

DOI: 10.12731/2218-7405-2015-9-29

УДК 330.342

МОДЕЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССОМ СОКРАЩЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ СФЕРЫ УСЛУГ

Молотков Ю.И., Буровцев В.В.

Рассматриваются вопросы моделирования управления процессом сокращения административных барьеров в системе предоставления государственных услуг на транспорте в Российской Федерации.

В проектируемой модели управления процессом трансформации административных барьеров выделены основные компоненты и элементы, входящие в процесс предоставления государственных услуг на транспорте.

Алгоритмизация и моделирование управления процессом сокращения административных барьеров позволяет снизить транзакционные издержки предоставления государственных услуг на транспорте.

Результаты проведенного исследования имеют теоретическое и прикладное практическое значение, разработанные алгоритмы предоставления услуг и модель управления сокращением транзакционных издержек государственных услуг на железнодорожном транспорте могут быть использованы в других сферах предоставления транспортных услуг.

Ключевые слова: Государственные услуги; моделирование; управление процессом; трансформация; административные барьеры; структурные компоненты и элементы модели; транзакционные издержки.

MODELING OF CONTROL OF THE ADMINISTRATIVE BARRIERS REDUCTION PROCESS IN THE STATE SERVICE SECTOR

Molotkov Y.I., Burovtsev V.V.

The issue of modeling of control of the administrative barriers reduction process in the provision of public transport services in the Russian Federation has been considered.

The main components and elements included in the provision of public transport services have been identified within the developed control model for the transformation process of administrative barriers.

Algorithmization and modeling of control of the administrative barriers reduction process allows reducing transaction costs of state transport services provision.

The research results have theoretical and applied practical significance; the developed algorithms of the services provision and the control model for the reduction of transaction costs of railway state services may be used in other areas of transport services.

Keywords: *Public services; modeling; process control; transformation; administrative barriers; structural components and elements of the model; transaction costs.*

Эффективность государственного регулирования экономики и преодоление административных барьеров при формировании государственных услуг можно решить за счет совершенствования инструментов и моделирования процессов при реализации государственной политики на железнодорожном транспорте, так как эта сфера имеет огромное значение не только для экономики России, но и для мировой практики в целом. В процессе перехода к рыночным механизмам в экономике России и при масштабных институциональных трансформациях значительно возросла роль государства, которое призвано выполнять функции контроля и регулирования процессов этих преобразований. Министр путей сообщения Российской Империи С.Ю. Витте отмечал:

«В железнодорожном деле сосредотачивается и перекрещивается такая масса разнообразных и важных интересов, что оставлять дороги в бесконтрольном ведении частных предпринимателей представляется крайне рискованным» [7].

Существующие административные барьеры, их преодоление в государственном секторе сферы услуг осуществляется за счет разработки нормативно-правовых актов, обеспечивающих формирование государственных услуг с учетом рыночных отношений. Формирующаяся нормативно-правовая база (НПБ) федерального и отраслевого уровня предусматривает оптимизацию (минимизацию) уровня административных преград, мешающих предпринимательской деятельности. К таким регулирующим документам можно отнести [1, 2, 3]:

- Указ Президента РФ от 29.06.1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства».
- Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг.».

- План мероприятий по реализации Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг.
- Приказ Минтранса РФ от 12.05.2005 г. № 45 «Об утверждении Транспортной стратегии РФ на период до 2020 г.».

Вместе с тем, в отрасли железнодорожного транспорта последовательно осуществляется целый ряд институциональных трансформаций, определенных положениями структурной и административной реформы. В частности, одной из основополагающих задач третьего этапа структурной реформы железнодорожного транспорта (2006-2015 гг.) является создание условий развития конкурентной среды в сфере грузовых железнодорожных перевозок.

Открывая доступ к инфраструктуре железнодорожного транспорта независимым грузоперевозчикам, возникает необходимость соблюдения установленных требований безопасности как технологического, так и экономического характера. Иными словами, речь идет как о безопасности осуществления процесса грузовых железнодорожных перевозок, так и об устойчивости работы всей отрасли.

Следует иметь в виду, что в результате последовательной реализации положений административной реформы, в отрасли железнодорожного транспорта была сформирована и продолжает совершенствоваться трехуровневая вертикаль органов государственного управления. Особое значение, в результате состоявшейся реорганизации Министерства путей сообщения РФ, приобрело Федеральное агентство железнодорожного транспорта, основной задачей которого явилось оказание государственных услуг.

Действительно, задача государственного регулирования, особенно сегодня, стоит достаточно остро в стратегических отраслях российской экономики. К таким отраслям без сомнения относится и железнодорожный транспорт, который обеспечивает целостность государства и способствует развитию экономических связей на международном, межрегиональном и региональном уровне. Решение проблем государственного регулирования, в формирующейся системе оказания государственных услуг на транспорте, поможет снять межведомственные административные барьеры, которые существенно влияют на экономические результаты хозяйствующих субъектов.

В связи с этим положение важнейшее значение приобретает такое понятие как «административный барьер», который образовался в связи со сменой экономической парадигмы и переходом на рыночные отношения.

Российское общество с одной стороны заинтересовано в реализации правил, гарантирующих безопасность и упорядочивание деятельности предпринимателей, а с другой безопас-

ность государства и самого общества. Например, такие государственные услуги как: лицензирование, пономерной учет подвижного состава, процедуры примыкания и открытия для постоянной эксплуатации железнодорожного пути, сертификация, осуществляет государственный орган Федеральное агентство железнодорожного транспорта, а с другой стороны, помимо прямых затрат, предпринимательская среда несет значительные транзакционные издержки от преодоления административных барьеров – от неупорядочивания технологии отпуска государственных услуг.

Исследование и классификация существующих административных барьеров позволят снизить транзакционные издержки, что создает возможность правильно организовать, за счет регулирующего воздействия государственными органами управления, оказание государственных услуг.

Задача такого исследования актуальна и является приоритетом государственной экономической политики, в частности, в сфере развития железнодорожного транспорта, и ее решение является необходимостью для повышения уровня конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности естественных монопольных секторов российской экономики.

Основной *целью* исследования является разработка методологических подходов к решению задачи формирования оптимального управленческого воздействия на существующие административные барьеры, для снижения транзакционных издержек пользователей государственных услуг на железнодорожном транспорте.

В ходе проведения исследования решались следующие *задачи*:

- провести ретроспективный анализ функциональных взаимодействий государственных институтов в отрасли железнодорожного транспорта;
- изучить институциональные преобразования для формирования системы оказания государственных услуг на транспорте;
- определить экономико-правовую сущность возникновения административных барьеров в системе оказания государственных услуг на транспорте;
- сформировать существующие проблемы при оптимизации административных барьеров на транспорте;
- определить экономическую природу возникновения и размер транзакционных издержек, и меры по их снижению в процессе преодоления административных барьеров;
- разработать модель управления процессом минимизации уровня транзакционных издержек от воздействия на административные барьеры, в сценарных условиях стратегического развития транспортной отрасли России.

В качестве *объекта исследования* принята совокупность процессов и закономерностей административных и экономических отношений, возникающих в ходе управления процессом трансформации административных барьеров в системе институтов, влияющих на формирование государственных услуг на транспорте.

Предметом исследования принята система предоставления государственных услуг на железнодорожном транспорте и их трансакционные издержки, а также механизмы управления процессом трансформации административных барьеров в системе институтов, влияющих на формирование государственных услуг на транспорте.

Основные методы исследования: структурно-системный анализ, алгоритмизация и моделирование, анализ нормативно-правовых актов, статистический анализ.

Проведенное исследование позволило выделить *институциональную среду* формирования государственных услуг на транспорте, а именно:

- Правительство Российской Федерации.
- Министерство транспорта.
- Федеральная служба по тарифам.
- Федеральная антимонопольная служба.
- Федеральное агентство железнодорожного транспорта.
- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.
- Хозяйствующие субъекты отрасли железнодорожного транспорта.

Институциональная среда должна сформировать качественные государственные услуги на транспорте, но так как действующая нормативно-правовая база не обеспечивает согласованность отпуски государственных услуг, то в связи с этим и возникают административные барьеры.

Преобразование институциональной организационно-управленческой среды и формирование ее новых структурных взаимосвязей, должно обеспечить качественное оказание государственных услуг.

Структурные и административные преобразования при реформировании отечественного железнодорожного транспорта позволяют сформировать новую систему оказания государственных услуг. Ниже в таблице 1 приведены функциональные изменения взаимодействия институциональной среды.

Таблица 1

Функциональные изменения институциональной среды

Период	Функциональные особенности
До начала институциональных трансформаций	Министерство путей сообщения в своей сфере ответственности одновременно устанавливало: <ul style="list-style-type: none">• нормы и правила;• организовывало их исполнение на практике;• осуществляло контроль исполнения норм и правил
После начала реализации активной фазы институциональных преобразований	Функции ведомств разделены и установлена новая трехуровневая система органов государственного управления: <ul style="list-style-type: none">• министерство определяет «правила игры», то есть вырабатывает нормативно-правовую базу;• федеральная служба – осуществляет контроль и надзор за ее исполнением, а также лицензирование;• федеральные агентства – осуществляют правоприменительную деятельность и оказывают государственные услуги:• пономерный учет;• примыкание к железнодорожным путям общего пользования;• и другие

Для существенных изменений в сфере формирования и отпуска государственных услуг на железнодорожном транспорте и для снижения транзакционных издержек необходимо, чтобы институциональная среда (табл. 1) постоянно согласовывала свои регулирующие документы на уровне Правительства Российской Федерации.

Для того, чтобы решить проблему формирования и отпуска государственных услуг, были выделены и классифицированы административные барьеры, (табл. 2) мешающие реализации государственных услуг на железнодорожном транспорте.

Исполнение функциональных обязанностей институциональной средой, при формировании и отпуске государственных услуг, которая отвечает за качество услуг и за снижение транзакционных издержек, а также и за сокращение времени при оформлении государственных услуг.

Таблица 2

*Административные барьеры по видам государственных услуг
 на железнодорожном транспорте*

Институциональная среда формирования государственных услуг	Виды государственных услуг			
	Лицензирование	Пономерный учет	Процедура примыкания и открытия для постоянной экспл. жд. пути	Сертификация
	Административные барьеры по видам услуг			
Правительство РФ	Определяет полномочия министерств и ведомств, иерархию вертикали власти			
Министерство транспорта	Формирует нормативно-правовое поле, регламентирующее административные процедуры оказания государственных услуг			
Федеральная служба по тарифам. Федеральная антимонопольная служба	Формирует макроэкономические условия, обуславливающие сроки окупаемости затрат пользователей государственных услуг			
Федеральное агентство железнодорожного транспорта	Функции отсутствуют	Осуществляет процедуру пономерного учета	Осуществляет процедуру приемки в эксплуатацию и в процедуре определения места примыкания	Осуществляет процедуру определения соответствия товаров и услуг (сертификацию)
Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	Осуществляет процедуру выдачи лицензий, лицензионный контроль	Функции отсутствуют	Функции отсутствуют	Функции отсутствуют
Хозяйствующие субъекты отрасли железнодорожного транспорта	Исполняют обязательные требования и условия, определенные административными регламентами оказания государственных услуг и иными нормативно-правовыми актами			

При исследовании взаимодействия институциональной среды, которая является государственным регулятором сектора государственных услуг, были выделены следующие проблемы

(табл. 3), мешающие дальнейшему развитию качественного формирования государственных услуг на железнодорожном транспорте.

Таблица 3

Ключевые проблемы рыночных и государственных регуляторов государственного сектора сферы услуг

Проблемы в сфере госуслуг	Субъект регулирования	Объект регулирования	Управленческое решение по проблеме
Низкое качество нормативно-правовой базы, регламентирующей процесс взаимодействия	Субъекты законодательной инициативы	Нормативно-правовая база (НПБ)	Подготовка проектов НПА, отнесенных к сфере компетенции взаимодействующих регуляторов
Низкая инициативность предложений	Инициаторы – разработчики изменений	Инициативные предложения, направленные на качественное изменение госуслуг	Внесение инициативных предложений о необходимости дополнительной проработки НПБ
Недостаточная полнота информации для принятия управленческого решения	Информационные операторы, обеспечивающие процессы принятия управленческих решений	База данных, обеспечивающая уровень информационного обеспечения	Формирование на сайтах аналитических материалов для осуществления функции информационного обеспечения при подготовке документов на госуслуги
Бессистемность взаимодействия регуляторов	Совместные коллегиальные органы управления, призванные обеспечить сокращение административных барьеров	Структуризация возможных мер повышения эффективности взаимодействия институтов-регуляторов, в процессе сокращения административных барьеров	Создание коллегиальных органов управления, обеспечивающих сокращение административных барьеров в сфере госуслуг
Отсутствие и неактуальность нормативно-правовой базы	Правовые инстанции соответствующего уровня	Поправки в разрабатываемые НПА	Внесение поправок в проекты и в действующие НПА по регулированию госуслуг
Высокий уровень закрытости формата взаимодействия	Взаимодействующие субъекты – институты госрегулирования услуг	Регулирование условий санкционированного доступа к информационной базе данных госуслуг	Разработка регламента по доступу к информационной базе данных госуслуг
Слабая интегрированность в процессы институтов-участников формирования госуслуг	Институциональные органы, формирующие госуслуги	Уровень интегрированности в организационные процессы участников, оказывающих госуслуги	Создание на сайтах технологической последовательности для всех участников, формирующих госуслуги

В ходе исследования процесса формирования и системы оформления государственных услуг на железнодорожном транспорте были выделены виды государственных услуг и формы влияния институциональной среды (табл. 4).

Таблица 4

Классификация государственных услуг на железнодорожном транспорте по характеру их ролевых установок

Категории услуг	Область регулирования	Виды государственных услуг	Степень влияния
А	Разрешительный характер	Лицензирование деятельности предприятий железнодорожного транспорта. Сертификация объектов, технических средств и услуг. Утверждение планов обеспечения транспортной безопасности. Открытие объекта транспортной инфраструктуры для эксплуатации. Продление сроков службы подвижного состава и технических средств	Открывает новые возможности для участников рынка
В	Запретительный характер	Заккрытие железнодорожной станции для выполнения операций по параграфу тарифного руководства. Заккрытие железнодорожного пути для эксплуатации. Временное прекращение погрузки, перевозки грузов и грузобагажа	Сужает возможности для участников рынка
С	Информационно-аналитический характер	Пономерный учет железнодорожного подвижного состава. Урегулирование разногласий по вопросам взаимодействия в единых технологических процессах. Определение точки примыкания железнодорожного пути общего и необщего пользования	Информирует о требованиях к госуслуге

Анализ свойств административных барьеров в системе оформления государственных услуг на железнодорожном транспорте открывает новые возможности для реализации ряда регулирующих управленческих функций в отношении отрицательного воздействия, оказываемого административным барьером. Упорядочивание административных функций институциональ-

ной среды создаёт реальную возможность для осуществления трансформации административного барьера, а, следовательно, повышения экономической эффективности всей системы государственных услуг.

Классификация, моделирование и алгоритмизация государственных услуг позволяет минимизировать влияние административных барьеров, что существенно влияет на время и качество оказываемых государственных услуг и улучшает условия для осуществления предпринимательской деятельности пользователей государственных услуг.

Управление процессом сокращения административного барьера в системе государственного регулирования можно осуществить, если провести анализ формирования и предоставления государственных услуг в следующей последовательности:

1. Сформировать административный регламент на каждый вид предоставления государственной услуги, который определит последовательность взаимодействия органа государственной власти, оказывающего государственную услугу и хозяйствующего субъекта, являющегося пользователем государственной услуги.
2. Провести системный анализ процесса оказания и возможность регулирования системы государственной услуги и определить уровень и направленность воздействия административного барьера на оказание государственных услуг.
3. Определить перечень причастных институтов государственного регулирования и уровень их суммарного воздействия на условия осуществления предпринимательской деятельности пользователя государственной услуги – агрегированных субъектов.
4. Выделить проблемы административных барьеров от суммарного воздействия на условия осуществления предпринимательской деятельности пользователей государственной услуги.
5. Провести анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей сферу компетенций, пределы необходимого вмешательства и роли каждого из институциональных участников системы государственного регулирования услуг.
6. Сформировать план взаимодействия агрегированных субъектов, обеспечивающий эффективность их целенаправленных и согласованных действий, реализуемых в процессе государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, являющихся пользователями государственной услуги.
7. Сформировать пакет документов для пользователей государственной услуги в соответствии с действующим административным регламентом предоставления государственной услуги.

8. Определить трансакционные издержки с учетом новых административных регламентов предоставления государственной услуги.

Следует иметь в виду, что пользователь государственной услуги несет ряд рациональных трансакционных издержек, связанных с необходимыми манипуляциями с объектом, являющимся предметом оказания государственной услуги: технический осмотр подвижного состава, подготовка железнодорожного пути, приведение в соответствие условий осуществления лицензируемого вида деятельности и т.д. Поэтому получение таких государственных услуг с учетом взаимодействия, институциональных организаций государственного регулирования, должно быть направлено на сокращение административных барьеров. Управлять этим процессом можно, если осуществить анализ взаимной ответственности и выполнить следующие процедуры согласованных взаимодействий, приведённые ниже:

1. Пользователь государственной услуги обращается в соответствующий орган государственной власти для получения государственной услуги (выполнения государственной функции).
2. Орган государственной власти рассматривает поступившие материалы, дает оценку их соответствия предъявляемым требованиям, принимает решение о начале процесса предоставления государственной услуги и сроках его завершения.
3. Пользователь государственной услуги ожидает исполнения государственной услуги (функции) в течение периода, предусмотренного административным регламентом. В указанный период времени хозяйствующий субъект несет иррациональные трансакционные затраты, связанные с вынужденным выбытием из оборота собственных или привлеченных финансовых средств, замороженных в изготовленном (или приобретённом) подвижном составе, построенном железнодорожном пути, технических средствах и кадровом потенциале, необходимых для осуществления лицензируемого вида деятельности.
4. Издержки различного рода, возникшие в ходе выполнения обязательных требований процедуры предоставления государственной услуги влекут за собой ряд разнонаправленных экономических эффектов, обуславливающих изменение параметров рыночной среды.
5. Участники рынка, являющиеся пользователями государственной услуги, испытывают потребность в адаптации условий ведения предпринимательской деятельности к изменившимся условиям внешней среды.

6. Агрегированные субъекты реализуют комплексы организационных мероприятий, предусмотренные соответствующим планом обеспечения эффективного, целенаправленного взаимодействия (согласно результатам настоящего научного исследования).
7. Орган государственной власти выполняет все предусмотренные административным регламентом этапы предоставления государственной услуги.
8. Орган государственной власти формирует материалы, являющиеся результатом предоставления государственной услуги (выполнения государственной функции), направляет их пользователю государственной услуги.
9. В результате изменения суммарного регулирующего воздействия, оказываемого совокупностью институтов государственного регулирования, происходит компенсация негативных экономических эффектов административного барьера регулирующими воздействиями агрегированных субъектов.
10. Агрегированные субъекты (причастные государственные институты), оказывая воздействие на различные параметры и факторы развития и функционирования рыночного пространства, формируют позитивную внешнюю среду потребителя государственной услуги.
11. Производится итоговая фактическая оценка суммарного регулирующего воздействия, оказываемого агрегированными субъектами (с учетом воздействий административного барьера) на условия осуществления предпринимательской деятельности пользователя государственной услуги, оценивается необходимость его корректировки.
12. В результате реализации указанных выше мероприятий, государственная услуга является предоставленной (государственная функция выполненной), суммарное регулирующее воздействие на условия осуществления предпринимательской деятельности хозяйствующего субъекта, являющегося пользователем государственной услуги, имеет нейтральный или позитивный характер.

На этом цикл управления процессом сокращения административного барьера в системе государственных услуг заканчивается. А далее необходимо сформировать алгоритмы по каждому виду государственной услуги, приведенные на рисунке 1.

Ниже приведен пример формирования алгоритма лицензирования перевозочной деятельности в Ространснадзоре.



Рис. 1. Алгоритм лицензирования перевозочной деятельности в Ространснадзоре

Такая логическая последовательность позволяет автоматизировать весь процесс от заявления соискателя на получение лицензии до выдачи Ространснадзором лицензии на этот вид деятельности. Аналогичные алгоритмы разработаны на основании действующих регламентов по видам деятельности, которые приведены в таблице 4.

Анализ разработанных алгоритмов и алгоритма предоставления государственной услуги на рисунке 1 – лицензирования перевозочной деятельности, позволяет выделить ряд последовательных этапов процесса управления при оказании государственной услуги, а также определить соответствующие точки принятия решений. Сформировать начало старта и окончания всей процедуры, оформления государственной услуги и проанализировать заинтересованность

сторон, их функционального влияния и соответственно оптимизировать регламенты взаимодействия всех участников формирования и отпуска государственных услуг.

В спроектированной модели управления процессом трансформации административных барьеров выделены основные компоненты и элементы, входящие в процесс предоставления государственных услуг на транспорте. На рисунке 2 приведена концептуальная модель управления процессом сокращения административного барьера в системе государственных услуг на транспорте.

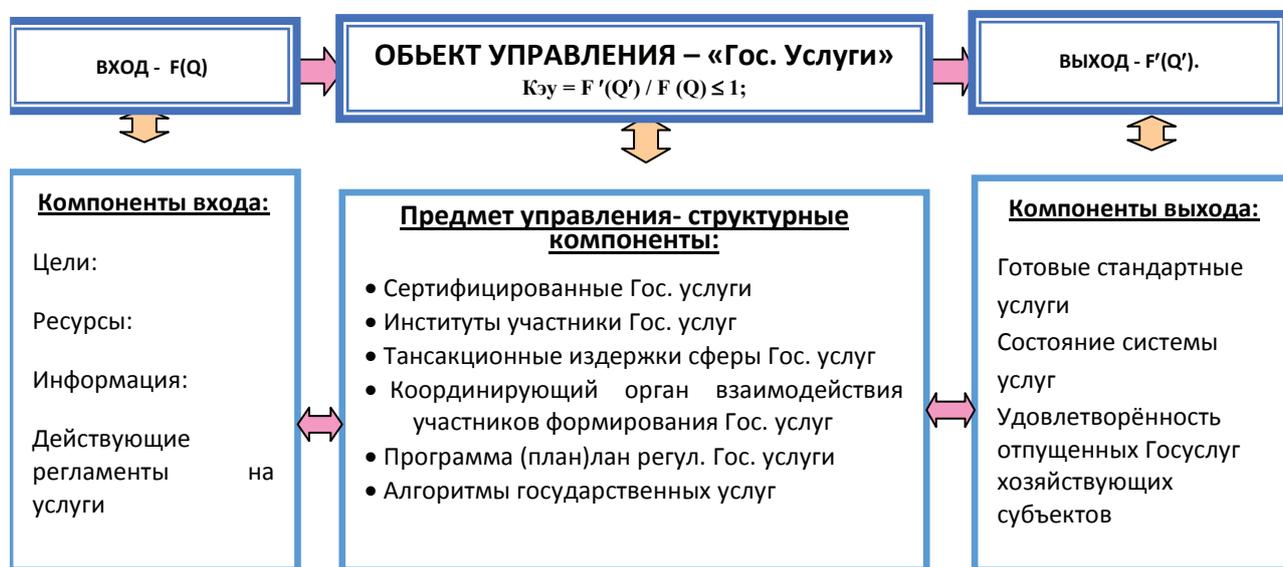


Рис. 2. Организационная модель формирования и управления госуслугами на транспорте

Формирование теоретической модели управления госуслугами, выполнено с учетом работы [12, с. 95], по предлагаемой в работе методологии.

В модели выделены основные компоненты, элементы, которые входят в структуру и состав объекта исследования.

Все конструктивные компоненты, входящие в объект исследования, приведенные в рисунке 1 декомпозированы по группам:

- Компоненты входа.
- Компоненты объекта управления.
- Компоненты выхода.

Декомпозированные конструктивные компоненты, входящие в конструкцию исследуемого объекта, приведены в таблице 5.

Таблица 5

Структурные компоненты модели для управления госуслугами на транспорте

№ п/п	Компоненты модели	Обозначение	Характеристика и способ реализации
<i>Компоненты входа исследуемого объекта</i>			
1.	Цели на входе	{Q}	Главная цель: Снизить транзакционные издержки на Госуслуги Декомпозированные цели: Организовать взаимодействие институциональных организаций, отвечающих за формирование Госуслуг. Создать координирующий орган, регулирующий взаимодействие при формировании и оказании Госуслуг
2.	Ресурсы для достижения целей	{R}	Для достижения целей требуются ресурсы: нормативно-правовые, материальные; трудовые; финансовые; временные. Финансовые ресурсы – бюджеты участников госуслуги и дополнительные ресурсы под программу действий
3.	Информация о состоянии	{I}	Информация об объекте исследования о всех его компонентах, элементах и внешней социально-экономической среде
<i>Компоненты объекта исследования</i>			
4.	Институты участники Госуслуг	{Игу}	Институциональная среда – организационные структуры участники формирования и отпуска Госуслуг табл. 2
5.	Перечень Госуслуг	{ГУ}	Перечень Госуслуг, сформированный в таблице 4
6.	Алгоритмы Госуслуг	{Агу}	Сформированные Алгоритмы и Программные продукты, формирующие электронный вариант оформления государственной услуги (рис. 1)
7.	Транзакционные издержки в сфере Госуслуг	{Тис}	Затраты на формирование каждой госуслуги по государственному перечню услуг на ж.д. транспорте.
8.	Координирующий орган взаимодействия участников формирования Госуслуг	{Отех}	Институциональная среда формирует Координирующий орган для взаимодействия участников формирования и предоставления Госуслуг, с целью снижения транзакционных издержек и затрат времени на Госуслуги – табл. 2
9.	Персонал, взаимодействующий по регулированию Госуслуг	{Пгу}	Профессионально подготовленный персонал, который взаимодействует при формировании, предоставлении и регулировании Госуслуг

10.	Программа формирования Гос. Услуг	{Mэ}	Разрабатывается программа по формированию, предоставлению и регулированию Госуслуг, исполнение которой контролируется Координирующим органом по взаимодействию участников, регулирующих Госуслуги табл. 2
<i>Компоненты выхода исследуемого объекта</i>			
11.	Конечный результат на выходе объекта	{Q'}	Количество и качество стандартизованных и лицензированных государственных услуг. Количество и качество предоставленных государственных услуг. Удовлетворённость субъектов, качеством отпущенных Госуслуг
12.	Ресурсы после достижения принятых целей развития МО	{R'}	Оценка состояния совокупности материальных, трудовых, финансовых, организационных, временных ресурсов, имеющихся в распоряжении институциональных организаций, отвечающих за формирование Госуслуг и продолжения процесса развития стандартизованных и лицензированных государственных услуг под принятую программу
13.	Информация о достижении принятых целей МО и состоянии ресурсов	{I}	Отчетная информация о состоянии объекта исследования, его компонентов, элементов и внешней социально-экономической среде. Индикативная оценка уровня достижения поставленных целей в принятой программе по предоставлению Госуслуг

Кроме того, следует иметь в виду, что необходимо прописать и другие компоненты, входящие в модель управления государственными услугами, а именно:

1. Компоненты для управления функционированием объекта.

- Нормативно-правовая база, обеспечивающая финансово-экономическое взаимодействие и преобразование институциональной среды – участников формирования и предоставленных государственных услуг.
- Структура и система управления координирующим органом по взаимодействию институциональных участников саморегулирующих Госуслуги на рынках.
- Информационно-аналитическая и управляющая система, обеспечивающая программное формирование алгоритмов госуслуг и программное предоставление госуслуг субъектам хозяйственной деятельности.

2. Компоненты для управления развитием объекта.
 - Стратегия развития железнодорожного транспорта.
 - Структурная реформа железнодорожного транспорта.
 - Государственная тарифная политика по снижению административных барьеров и повышения качества государственных услуг.
 - Планы развития монопольных секторов российской экономики.
3. Компоненты, влияющие на деятельность в объекте.
 - Внешняя среда, влияющая на процесс оказания государственных услуг.
 - Законодательные и другие управляемые и неуправляемые переменные, влияющие в целом на процесс, в объекте исследования.
 - Персонал, его уровень профессиональной подготовке, исполняющий функцию Оператора связи – обеспечивающего реализацию процесса формирования и предоставления госуслуг хозяйствующим субъектам.
 - Состояние индикативных показателей по предоставлению госуслуг.

Таким образом, возникает реальная возможность управления процессом трансформации административного барьера в системе государственных услуг, то есть возможность: определения целей регулирующего воздействия, формирования соответствующих планов обеспечения эффективного взаимодействия государственных институтов, выполнения соответствующих комплексов организационных мероприятий, итоговой оценки регулирующего воздействия, определения необходимости его повторной корректировки и т.д.

Задача управления в таком объекте заключается в выявлении причин, мешающих достижению целевого конечного результата $F'(Q')$, то есть в установлении коэффициента $\{Кэу\}$ – *эффективного управления объектом*, который не может быть больше единицы, так как конечная цель деятельности – управленцев- это удовлетворить потребность пользователей государственных услуг, приведенных в таблице 4.

Тогда $Кэу$ эффективного управления будет определяться как отношение значений показателей (заданных целевых значений) на входе и на выходе в объекте управления:

$$Кэу = F'(Q') / F(Q) \leq 1; \quad (1)$$

где: $F(Q)$ – заданная функция по целевым индикативным показателям;

$F'(Q')$ – факт достижения целевой функция по индикативным показателям.

Процесс управления в исследуемом объекте заключается в достижении целевых значений индикаторов – показателей: $\{Пси\}$, $\{Пус\}$, $\{Пку\}$, $\{Пдр\}_{opt, max}$ с учетом имеющихся огра-

ничений, с целью максимального получения конечного результата при \min затрат ресурсов $\{R_i\}$ на процесс управления $\{P_i\}$. Все принимаемые управленческие решения должны быть направлены на снижение транзакционных издержек на Госуслуги и на достижение целевых нормативных значений индикативных показателей по компонентам модели:

$$\emptyset P_i = F(Q_{opt}, \max) [\{P_{си}, P_{ус}, P_{ку}, P_{рп}, P_{др\ opt}, \max\}]; \quad (2)$$

где: $\emptyset P_i$ – установленная функциональная зависимость ресурсных возможностей и имеющихся ограничений в объекте вовемя t при принятии управленческого решения по индикативным показателям:

- {Pси} – Показатель снижения уровня издержек от 1 до n ;
- {Pус} – Показатель удовлетворённости услугами от 1 до n ;
- {Pку} – Показатель качества услуги от 1 до n ;
- {Pрп} – Показатель развития персонала от 1 до n ;
- {Pдр} – Показатель по другим выделенным параметрам от 1 до n .

Сам процесс управления объектом осуществляется за счет принятия операторами связи – персоналом управленческих решений, которые из всего множества $\emptyset \in \{Pr\}$ выбирают и вводят в действия наиболее эффективные управленческие решения, с целью качественного формирования и предоставления государственных услуг хозяйствующим субъектам. Этот процесс можно представить в виде зависимости:

$$Q_{сп} = \sum_{t=1}^n \emptyset \in \{Pr\} \rightarrow \{Q'_{сп}\}; \quad (3)$$

при условии: $R \rightarrow \text{opt}, \min$, от $\{t_1-t_n\}$;

где: $Q_{сп}$ – входные целевые показатели объекта, которые формируются исходя из потребности хозяйствующих субъектов – пользователей государственных услуг;

$Q'_{сп}$ – выходные параметры объекта могут быть получены за счет воздействия управленческими решениями на структурные компоненты в модели рисунка 1.

\emptyset – оператор связи, в данном случае персонал, отвечающий за Госуслуги, способный принимать из множества ($\in \{Pr\}$) эффективные управленческие решения, влияющие на конечный результат формирования и предоставления государственных услуг хозяйствующим субъектам;

S_i – факторы внешней среды и их параметры, которые влияют на конечный результат этого вида деятельности. Они определяются самим оператором связи – персоналом, обеспечивающим функционирование и развитие объекта.

Инструменты управления – это принимаемые из множества ($\in \{Pr\}$) – управленческие решения, выбор, обоснование и реализация которых позволяет достичь целей – индикативных показателей, принятых на входе и выходе в исследуемом объекте. Технологически, управление в МО осуществляется с помощью регулятора управления [11, с. 38], где формируются решения, которые направлены на достижение целевых показателей и их значений.

Механизмы управления – это принятый план формирования, предоставления государственных услуг, в частности, на железнодорожном транспорте и их реализация. Система алгоритмов предоставления государственных услуг, которые снижают административные барьеры и транзакционные издержки на их формирование. Нормативно-правовые документы, регулирующие взаимодействие институциональных органов государственного управления и обеспечивающих снижение межведомственных административных барьеров и транзакционных издержек государственных услуг, в частности, на железнодорожном транспорте.

Из вышеприведенного следует, что процесс управления – это сложный процесс, который требует трансформировать существующие административные барьеры в системе государственных услуг и снизить существенные издержки предоставления государственных услуг хозяйствующим субъектам.

Под экономической эффективностью процесса управления снижением административных барьеров понимают, прежде всего, снижение транзакционных издержек на госуслуги, а также мультипликативный экономический эффект от положительного воздействия на процесс формирования конкурентной рыночной среды.

Экономическую эффективность от снижения административного барьера, возможно, рассчитать следующей формулой:

$$\Theta = \frac{\sum_{i=1}^n f(x_i)}{\sum_{j=1}^m f(y_j)}, \quad (4)$$

где: $f(x_i)$ – функции, описывающие зависимости положительного воздействия экономических эффектов административного барьера на факторы формирования конкурентной среды,

i – порядковый номер положительного эффекта, $i=1 \dots n$;

$f(y_j)$ – функции, описывающие зависимости отрицательного воздействия экономических эффектов административного барьера на факторы формирования конкурентной среды,

j – порядковый номер отрицательного эффекта, $j=1 \dots m$.

Состояние факторов формирования конкурентной среды, подвергаемой воздействиям экономических эффектов административных барьеров, находится в компетенции целого ряда общественных институтов. Речь идет о деятельности регулирующих органов (государственных и рыночных макрорегуляторов), призванных проводить оценку параметров и принимать ключевые решения по стимулированию развития или поддержанию в определенном заданном состоянии параметров внешней среды предприятий, являющихся пользователями государственных услуг на транспорте.

Таким образом, функции органов государственной власти, общественных институтов, оказывающих регулирующее воздействие на условия осуществления деятельности пользователей государственных услуг, посредством воздействия на отдельные экономические эффекты административного барьера, обуславливают агрегацию свойств административного барьера в системе государственного регулирования.

Под агрегацией административного барьера в данном случае следует понимать – целенаправленный процесс объединения (соединения) регулирующих воздействий ряда институтов государственного регулирования, в компетенции которых находятся факторы, подверженные негативному воздействию существующих административных барьеров на хозяйствующие субъекты рыночной экономики.

Проведенное исследование и разработанная модель управления снижением административных барьеров для хозяйствующих субъектов рыночной экономики, позволяют организовать процесс управления снижением транзакционных издержек на государственные услуги. К результатам проведенного исследования можно отнести следующее:

1. Выявлено что одним из основных препятствий экономического развития России является наличие административных барьеров, мешающих развитию рыночных условий взаимодействия хозяйствующих субъектов.
2. Разработана концептуальная модель управления процессом сокращения административных барьеров, с помощью, которой проявлена зависимость между факторами формирования конкурентной среды и экономическими эффектами от снижения административного барьера. Это дает возможность определять влияние совокупного регулирующего воздействия, которое осуществляется за счет формирования коллективного оптимального управленческого решения, с помощью которого и сокращаются административные барьеры.

3. Определены существующие транзакционные издержки, которые существенно влияют как на себестоимость продукции хозяйствующих субъектов, так и на скорость продвижения товаров на российском и зарубежном рынках.
4. Сформирован коллегиальный орган, который осуществляет регулирующее воздействие на процесс взаимодействия государственных органов управления и хозяйствующих субъектов по предоставлению государственных услуг что позволяет, существенно, снизить влияние административных барьеры.
5. Разработанная модель и алгоритмы государственных услуг, для сферы железнодорожного транспорта, позволили существенно сократить время предоставления государственных услуг и снизить на них транзакционные издержки.

В заключении следует отметить, что результаты проведенного исследования имеют теоретическое и прикладное значение, так как разработанные алгоритмы предоставления услуг и моделирование процессов управления сокращением транзакционных издержек при предоставлении государственных услуг на железнодорожном транспорте могут быть использованы в других сферах и областях государственного регулирования процессов рыночной экономики.

Список литературы

1. О концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта: Постановление Правительства РФ от 15 мая 1998 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 20. Ст. 2159.
2. Концепция развития транспортного комплекса РФ: северо-восточный вектор / Под ред. К.Л. Комарова. – Новосибирск: Изд-во СГУПС, 2003. 80 с.
3. Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте: Утверждена Правительством Российской Федерации 18 мая 2001 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2366.
4. Бузулуцков В.Ф., Кибалов Е.Б., Нехорошков В.П., Суслов Н.И. Сибирский вектор развития опорной железнодорожной сети России в XXI веке // Сибирь в первые десятилетия XXI века / Отв. ред. акад. РАН В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2008. С. 549-563.

5. Буровцев В.В. Государственное регулирование железнодорожного транспорта в период реформирования: учебное пособие / В.В. Буровцев, И.В. Мицук, И.Ю. Сольская. – М.: ФГБОУ «Учебно-методический центр по образованию на железнодорожном транспорте», 2012. 288 с.
6. Буровцев В.В. Управление административным барьером в условиях трансформации экономической системы. – Новосибирск, 2011.
7. Витте С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 годах. – Санкт-Петербург: Типография Акционерного общества Брокгауз.
8. Кибалов Е.Б., Кин А.А. Структурная реформа железнодорожного транспорта как институциональный проект: анализ стратегических аспектов // Регион: экономика и социология. 2010. № 2. С. 282-304.
9. Кузьмин Е.А. Теоретическое и эмпирическое исследование транзакционных издержек в экономике: транзакциоемкость экономики России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право, № 1. Т. 13. 2013.С. 29-37.
10. Лоскутова Е.В., Сольская И.Ю. Моделирование непрерывного процесса формирования информационной компетентности // Материалы 12-й международной конференции «Образование через всю жизнь: непрерывное образование в интересах устойчивого развития». – Санкт-Петербург. 2014.
11. Молотков Ю.И. Системное управление социально-экономическими объектами и процессами. – Новосибирск: Наука, 2004. 509 с.
12. Молотков Ю.И. Москвина Н.Н. Моделирование системного управления муниципальным образованием. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2012. С. 95.
13. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Фонд экон. кн. «Начало», 1997. 180 с.
14. Сухарев О.С. Институциональная теория и экономическая политика. Т. 2. – М.: Экономика, 2007.
15. Sukharev O. Institutional Change, Efficiency and Structure of Economy. – Lambert Academic Publishing, 2011.
16. Тамбовцев В.Л. Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ. – М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2005.
17. Якунин В.И. Десять шагов к эффективности // Эксперт. – М., 2009. № 33 (670). С. 36.

References

1. *O kontseptsii strukturnoy reformy federal'nogo zheleznodorozhnogo transporta: Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15 maya 1998* [On the concept of the structural reform of the federal railways: Government Decree of May 15, 1998]. *Collection of the legislation of the Russian Federation*, no. 20 (1998): Art. 2159.
2. *Kontseptsiya razvitiya transportnogo kompleksa RF: severo-vostochnyy vektor* [The development concept for the transport complex of the Russian Federation: the northeastern vector] / Ed. K.L. Komarov. – Novosibirsk: SGUPS Publishing House, 2003. 80 p.
3. *Programma strukturnoy reformy na zheleznodorozhnom transporte: Utverzhdena Pravitel'stvom Rossiyskoy Federatsii 18 maya 2001* [The program of the structural reform of the railway transport]: Approved by the Government of the Russian Federation on May 18, 2001. *Collection of the legislation of the Russian Federation*, no. 23 (2001): Art. 2366.
4. Buzulutskov V.F., Kibalov E.B., Nekhoroshkov V.P., Suslov N.I. Siberian vector of development of the rail network support Russia in XXI century // *Siberia in the first decade of the XXI century* / Editor Acad. RAS V.V. Kuleshov. – Novosibirsk: Publishing House of SB RAS, 2008. Pp. 549-563.
5. Burovtsev V.V. State regulation of the rail transport in the reformation period: a tutorial / V.V. Burovtsev, I.V. Mitsuk, I.Y. Solskaya. – M.: FGBOU «Training Center for Education on the Railways», 2012. 288 p.
6. V.V. Burovtsev. Management of administrative barriers during the transformation of the economic system // Publishing House of Siberian State Railway Engineering and Transportation University. – Novosibirsk, 2011.
7. Witte S.Y. *Konspekt lektsiy o narodnom i gosudarstvennom khozyaystve, chitannykh ego imperatorskomu vysochestvu velikomu knyazyu Mikhailu Aleksandrovichu v 1900-1902 godakh* [Lectures on the national and state economy read for His Imperial Highness Grand Duke Mikhail Alexandrovich in 1900-1902]. – St. Petersburg: Printing Joint Stock Company Brockhaus.
8. Kibalov E.B., Kin A.A. The structural reform of the rail transport as an institutional project: analysis of the strategic aspects // *Region: economy and sociology*. 2010. № 2. Pp. 282-304.
9. Kuzmin E.A. Theoretical and empirical study of transaction costs in the economy: transaction capacity of the Russian economy // *Saratov University News. New series. Economy Series. Management. Law*, № 1. Vol. 13. 2013. Pp. 29-37.

10. Loskutova E.V., Solskaja I.Y. Simulation of a continuous process of the information competence formation // Proceedings of the 12th international conference «Lifelong Education: continuing education for sustainable development», St. Petersburg, May 30 June 1, 2014.
11. Molotkov Y.I. *Sistemnoe upravlenie sotsial'no-ekonomicheskimi ob'ektami i protsessami* [System management of socio-economic objects and processes]. – Novosibirsk: Nauka, 2004. 509 p.
12. Molotkov Y.I., Moskvina N.N. *Modelirovanie sistemnogo upravleniya munitsipal'nyim obrazovaniem* [Modeling of the system management of a municipal unit]. – Novosibirsk: Publishing House of SB RAS, 2012. 419 p.
13. Nort D. *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*. – M.: Fund for Economic Books «Nachalo», 1997. 180 p.
14. Sukharev O.S. *Institutional theory and economic policy*. In 2 vol. – M.: Economics, 2007.
15. Sukharev O. *Institutional Change, Efficiency and Structure of Economy*. – Lambert Academic Publishing, 2011.
16. Tambovtsev V.L. *Demand and supply of public power services: institutional analysis*. – M.: ИФ «SPROS» КонфОР, 2005.
17. Yakunin V.I. *Ten Steps to Efficiency // Expert*. – M., 2009. № 33 (670). Pp. 36.

ДАнные ОБ АВТОРАХ

Молотков Юрий Иванович, доктор технических наук, профессор кафедры менеджмента, ученый секретарь

СИУ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

ул. Нижегородская, 6, г. Новосибирск, 630102, Российская Федерация

E-mail: molotkov@sapa.nsk.su

Буровцев Владимир Викторович, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление»

Сибирский государственный университет путей сообщения

ул. Д. Ковальчук 191, г. Новосибирск, 630049, Российская Федерация

E-mail: BurovtsevVV@mail.ru

DATA ABOUT THE AUTHORS

Molotkov Yury Ivanovich, Doctor of technical sciences, Professor of the management department, Academic Secretary

Siberian Management Institute of RANEPA

Nizhegorodskaya Str., 6, Novosibirsk, 630049, Russian Federation

E-mail: molotkov@sapa.nsk.su

Burovtsev Vladimir Viktorovich, Candidate of economical sciences, docent of State and Municipal Management Department

Siberian State Railway Engineering and Transportation University

D. Kovalchuk Str., 191, Novosibirsk, 630049, Russian Federation

E-mail: BurovtsevVV@mail.ru