, s \text{),}$$

I – множество стимуляторов, f_{rk} – k -я главная компонента для r -го объекта.

Расстояние между отдельными объектами и эталоном обозначается c_{i0} и рассчитывается следующим образом:

$$c_{i0} = \left[\sum_{k=1}^s (f_{ik} - f_{0k})^2 \right]^{\frac{1}{2}} \quad (i = 1, \dots, n)$$

Полученные расстояния служат исходными величинами, используемыми при расчете таксономического показателя – интегрального показателя эффективности деятельности подразделений:

$$d_i = \frac{c_{i0}}{c_0},$$

где $c_0 = \bar{c}_0 + 2S_0$,

$$\bar{c}_0 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n c_{i0},$$

$$S_0 = \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (c_{i0} - \bar{c}_0)^2 \right]^{\frac{1}{2}}.$$

Интегральный показатель эффективности деятельности подразделений характеризуется тем, что является величиной положительной и лишь с вероятностью, близкой к нулю, может оказаться больше единицы. Интерпретация его следующая: данное подразделение имеет тем более высокий уровень эффективности деятельности, чем ближе значение показателя к нулю. Поэтому удобнее использовать модифицированный интегральный показатель эффективности деятельности подразделений:

$$d_i^* = 1 - \frac{c_{i0}}{c_0}.$$

С помощью статистического пакета Statistica 6.0 получены главные компоненты. На основе выделенных главных компонент с помощью табличного процессора Microsoft Excel 2000 построен интегральный показатель эффективности деятельности подразделений за 2004 и 2005 годы по количественному и смешанному набору признаков. Результаты двух подходов к ранжированию, как и в случае с кластеризацией, сопоставлялись между собой. Снова отмечается значительная роль качественной составляющей в результатах анализа. Самые высокие рейтинги у городских подразделений, образовавших группу лидеров при кластеризации, обладая хорошими значениями количественных и качественных показателей. В динамике часть подразделений улучшили либо ухудшили свое место в рейтинге, подобно тому, как они попадали в группу «средняков» либо аутсайдеров.

Для решения задачи определения эффективности работы отдельно взятого регистратора предлагается учитывать коэффициенты сложности для каждого вида регистрационного действия, определенные экспертным путем. Первоначально данные коэффициенты расставляются несколькими экспертами. Для оценки согласованности расставленных экспертами коэффициентов рассчитывается коэффициент конкордации с помощью статистического пакета Statistica 6.0.

Применяемая новая методика расчета нагрузки на регистратора в день позволяет учесть сложность каждого регистрационного действия в зависимости как от субъекта, так и от объекта правоотношений. Предла-

гаемая формула определения нагрузки на регистратора с учетом коэффициентов сложности выглядит следующим образом:

$$H = \sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^M C_{ij} x_{ij},$$

где x_{ij} – регистрационное действие, связанное с регистрацией права собственности, иных вещных прав, ограничений, сделок j -го типа субъектов с i -м видом объектов недвижимости;

C_{ij} – весовой коэффициент для x_{ij} регистрационного действия;

M – количество типов субъектов;

N – количество видов объектов.

Согласно данной формуле рассчитана нагрузка на регистраторов за 2004 и 2005 годы, а также определена нагрузка за один день с помощью табличного процессора Microsoft Excel

2000. По значению данного показателя все регистраторы также проранжированы.

Таким образом, проведенное исследование является одной из первых попыток проведения сравнительного комплексного анализа эффективности деятельности органов Росрегистрации с помощью методов многомерного статистического анализа. Полученные результаты позволяют сделать вывод, что применение данных методов к смешанному набору признаков обеспечивает более объективную оценку эффективности деятельности как государственного органа в целом, так и отдельно взятого государственного служащего. На основании результатов могут быть определены тенденции развития, резервы повышения эффективности функционирования органа государственной власти.

Список использованной литературы:

1. М.В. Григорьева. Административная реформа: проблемы и перспективы развития // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации, №7, 2005.
2. Сошникова Л.А., Тамашевич В.Н., Уебе Г., Шефер М. Многомерный статистический анализ в экономике: Учеб. пособие для вузов / Под ред. проф. В.Н. Тамашевича. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 598 с.
3. Мандель И.Д. Кластерный анализ. – М.: Финансы и статистика. 1988. – 176 с.: ил.
4. Варенникова Ю.В. Применение интегральных индикаторов в социально-экономических задачах. // Формирование рыночного хозяйства: теория и практика. Сборник научных статей. Выпуск VI. / Под ред. проф. М.Г. Лапаевой. – Оренбург: ИПК ОГУ, 2005. С. 62-67. – 0,31 п.л.
5. С.А. Айвазян. Эконометрическое моделирование. Учебное пособие для вузов. – Выпуск 3. Сравнительный анализ интегральных характеристик качества жизни населения субъектов Российской Федерации. – М.: МЭСИ, 2002. – 64 с.
6. Плюта В. Сравнительный многомерный анализ в эконометрическом моделировании / Пер. с польск. В.В. Иванова. – М.: Финансы и статистика, 1989. – 175 с.: ил. – (Б-чка иностранных книг для экономистов и статистиков).