

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

Преобразования отраслевой вертикали государственной власти предопределяют возникновение «транзакционных издержек административных трансформаций», возникающих вследствие изменений процедуры оказания государственных услуг. Автором предложены принципиальные подходы к оценке экономической эффективности трансформации институциональных регуляторов рынка.

Черода административных преобразований преследует отраслевую вертикаль органов государственной власти на транспорте с момента ее образования. Процесс реформирования, за исключением редких отрезков времени, называемых сегодня периодами застоя, носил перманентный характер.

Так, первые упоминания об органах государственного управления, связанных с перевозками, относятся к середине XVI в. Это Ямской приказ, который просуществовал до 1711 г. На его основе образован впоследствии Почтовый департамент (1782 г.). В 1733 г. создана Канцелярия перспективной дороги Москва–Петербург, которая в 1755 г. стала называться Канцелярией строения государственных дорог. Отсюда берет начало орган государственного управления дорожной отраслью. В 1798 г. образован Департамент водяных коммуникаций, что является датой рождения органа государственного управления на речном транспорте. 20 ноября 1809 г. вышел Манифест императора Александра I, которым учреждено Управление водяными и сухопутными сообщениями и Институт корпуса инженеров путей сообщения. При Главном директоре Управления учреждается Экспедиция, подразделяющаяся на три разряда: водяных сообщений, сухопутных сообщений и торговых портов. Создан Совет Управления. Для лучшего управления водяными и сухопутными сообщениями пространство Российской империи разделяется на десять округов.

Управление водяными и сухопутными коммуникациями преобразовано в Главное управление водяными и сухопутными коммуникациями. Своим Именным (указом) от 25 августа 1814 г. Александр I повелевает, чтобы «правлящий ныне должность Главного Директора путей сообщения Инженер-Генерал Деволант присутствовал по своей части в Комитете Министров, и адресовался в оный на правах прочих Министров», так как «при разделении Государственных дел, Главное Управление путей сообщения осталось в порядке, определенном учреждением 20 ноября 1809 г., и составляет собой отдельное Министерство».

В 1833 г. Главное управление водяными и сухопутными коммуникациями преобразовано в Главное управление путей сообщения и публичных зданий. В 1842 г. в его составе образован Департамент железных дорог. В 1864 г. Институт Корпуса инженеров путей сообщения преобразован в Институт инженеров путей сообщения. В 1865 г. Главное управление путей сообщения и публичных зданий преобразовано в Министерство путей сообщения. Министерство состояло из четырех департаментов: сухопутных сообщений, водяных сообщений, железных дорог, ревизий и отчетов.

В таком виде Министерство путей сообщения просуществовало до 1918 г., когда было преобразовано в Народный комиссариат путей сообщения. В 1930 г. В 1931 г. Народный комиссариат путей сообщения, как единый орган управления на транспорте, прекратил существование и разделился на комиссариаты по отдельным видам транс-

порта. В 1990 г. создано Министерство транспорта РСФСР, которое задумывалось как единый орган государственного управления на транспорте и объединило под своим началом дорожное хозяйство, автомобильный, речной, морской, промышленный транспорт и гражданскую авиацию.

В 1991 г. создано Министерство транспорта Российской Федерации. В 1992 г. на базе упраздненного МПС СССР создано Министерство путей сообщения Российской Федерации, как федеральный орган исполнительной власти на железнодорожном транспорте. Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство транспорта РФ и Министерство путей сообщения РФ упразднены. Одновременно образовано Министерство транспорта и связи РФ. 20 мая 2004 г. Минтрансвязи России преобразовано в Министерство транспорта Российской Федерации и Мининформсвязи России (Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649). Таким образом, 20 мая 2004 г. в России воссоздан единый федеральный орган исполнительной власти в области транспорта.

Таким образом, в рассматриваемый период, число административных трансформаций только в отрасли железнодорожного транспорта достигло почти двух десятков. Совершенно ясно, что каждый из перечисленных этапов административных преобразований имел достаточную, для своего времени аргументацию, как правило, четкую цель и средства ее достижения. Каждый раз трансформируемый орган государственной власти наделялся или лишался определенных полномочий, получал новые очертания зоны своей ответственности, приобретал иной, отличный от прежнего набор инструментов для реализации государственной политики.

Последующие оценки произведенных трансформаций вновь давали пищу для размышления над новыми преобразованиями с учетом изменений внутренней или внешней среды. При принятии кажущихся на первый взгляд очевидных решений по структуре и объему вносимых изменений в расчет принимались интересы отрасли, то есть те положительные экономические эффекты, которые должны были возникнуть в результате реформирования вертикали власти. И к счастью, как правило, основная часть достигаемых результатов оправдывала средства их достижения.

Однако, объективности проводимых оценок не всегда сопутствовали расчеты, или точнее сказать учет издержек, возникающих в процессе самих административных преобразований. Помимо прямых затрат, возникающих в результате осуществления хозяйственной деятельности, предпринимательская среда несет значительные транзакционные издержки от преодоления административных барьеров. Административный барьер – это совокупность норм и правил, регламентирующих деятельность хозяйствующих субъектов и имеющих экономические последствия. Общество заинтересовано в реализации правил, гарантирующих безопасность и упорядочивание деятельности предпринимателей. Эту функцию выполняют, например такие государственные услуги как лицензирование, пономерной учет подвижного состава, приемка в эксплуатацию железнодорожного пути, сертификация и пр.

Считается, что впервые понятие «транзакционные издержки» использовал Р. Коуз. Он определил сущность понятия «транзакционные издержки» как новый вид издержек, который потребует, чтобы при осуществлении рыночной транзакции, определить, с кем желательно заключить сделку и на каких условиях, провести предварительные

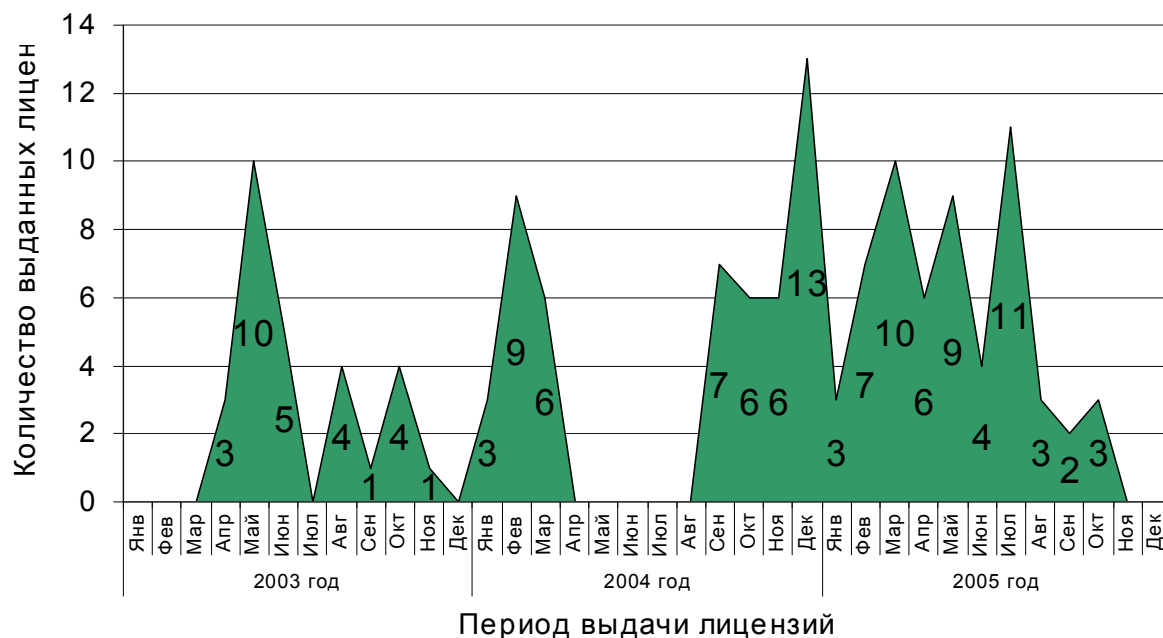
переговоры, подготовить контракт, собрать сведения, чтобы убедиться в том, что условия контракта выполняются, и т.д.¹

В этой связи необходимо ввести определение особого вида издержек описываемых как «транзакционные издержки административной трансформации», под данным видом транзакционных издержек понимаются издержки хозяйствующих субъектов, возникающие в процессе изменения порядка оказания или потребления государственных услуг. Природа этого вида издержек определяется наличием рисков государственного регулирования, относимых к рискам внешней среды, включая изменения действующего законодательства.

Ярким примером существования такого рода издержек может служить трансформация лицензионного барьера образца 2004 г. Проводимые преобразования административной системы, наряду с положительными эффектами, сопровождались возникновением затруднений и перебоев в отлаженном механизме государственного регулирования отрасли железнодорожного транспорта.

В ходе реорганизации МПС России не все реализуемые им «де-юре» на тот момент государственные функции продолжали исполняться вновь созданными структурами «де-факто». Например, осуществление такой функции как лицензирование перевозочной деятельности на железнодорожном транспорте в ходе реорганизации МПС России было прервано на несколько месяцев ввиду фактической неготовности вновь созданных структур органов государственной власти в сфере железнодорожного транспорта осуществить эту функцию на местах.

Сбои в процедуре оказания государственных услуг в период административного реформирования представлены на соответствующем графике (рисунок)².



¹ Тупиха Н.А. Бюрократические транзакционные издержки как фактор торможения экономики России: Дис. ... канд. экон. наук. Краснодар, 2008.

² Буровцев В.В. Экономическая оценка лицензионного барьера при формировании конкурентной среды на рынке грузовых железнодорожных перевозок: Дис. ... канд. экон. наук. Новосибирск, 2006.

Такие продолжительные перерывы в процессе оказания государственных услуг способны иллюстрировать значительные экономические потери хозяйствующих субъектов, возникающие в процессе реализации благих в общем-то мер, направленных на повышение эффективности государственных институтов. Что к примеру, означает перерыв в один квартал в процедуре приемки в эксплуатацию готового железнодорожного пути, являющегося не просто чрезвычайно фондоемким инфраструктурным объектом, но и единственным связующим звеном отдельного предприятия с потребительским рынком?

Оценить возникающие в таком случае трансакционные издержки административных трансформации достаточно просто. В этом случае возможно сопоставить замороженные в инфраструктурном объекте на целый квартал финансовые средства с недополученной прибылью в случае размещения этих же средств на депозитных счетах коммерческого банка. Таким же образом, возможно оценить издержки вагоностроительных предприятий, не имеющих возможность вывести на железнодорожную сеть произведенный подвижной состав ввиду «паузы в процедуре пономерного учета». И такие примеры, точнее места приложения подобной методики оценки трансакционных издержек административных трансформаций, можно найти в практически любой государственной услуге.

Реалии сегодняшнего дня демонстрируют актуальность научных исследований в направлении оценки эффективности административных преобразований. Так, в свете ряда последних громких «актов несанкционированного вмешательства» в деятельность железнодорожного транспорта (в первую очередь террористических актов) в системе оказания государственных услуг на железнодорожном транспорте появились такие услуги как: оценка уязвимости и категорирование объектов железнодорожного транспорта, формирование планов обеспечения транспортной безопасности, контроль их исполнения и т.д. Таким образом, в структуре себестоимости услуги по перевозке появляются новые издержки, связанные с изменившимися нормами обеспечения безопасности на транспорте, необходимостью обучения нового вида специалистов, финансирования специальных мероприятий, приобретение дополнительного оборудования. Как изменится в таком случае транспортная доля в структуре отечественного валового национального продукта — гадать не приходится...

Таким образом, очевидно, что оценка макроэкономической эффективности административных трансформаций рыночных регуляторов, оказывающих государственные услуги, может быть достоверной только с учетом соответствующих трансакционных издержек.

Реализация административной реформы в Российской Федерации в целом, и в структуре органов государственной власти в отрасли, ввиду ее несовершенства далека от завершения. Получение объективных, развернутых оценок результатов административного реформирования требует продолжения анализа, обобщения материалов и поиска соответствующих управленческих решений.