

СТРУКТУРНАЯ РЕФОРМА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ: АНАЛИЗ СТРАТЕГИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ

Е.Б. Кибалов, А.А. Кин

ИЭОПП СО РАН

Аннотация

Анализируется структурная реформа железнодорожного транспорта Российской Федерации как крупномасштабный институциональный проект. Показаны методологические особенности оценки эффективности проекта, связанного с рисками и многоаспектными экстерналиями. Рассмотрены негативные и позитивные результаты реформы, вскрыты причины недостатков и сформулированы предложения по их если не ликвидации, то смягчению в дальнейшем.

Ключевые слова: институциональный проект, железнодорожный транспорт, реформирование, оценка, эффективность, неопределенность

Abstract

The paper analyses a large-scale institutional project of the Russian Federation – a structural reform in the railway sector. We describe the specifics of the methodology applied to the assessment of efficiency of the project characterized by high risks and dependant on multi-aspects externalities. We also show negative and positive results of the reform, what failures are observed and why they happened; and make recommendations on how, at least, to mitigate the consequences of such failures, if we will fail to eliminate them completely.

Keywords: institutional project, rail transportation, reform, assessment, efficiency, uncertainty

Проблемы оценки эффективности крупномасштабных инвестиционных проектов исследовались нами в работе [1]. В качестве успеш-

ного рассматривался проект сооружения Транссибирской железнодорожной магистрали, относящийся к разряду *капиталообразующих*, анализировались также неуспешные проекты того же класса. В настоящей статье приводятся результаты исследования крупномасштабного проекта другого типа, именуемого в официальных документах структурной реформой. Этот проект является институциональным, и при его реализации средства вкладываются в создание *нематериальных активов*, а именно, в разработку и апробацию эффективных правил взаимодействия с государством и другими агентами рынка транспортных услуг ключевой для России железнодорожной отрасли с параллельной перестройкой организационного механизма бывшего Министерства путей сообщения (МПС) на либеральных принципах. Особенности исследуемого проекта состоят в том, что его общественные результаты (выгоды) могут быть измерены в основном косвенно и не всегда имеют объективную денежную меру, а полные затраты всех видов латентны и трудноизмеримы. Следовательно, априорная оценка ожидаемой эффективности институционального крупномасштабного проекта вынужденно субъективна и может диаметрально отличаться от апостериорной. Здесь возникают две методологически сопряженные проблемы: во-первых, как повысить степень объективности оценки и, во-вторых, как трансформировать первоначальную *неопределенность* оценки, когда невозможно предугадать будущее и предотвратить наступление нежелательных последствий, в *риск*, когда возможность таких последствий можно предвидеть и снизить вероятность их актуализации [2].

В естественных науках классический способ снижения уровня неопределенности, понимаемой как «незнание», заключается в приращении знаний и проверке их истинности в эксперименте. В физике, например, законы, открытые теоретиками на «кончике пера» и модельно обоснованные при строгом соблюдении некоторых базовых предпосылок, проверяются натурными экспериментами в широком диапазоне – от приборных экспериментов с помощью адронного коллайдера до атомных бомбардировок городов Японии. Гуманитарные науки, конкретно экономика, точно так же свои теории проверяют модельно и натурно. Например, формационная теория общественного устройства была сформулирована К. Марксом в середине XIX в. в основном на вербальном уровне, т.е. более или менее строгих доказательств (как в физике) своей «верности» не имела и была принята российски-

ми большевиками в качестве догмата веры. Чем закончился большевистский натурный эксперимент – известно.

Однако ввиду сложности социально-экономической материи, в центре которой находится человек, необходимость натуральных экспериментов, несмотря на повсеместный рост цивилизованности, не отпала. В общественном развитии бывают коллизии, когда только натурный эксперимент, в частности экономическая реформа, способен спасти страну от деградации и развала. Например, реформы Ф. Рузвельта после Великой депрессии в США и Дэн Сяопина в коммунистическом Китае оказались успешными. А вот натурный эксперимент по реформированию СССР, в котором были использованы некоторые либеральные принципы, закончился крахом социалистического проекта.

Структурная реформа железнодорожного транспорта России, конечно, менее масштабна, чем реформы в приведенных выше примерах, но как проект она характеризуется многоаспектными внеэкономическими эффектами (экстерналиями) в широком общественном диапазоне. Если же учесть масштабы железнодорожной деятельности России (более 20% грузооборота и 10% пассажирооборота всех железных дорог мира [3]) и конкурентоспособное географическое положение страны на карте «путей сообщения» мира, диапазон может быть расширен до мирового уровня.

Решение первой части проблемы связано с научным обеспечением реформы, второй – с механизмом реализации проекта реформирования, причем эффективность второго решения зависит от качества первого. Именно под таким углом зрения ниже рассматриваются методология и ход структурной реформы на железнодорожном транспорте России, официально начатой 12 лет назад¹.

Сразу отметим, что по оценкам большинства отечественных и зарубежных экспертов, с которыми мы согласны, краткосрочные результаты реформы оказались положительными [5]. Но есть и негативные оценки, в частности правительственные, затрагивающие долгосрочные стратегические аспекты реформы и степень ее инновацион-

¹ Если считать с момента опубликования Постановления Правительства РФ от 15 мая 1998 г. № 448 «О концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта» [4].

ности². Отмеченные недостатки реформы, на наш взгляд, – не следствие специального умысла реформаторов, как иногда говорят и пишут оппоненты сторонников реформы, а результат слабости, недостаточности научного задела на момент запуска проекта и вынужденного эмпиризма в процессе его осуществления. Анализу причин имевших место недостатков и предложениям по их если не ликвидации, то смягчению в дальнейшем, собственно, и посвящена настоящая статья.

ПРОЕКТНЫЙ ЗАМЫСЕЛ

Необходимость радикального реформирования железнодорожного транспорта России, управляемого МПС в течение 170 лет, декларировалась правительством «младореформаторов» практически сразу после начала радикальных рыночных реформ плановой экономики в 1992 г. Подчеркнем, что это не было инициативой функционеров центрального аппарата МПС или его территориально-дивизиональных структур – железных дорог. Инициатива генерировалась «сверху», но четко сформулированной стратегической цели и возможных последствий реформы обозначено не было. Отвергая разного рода конспирологические объяснения этого удивительного факта, считаем, что просто в составе того правительства отсутствовали профессионалы-железнодорожники, изучавшие железнодорожную отрасль не по западным учебникам, а на личном опыте, как, например, С.Ю. Витте. Поэтому необходимость железнодорожной реформы обосновыва-

² В Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года отмечается, что «несмотря на успехи структурной реформы железнодорожного транспорта в Российской Федерации, ее мероприятия и результаты оказались недостаточны для того, чтобы в короткие сроки создать эффективные источники развития, позволяющие обеспечить масштабное привлечение средств в развитие отрасли и ее модернизацию, сформировать условия для ее долговременного устойчивого роста и повышения конкурентоспособности на мировом рынке. Российские железные дороги не всегда оказываются способны адекватно и гибко реагировать на внешние вызовы, в результате чего потенциальные возможности для получения экономической выгоды могут обращаться в источник проблем» [3].

лась из общих соображений: коль скоро экономика становится рыночной, то и советский организационный монополист МПС должен быть трансформирован с вменением ему рыночных правил поведения. Поскольку собственного опыта подобных трансформаций не было, по необходимости заимствовали западные рецепты, например рецепты по борьбе с монополиями всех видов, предлагавшиеся Всемирным банком, главная рекомендация которого была стандартной: дробить монополию, а деятельность продуктов дробления коммерциализировать. Главное – не позволить монополиям властвовать на рынке через установление монопольных цен и сокращение объемов производимых благ.

Однако применительно к железным дорогам существовала (и ныне остается) одна особенность, обсуждавшаяся экономической наукой еще в классических работах Маршалла, Хотеллинга, Шумпетера и Коуза. В случае если естественным монополистом является железнодорожный транспорт, имеет место падение средних и предельных издержек при увеличении масштаба оказываемых услуг по перевозкам. В подобной ситуации дробление и коммерциализация

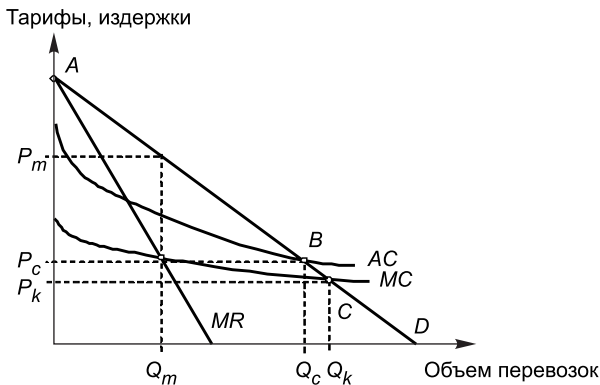


Рис. 1. Железнодорожная монополия: монопольное равновесие, регулирование
D – линия спроса на перевозки; *AC* – средние текущие экономические издержки (включающие нормальную прибыль); *MC* – предельные издержки; *MR* – предельный доход

не всегда эффективны и требуют тщательного учета текущих и долгосрочных последствий.

Универсальных рецептов регулирования деятельности железных дорог как естественных монополистов не существует и сегодня. Поэтому компилировать один к одному западный опыт дробления и приватизации применительно к МПС России представлялось неразумным (что правильно) и было решено творчески адаптировать его к российским условиям. Опыт же отечественный, когда С.Ю. Витте провел *огосударствление* железных дорог в *рыночной* экономике Российской империи, т.е. сделал нечто, отражающее российскую специфику, инициаторов реформ, уверовавших в универсализм либеральных прописей, либо не интересовал (что неправильно), либо они его просто не знали (что грустно).

Теоретический аспект проблемы, как он разработан в трудах классиков, удобно проиллюстрировать с помощью рис. 1³. При низкой плотности транспортной сети в России⁴ железнодорожный транспорт либо вообще не испытывает конкуренции со стороны альтернативных видов транспорта (автомобильного, водного, воздушного), либо эта конкуренция слабая⁵. В сочетании с возрастающим эффектом масштаба это приводит к тому, что железные дороги оказываются естественными монополистами. Для предотвращения отрицательного воздействия монопольной власти данного агента рынка на потребителей его услуг тарифы должны регулироваться государством. При этом возможны разные варианты регулирования.

В отличие от бухгалтерской практики в данном случае рассматриваются «экономические» издержки, включающие нормальную при-

³ Авторы благодарят д.э.н. К.П. Глущенко (ИЭОПП СО РАН) и к.э.н. В.П. Нехорошкова (Сибирский государственный университет путей сообщения) за участие в подготовке комментария к рис. 1.

⁴ Густота сети железных дорог в России относительно невелика и составляет 5,1 км/1000 кв. км (для сравнения: в США – 26,6 км/1000 кв. км) [6].

⁵ Заметим, что на Западе это не так: конкуренция в транспортном секторе велика, особенно между железными дорогами и автотранспортом. Кроме того, предложение услуг со стороны железных дорог превышает спрос.

быль. Средние издержки представляют собой экономические издержки на единицу объема работ (перевозок). Прибыль здесь также «экономическая», представляющая собой валовую прибыль за вычетом нормальной. Таким образом, разность между тарифом на перевозки и средними издержками ($P - AC$) является удельной (на единицу перевозок) прибылью, полученной сверх нормальной. (Линии спроса и издержек на рис. 1 – условные.)

На рисунке 1 монополист-перевозчик получает максимальную прибыль при тарифе P_m , ограничивающем перевозки объемом Q_m , неприемлемым с точки зрения общества. Наиболее общественно эффективный объем перевозок Q_k соответствует условиям конкурентного рынка при тарифе, ограниченном государством на соответствующем уровне P_k ; выигрыш общества при этом максимален и равен площади треугольника ACP_k . Однако вследствие убывания предельных и средних издержек прибыль перевозчика при этом оказывается ниже нормальной (так как $P_k < AC$), что вызывает необходимость государственного дотирования перевозок (при тарифе P_k возможна даже их убыточность). Такой вариант вполне реалистичен, если государство намерено стимулировать железнодорожные перевозки. Другой вариант регулирования состоит в ограничении государством тарифа на уровне P_c (удельные текущие затраты плюс нормальная прибыль). Выигрыш общества при этом становится равным площади треугольника ABP_c (выигрыш потребителей) плюс площадь фигуры, ограниченной линией P_c сверху, линией MC снизу и линией D справа (выигрыш производителя). Возможно также, что государство установит тариф на уровне между P_c и P_m , отражающем его намерения поддержать железные дороги в кризисных ситуациях.

Решение относительно метода регулирования уровня тарифа, важнейшего параметра при оценке деятельности железнодорожного транспорта, является теоретически неуправляемым с точки зрения отрасли и должно рассматриваться как элемент внешней среды. Учет возможных решений государства приводит к «расщеплению» сценариев-контрастов ее (среды) развития: разные варианты решения государства по поводу уровня тарифов образуют версии каждо-

го из сценариев и создают так называемую зону неопределенности в пределах сценария.

Теоретически эффективность отрасли – инфраструктурного монополиста может оцениваться выигрышем общества (суммой выигрыша потребителей и производителя), представляющим собой, вследствие значительных масштабов деятельности, макроэкономический показатель. Поэтому оценка эффективности железнодорожной деятельности, например в Стратегии развития железнодорожного транспорта Российской Федерации до 2030 года, измеряется по вкладу железнодорожного транспорта в ВВП.

Теоретическая модель, представленная на рис. 1, в общем виде описывает проблемную ситуацию, которая возникает в странах мира, где железнодорожный транспорт играет важную роль в оказании услуг по перевозке пассажиров и грузов. Соответственно, существуют различные подходы к разрешению проблемы регулирования железнодорожной деятельности со стороны государства. Три такие модели, более или менее адекватные российским реалиям, представлены на рис. 2–4⁶.

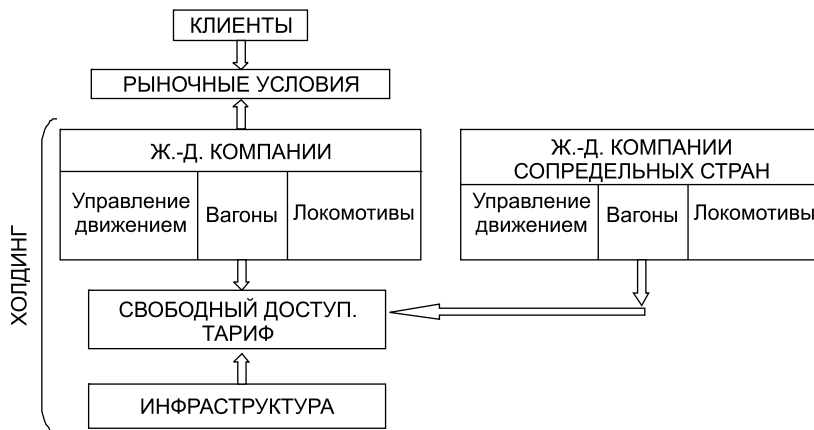


Рис. 2. Германская модель регулирования деятельности железнодорожного транспорта

⁶ Рисунки взяты из Программы реструктуризации железнодорожного транспорта Казахстана на 2001–2005 гг. [7].

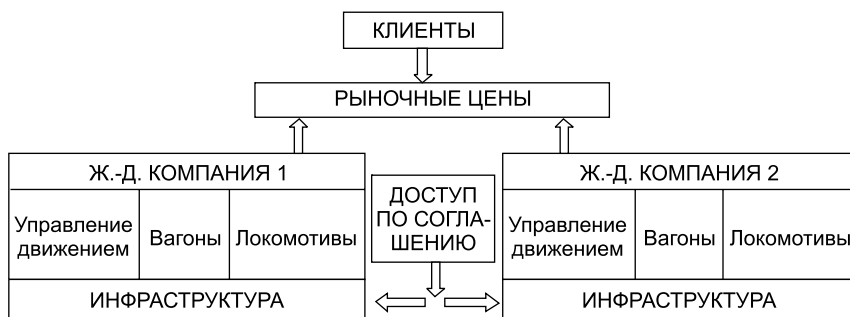


Рис. 3. Североамериканская модель регулирования деятельности железнодорожного транспорта

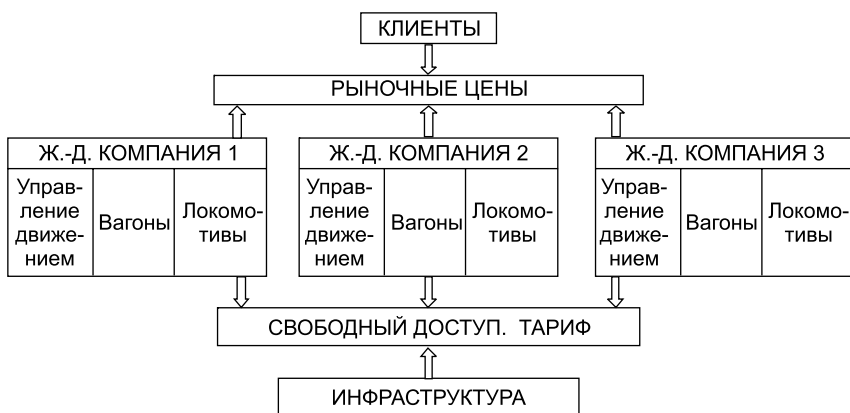


Рис. 4. Австралийская модель регулирования деятельности железнодорожного транспорта

НУЛЕВОЙ ШАГ РЕФОРМЫ⁷

Базовые характеристики регуляторных моделей, применяемых в разных странах, – тарифную политику, доступ железнодорожных компаний-перевозчиков к инфраструктуре, формы взаимодействия

⁷ Данный шаг является аналитическим. Он именуется нулевым, чтобы отличать его от первого, второго и третьего шагов реформирования железнодорожного транспорта, регламентированных в официальных документах.

железнодорожных компаний с инфраструктурой схематично демонстрируют рис. 2–4. Целевая установка реализуемых моделей – найти приемлемый компромисс между внешним регулированием со стороны государства, транслирующим игру политических сил, и саморегулированием железнодорожной отрасли на основе конкуренции между железнодорожными компаниями-олигополистами и другими участниками рынка транспортных услуг.

Модели регулирования государством железнодорожной деятельности, представленные на рис. 2–4, учитывают специфику политического устройства и экономик указанных стран, параметры внутренних и внешних транспортных потоков, уровень конкуренции в транспортном секторе, уровень платежеспособности клиентов, особенности национальных железных дорог. Разработаны детальнейшие руководства по оценке эффективности инструментария регуляторных моделей (см., например, [8]). Это означает, что при формировании замысла структурной реформы железнодорожного транспорта в России в части того, как это делать эффективно, многое было известно, и все это было проверено на Западе в ходе либеральных реформ 80-х годов. Главной их установкой тогда считалась интенсификация конкурентных механизмов для стимулирования эффективной работы отраслей инфраструктуры. Железные дороги к тому времени по мере повсеместного сокращения перевозок из «локомотивов» развития, каковыми они были в конце XIX и начале XX в., постепенно превращались в застойный «ржавый индустриальный пояс» постиндустриальных экономик развитых стран. Правительства же этих стран, по мнению специалистов Всемирного банка, слишком много занимались «проведением транспортных операций» на принадлежащих государству железных дорогах, вместо того чтобы выработать правила игры, по которым должны действовать приватизированные железнодорожные компании.

В России, унаследовавшей от СССР государственные железные дороги, ситуация была похожей, но много хуже: к маю 1993 г. спрос на железнодорожные перевозки, по оценке Всемирного банка, из-за спада деловой активности снизился на 35% от пикового уровня 1988 г., и краткосрочный прогноз был пессимистическим. Производительность труда составляла менее 50% от величины этого показателя на железных дорогах США. Количество тонно-километров на единицу промышленной продукции почти в 6 раз превышало аналогичный показатель в США и в 4,5 раза – в Китае. Доля железнодорожного транспорта в скрытом субсидировании, например, производства электроэнергии равнялась 6% ВВП. И в то же время правительство субсидировало гигантский текущий дефицит железных дорог, который составил к концу 1992 г. в годовом исчислении 75 млрд руб. [9]. Износ основных фондов, по отечественным первоисточникам, фиксировался на уровне 36% [10].

Перечень показателей «неэффективности» железных дорог России можно было бы продолжить, памятуя, однако, что понятие «эффективность» относительно и неопределенно. Все зависит от состава и характера целей (экономических

и политических, тактических и стратегических), вменяемых государством железнодорожному транспорту в рамках регуляторных моделей, и от типа экономики и общества, в которых эти цели реализуются. Сложно сравнивать эффективность железных дорог в централизованно управляемом государстве, опирающемся на экономику дефицита (СССР), с эффективностью тех же дорог в полуразрушенном государстве с переходной экономикой (РФ). Еще сложнее сопоставлять отечественные организационно-экономические механизмы управления железными дорогами с их отдаленными аналогами, действующими в правовых государствах со стабильной рыночной экономикой. Строго говоря, экономическая наука не знает, как это делать корректно применительно к подобным крупномасштабным объектам и проектам их трансформаций⁸. Остаются экспертные технологии, опирающиеся на знания специалистов. К сожалению, экспертные заключения неverifiedируемы в принципе, и вся надежда на высокую квалификацию экспертов и логичность процедур оценки эффективности. Ввиду дефицита на отечественных экспертов подобного уровня для оценок текущего состояния отрасли и получения советов, как адаптировать железнодорожный транспорт к новым условиям функционирования и развития, под эгидой правительства создавались смешанные группы из российских железнодорожников и зарубежных специалистов⁹.

В качестве ориентира для проекта реформирования МПС первоначально была выбрана европейская (германская) модель (см. рис. 2), предполагавшая на нулевом шаге реформирования МПС вертикальное дробление монополиста, т.е. отделение инфраструктуры от перевозочного процесса и поощрение конкуренции «на рельсах» при свободном доступе к государственной инфраструктуре – «рельсам». Заметим, что это решение представлялось компромиссным. Действительно, наиболее близкой к российским объемам перевозок и, следовательно, к объемам регулируемой железнодорожной деятельности,

⁸ Например, когда в 2000 г. В. Мау (в то время руководитель Рабочего центра экономической реформы при Правительстве РФ) спросили, в какой мере реформа железнодорожного транспорта соответствует упрочению единого экономического пространства страны, он ответил: «На мой взгляд, это спекулятивный вопрос». И далее стал говорить о необходимости более детального обсуждения *экономических* проблем МПС, хотя вопрос ему был задан *политический*. И заключил так: «Но в принципе я не хочу отвечать на этот вопрос» [11, с. 5]. На наш взгляд, отвечать было просто нечего, потому что тогда (да и сейчас) экономическая наука не знала гарантированно правильного ответа на заданный вопрос.

⁹ Железнодорожники к разработкам своих программ реформирования привлекали (и привлекают) консорциум консультантов, в том числе иностранных [12].

а также, что немаловажно, наиболее эффективной среди других моделей по коммерческим критериям была американская модель. Однако технико-технологический базис железнодорожной сети США (транспортная решетка), частнопредпринимательский генезис ее создания (снизу) и характер конкуренции на рынке транспортных услуг (жесткий) контрастно отличались от аналогичных характеристик российской сети (паутинообразной), созданной государством (сверху) и не имеющей сильных (внутрироссийских) конкурентов. Главным же аргументом против американской регуляторной модели была недопустимость по технологическо-эксплуатационным (аргумент МПС) и политическим (аргумент государства) причинам предусмотренных в ней горизонтального «дробления» инфраструктуры и передачи *региональных* фрагментов в состав частных вертикально интегрированных железнодорожных компаний.

Подвидом американской модели считается модель австралийская, когда одна из вертикально интегрированных железнодорожных компаний в соответствии с требованиями закона обеспечивает равный доступ к государственной инфраструктуре другим независимым перевозчикам. Однако то, что эффективно при австралийских объемах железнодорожной работы, на порядок меньших, чем в России, и методах ее регулирования, возможно, подходит, например, для Казахстана, но никак не для России¹⁰.

Формально нулевой шаг завершился утверждением Правительством РФ Постановления от 15 мая 1998 г. «О концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта». По этому постановлению МПС в рамках установки на «дробление» сбрасывало с себя балласт непрофильных и вспомогательных производств. Также признавалась необходимость

- разграничения естественно-монопольных и конкурентных видов деятельности. Но при этом исходя из практической целесо-

¹⁰ Нечто похожее по форме, как представляется, стремится в результате реформы получить ОАО «РЖД», не только меняя свою внутреннюю организацию, но и активно влияя на создание так называемого целевого рынка грузовых железнодорожных перевозок. Создана «Первая грузовая компания» – дочерняя структура ОАО «РЖД», в стадии становления «Вторая грузовая компания» с тем же статусом. Таким образом, происходит «мягкая» холдинговая вертикальная интеграция процессов перевозок и эксплуатации инфраструктуры.

образности допускалось сохранение обоих видов в одной организации;

- создания минимум шести-восьми грузовых компаний;
- создания альтернативных МПС и равноправных с ним участников рынка, имеющих равный доступ к инфраструктуре железных дорог и располагающих собственным вагонным парком или арендующих его у МПС.

Таким образом, нулевой шаг институционального проекта по реформированию МПС с точки зрения неформальной закончился выбором эволюционного варианта реформы, т.е. победой «градуалистов» МПС над правительственными «шокотерапевтами». Более того, в аспекте стратегическом МПС удалась роль осторожно оперирующего игрока, принимающего гарантированно выгодные для себя решения в игре с «природой». В роли «природы» оказалось правительство с не специфицированными целями вообще и в отношении железнодорожного монополиста в частности. Российское правительство не считало реформу МПС первоочередной задачей в силу ряда причин политического и экономического свойства: шла война в Чечне, в приоритетном порядке реформировались монополисты РАО «Газпром» и РАО «ЕС», проходили залоговые аукционы, росла социальная напряженность в стране. К тому же менялись председатели правительства и их заместители, курирующие реформу, и синхронно, но малопредсказуемо менялась железнодорожная политика [13]. На «знакопеременную», но «не злонамеренную» позицию правительства¹¹ существенно повлиял факт асимметрии информации о методах реформирования: профессионалы из МПС и приглашенные ими иностранные консультанты оказались компетентнее правительственных [15].

С методической точки зрения на нулевом шаге был вскрыт первый слой «радикальной» (невероятностной) неопределенности и появилась возможность институциональный проект реформирования

¹¹ Если отвлечься от личных интересов регулирующих чиновников, государственное регулирование, «как правило, обуславливается добрыми экономическими и социальными намерениями, когда контроль над прибылями и ценами задумывается для защиты потребителей (в нашем случае – клиентов МПС. – *Авт.*) от монопольной силы» [14, с. 178].

МПС развивать далее в ситуации риска. Возможно ли было на данном шаге исключить неопределенность полностью? Маловероятно. Параллельно осуществляемые железнодорожные реформы в Англии и Франции давали неоднозначные результаты, а отечественная экономическая наука стагнировала. Поэтому когда после дефолта 1998 г. начался восстановительный подъем российской экономики, что привело к росту перевозок по железным дорогам, «неожиданно» обнаружился дефицит провозных мощностей МПС, хотя ничего другого вследствие многолетних «недовложений» в подвижной состав и инфраструктуру железнодорожного транспорта ожидать не приходилось. Откладывать реформу далее было стратегически опасно, и после очередной смены министра МПС в 2001 г. реформе был дан официальный старт.

НЕНУЛЕВЫЕ ШАГИ

Подчеркнем еще раз, что ненулевые шаги в рамках проекта реформирования осуществлялись уже в стратегическом коридоре, определенном на шаге нулевом. После 10 лет дискуссий¹² с участием практически всех российских акторов процесса перевозок всех видов грузов и категорий пассажиров, а также с привлечением зарубежных экспертов в ходе многотуровых экспертиз была подтверждена правильность теоретического положения о противоречивости критериев общественной и коммерческой эффективности деятельности естественных монополистов типа МПС (см. рис. 1 и, например, работу [16]). Более того, выявились коалиции интересов, апеллирующие как к первой группе критериев и релевантным ей установкам на сохранение политического единства страны через единство железнодорожной сети и технологической устойчивости железнодорожного транспорта, так и ко второй группе критериев с установкой на приватизацию железных дорог и трансформацию государственного монополиста МПС в систему конкурирующих коммерческих перевозчиков. Уже этот публично установленный факт структурировал проблему и снизил

¹² Дискуссия началась еще в 1991 г. при правительстве И.С. Силаева [9].

уровень ее неопределенности¹³, что позволило на последующих шагах реализации институционального проекта реформирования МПС учесть многокритериальный его характер и направлять реформу на путь эволюционных Парето-улучшений [17].

Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте [10], принятая в 2001 г., была уже не рекомендательным документом типа «Концепции...» нулевого шага, а директивным документом, обязательным к исполнению. Как средство дальнейшего снижения уровня неопределенности и продвижения к согласованному оптимуму по Парето эта программа во многом замечательна.

Несмотря на некоторую непоследовательность изложения текста основных положений и нечеткое разделение целей и средств их достижения, что, впрочем, характерно для стиля государственной бюрократии, в программе указаны две обобщенные стратегические цели реформирования МПС: *политическая*, сформулированная как необходимость поддержания социально-политической стабильности в стране, и *макроэкономическая*, отражающая необходимость обеспечения роста эффективности экономики в целом. Обе цели являются внешними по отношению как к бывшему МПС, так и к создаваемому ОАО «Российские железные дороги» (РЖД), а функции и структура этих организаций суть средства достижения указанных целей.

Тонкость здесь состоит в том, что реформируемый объект (МПС) в исходном дореформенном состоянии являлся сложной социотехнической системой, пространственно рассредоточенной и крупномасштабной, экономическим монополистом, фактически сильным квазигосударством в слабом государстве (Российской Федерации). Естественно, что у такой уникальной организации есть цели как совпадающие с государственными, так и не совпадающие с ними; последние нуждались в согласовании. Когда МПС совмещало функции регулирующей организации и хозяйствующего субъекта, проблема согласования была его внутренним делом. Реформа отменила прежние методы согласования и, по сути, ликвидировала последнее оставшееся от плановой эко-

¹³ Заметим, кстати: из-за «недовскрытия» неопределенности по причинам латентности целевых установок и келейности обсуждений «тонуло» большинство реформ в СССР, собственно, породившего МПС и его проблемы.

номики министерство. Возникла проблема целеориентации системы государственного регулирования в отношении наследника МПС – ОАО «РЖД». В программе названы две обобщенные цели правительства – регулятора в монопольном секторе: 1) обеспечение *макроэкономической* эффективности; 2) обеспечение *баланса экономических интересов* клиентов и транспортников. Расшифровав содержание цели макроэкономической, вмененной регулятору в терминах ему же поставленных задач (как они сформулированы в программе), видим полное совпадение с целью, вменяемой в том же документе ОАО «РЖД», но уже в качестве цели *политической* (гармоничное развитие единой транспортной сети страны и ее экономики, обеспечение национальной безопасности и обороноспособности государства и т.п.).

Имеются и другие неясности. Например, программная макроэкономическая (не политическая) цель ОАО «РЖД» – «снижение совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом» на деле зависит от того, как определяется понятие «совокупность». Если в состав совокупности входят потребители транспортных услуг, то сокращение затрат на перевозки нередко увеличивает затраты у клиентов, что противоречит цели политической. Если разрешение возникшего противоречия поручается самим железнодорожникам, то разделение политической и хозяйственной функций МПС выглядит нелогичным. То же самое касается цели «безопасность» как составной части цели политической: высокая безопасность стоит больших денег, что противоречит цели экономической – снижению затрат.

Примеры подобного рода можно было бы продолжить, в программе таких казусов немало. В итоге возникает вопрос: зачем было дробить и видоизменять железнодорожные структуры, разделять финансовые потоки и бухгалтерский учет, пересаживать чиновников и с большими затратами менять бренд бывшего МПС? Чтобы затем снова вменить те же самые плохо структурированные политические и экономические цели новой железнодорожной корпорации – естественному монополисту, а также регулятору – государству? Частично ответ содержится в той же программе, в разделе «Ожидаемые результаты реформирования». В оптимистическое заявление о том, что разрабо-

танная программа якобы позволит обеспечить цели реформирования, которым открывается раздел, трудно поверить. Если не ясна даже формулировка целей и непонятно, за достижение каких результатов отвечают железнодорожники, а каких – правительство, вероятность получения положительных результатов мала. Зато впечатляет подход к описанию результатов, которые будто бы позволят решить основные проблемы железнодорожного транспорта. Например, утверждается: ожидаемые устойчивость и безопасность работы (о нормативном уровне этих показателей умалчивается) железнодорожного транспорта будут обеспечены постепенностью и эволюционностью реформ и привлечением необходимых инвестиций. А если случится форс-мажор, вроде сегодняшнего кризиса, какова цена сохранения ожидаемых устойчивости и безопасности, взвешенная по вероятности? Или декларируется, что основные препятствия к развитию конкурентного рынка железнодорожных услуг будут устранены в результате разделения функций хозяйственной деятельности и государственного регулирования. Возможно ли эффективно разделить функции без четкого разделения целей, что, как показал анализ, имеет место в программе? Маловероятно.

Ожидаемым результатом объявляется существенное повышение мотивации и производительности труда работников железнодорожного транспорта. Результаты, фактически достигнутые к концу 2007 г. [18, 19] (завершение второго шага реформы), без комментариев приводятся в таблице и на рис. 5. Отметим только, что в период с 1966 по

Сравнительная характеристика российских и зарубежных железных дорог

Страна	Численность на 1 экспл. км, чел.	Производительность труда, т·км на 1 чел.
Казахстан	5,4	2234,3
Украина	13,6	749,7
Китай	36,2	1297,0
Канада	0,7	10733,0
США	0,8	13536,0
Россия	10,5	2800,1

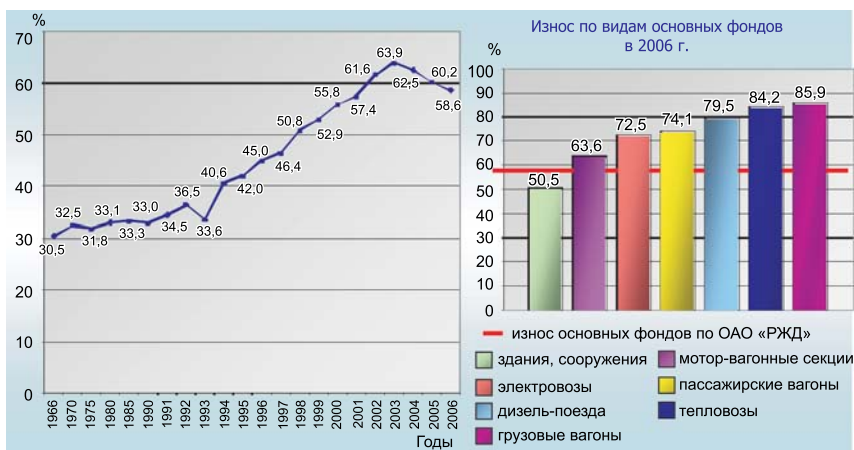


Рис. 5. Динамика износа основных фондов российских железных дорог

1992 г. износ основных фондов находился на уровне 30–34% благодаря их своевременному воспроизводству. В результате резкого сокращения объемов инвестиций с 1992 г. степень износа к 2003 г. достигла критической величины 63,9% и продолжает оставаться на высоком уровне. Износ основных фондов ОАО «РЖД» составляет 58,6%. Наибольшую степень износа имеет подвижной состав.

Понятно, что приведенные в таблице показатели нуждаются в уточнении, но даже устранение возможной ошибки «в разы» относительно величины производительности труда не сможет радикально поменять вывод о катастрофическом отставании железных дорог России от железных дорог США и Канады по этому показателю. Что касается уровня износа основных фондов наших железных дорог, то приведенные здесь показатели корреспондируют с показателями, приводимыми в программе, в том смысле, что за годы реформы они ухудшились.

Понятно, что при подобном качестве проработки основополагающего программногo документа все последующие шаги реформы были неуверенными и плохо подготовленными с точки зрения методической. Тем не менее удалось выдержать эволюционный характер преобразований, сохранить технико-технологическое ядро МПС и придать динамизм развитию созданного ОАО «РЖД», позиционирующему

себя ныне в качестве управляющего холдинга с организационной моделью, структурированной по видам деятельности. Это несомненно позитивный результат, отвечающий специфике развития политической и экономической систем России на современном этапе. Не было допущено противостояния между регулятором и корпорацией, фактически возникла кооперация между государством и ОАО «РЖД» в форме так называемого легального картеля. Десять шагов к эффективности, указанные в одноименной статье В.И. Якунина, президента ОАО «РЖД» [20], суть, по нашему мнению, десять шагов по укреплению именно такой организационной формы, адекватной российской почве¹⁴.

Что касается Парето-улучшений, то процесс их наращивания по причине вышеупомянутой картелизации замедлился, и многие игроки на рынке транспортных услуг это чувствуют. Полагаем, что в период кризиса временные потери неизбежны, и все государства поддерживают в этой ситуации прежде всего системообразующие структуры. ОАО «РЖД» – именно такая структура, а в какой форме государство помогает корпорации пережить трудный период – вопрос интересный, но не столь важный. Кстати, кризис как явление вероятностное при должном уровне развития отечественной экономической науки мог бы быть предсказан, но этого не случилось. Оттого антикризисные институциональные решения в ситуации риска принимаются эмпирически, зачастую методом проб и ошибок. Время покажет, эффективен ли легальный картель «государство – ОАО «РЖД»» в период кризиса¹⁵.

¹⁴ К сожалению, в упомянутой статье не названы одиннадцатый шаг – снижение затрат естественного монополиста и должные методы контроля за этим показателем со стороны государства.

¹⁵ Когда настоящая статья готовилась к печати, появилась информация об успешном размещении дебютного выпуска еврооблигаций ОАО «РЖД». Компания сумела занять 1,5 млрд долл. США на 7–10 лет под 5,739% годовых. По оценке президента ОАО «РЖД», такой успех является беспрецедентным. Что неудивительно: за несколько дней до начала размещения международное рейтинговое агентство «Fitch» присвоило эмиссии облигаций компании рейтинг, соответствующий суверенному рейтингу России. По мнению специалистов агентства, это отражает 100-процентную принадлежность компании государству и ее стратегическую роль в экономике и обществе страны [21].

ШАГИ ПОСЛЕ РЕФОРМЫ

Развивая тему легального картеля в интересующем нас стратегическом аспекте и проецируя ее на развитие институционального проекта реформирования железнодорожного транспорта России в будущем, проанализируем имеющиеся альтернативы. Если факт возникновения легального картеля комментировать конструктивно, т.е. не как реинкарнацию МПС в рыночной ипостаси, а как известный в мировой железнодорожной практике вариант регуляторной модели, когда естественный монополист сам стремится стать *регулируемым*, возникает вопрос: что дальше? Как быть с первоначально исходными для железнодорожных реформ во всех странах мира либеральными установками «дробить», «коммерциализовать» и самой главной из них – стимулировать конкурентную борьбу между «раздробленными» в интересах общества? Мировой экономический кризис ставит под сомнение правильность подобных рецептов в мировом масштабе, результаты реализации рассматриваемого нами проекта свидетельствуют о том же в масштабе общероссийском. В частности, необходимо критически проанализировать один из стратегических советов специалистов Всемирного банка, непосредственно участвовавших в разработке проекта реформирования МПС на нулевом шаге.

Еще на этапе формирования проектного замысла (1993 г.) специалистами Всемирного банка была представлена стратегическая идея реформирования железнодорожного транспорта России [9]. Идея, не потерявшая актуальности и сегодня, заключается в следующем. Предлагается с целью обеспечения внутрироссийской конкуренции на железнодорожном транспорте сначала слить в единую систему региональные железные дороги, а затем систему разделить на вертикально интегрированные компании, конкурирующие на параллельных линиях от Байкала до Москвы и далее до западных границ России. Созданные компании будут *совместно* владеть железными дорогами восточнее Байкала (как бы одним мостом для нескольких пользователей), что в конечном итоге должно обеспечить внутреннюю конкуренцию на всем пути из Европы в Азию.

В долгосрочной перспективе после сооружения Северосибирской железнодорожной магистрали, строительство которой включено в стратегию развития железных дорог России [3], и завершения реконструкции БАМа, которая уже началась в 2009 г. [22], сходный, но более эффективный по уровню конкуренции вариант развития структурной реформы, представляется вполне реальным. Действительно, сооружение Севсиба ликвидирует проблему тайшетской горловины, а реконструкция недогруженного БАМа – проблему одновариантного моста от Байкала до побережья Тихого океана.

Стратегический выбор, перед которым, по нашему мнению, стоит легальный картель, заключается в том, каким способом превратить холдинг ОАО «РЖД», доминирующий сегодня на российском рынке транспортных услуг, в международного перевозчика – мощного конкурента иностранных компаний на мировом рынке. Возможны альтернативы. Назовем некоторые из них.

Инерционная альтернатива (с точки зрения сложившейся в России траектории структурной реформы) заключается в том, что на рынок выходит холдинг ОАО «РЖД» и, опираясь на государственную поддержку и (пока потенциальные) конкурентные преимущества межстранового и межконтинентального перевозчика, занимает достойную для великой транспортной державы рыночную нишу.

Неинерционная альтернатива состоит в том, что легальный картель со временем самоликвидируется, ОАО «РЖД» превращается в ассоциацию вертикально интегрированных железнодорожных компаний, конкурирующих на параллельных линиях от западных до восточных границ России. Железные дороги России, каждая самостоятельно, интегрируются в мировую железнодорожную сеть.

Контрастное различие альтернатив заключается в конкретизации использования механизма конкуренции в качестве наиболее мощного инструмента повышения общественной эффективности железнодорожного транспорта: в первом случае – при внешней конкуренции, во втором – при внутренней плюс внешней. Выяснение того, какая из стратегических альтернатив предпочтительнее по критерию ожидаемой эффективности, т.е. с учетом факторов неопределенности и риска, требует углубленных научных проработок в академических и отраслевых на-

учно-исследовательских организациях¹⁶. Уже официально принятую и частично реализуемую правительством железнодорожную стратегию в ходе выполнения соответствующего исследовательского проекта следует регулярно обновлять в скользящем режиме, смещая в будущее горизонт анализа и совершенствуя методику разработки стратегий. Без этого, как представляется, еще долго сохранится ситуация, по поводу которой В.В. Путин, будучи Президентом России, сказал: «С точки зрения развития транспортной инфраструктуры наша страна и наша экономика являются весьма запущенными» [24].

Литература

1. **Кибалов Е.Б., Кин А.А.** Учет фактора неопределенности при оценке крупномасштабных регионально-транспортных проектов // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 3. – С. 67–91.
2. **Норт Д.** Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. – М.: Фонд экон. книги «Начало», 1997. – 180 с.
3. **Стратегия** развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года: Постановление Правительства РФ № 877-р от 17.06.2008 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 29, ч. II. – Ст. 3537.
4. **О концепции** структурной реформы федерального железнодорожного транспорта: Постановление Правительства РФ от 15.05.1998 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 20. – Ст. 2159.
5. **Обзор** регуляторной реформы по железным дорогам Российской Федерации. Обновленные краткие выводы и заключения, 9 февраля 2005 года. ЕСМТ, 2005 [Эл. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/files/16704/1_218RussianToolkit.pdf (дата обращения 07.01.2010).
6. **Соколов Ю.И.** Проблемы и методы формирования спроса на грузовые железнодорожные перевозки. – М.: Маршрут, 2005. – 128 с.

¹⁶ Отечественные пионерные работы в этом направлении были выполнены и опубликованы до 1998 г. (см., например, [23]), т.е. еще до реализации нулевого шага реформирования МПС. Теперь, когда практически завершен третий шаг институционального проекта реформирования и подводятся его итоги, полезно было бы указанные разработки интенсифицировать и должным образом профинансировать. Это позволило бы бесценный опыт *институционального экспериментирования* в России не «положить на полку», как это нередко бывает, а обобщить, нарастив, таким образом, знания по крайней мере о том, чего не следует делать при дальнейшем развитии проекта.

7. **Программа** реструктуризации железнодорожного транспорта Казахстана на 2001–2005 гг. // *Магистраль*. – 2001. – № 7. – С. 26–27.
8. **Инструментарий** для оценки воздействия на конкуренцию. Версия 1.0. OECD, 2007 [Эл. ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/files/16704/1_218RussianToolkit.pdf (дата обращения 10.01.2010).
9. **Стратегия** Российской Федерации в области транспорта: Доклад о положении дел в отрасли / Отдел инфраструктуры, энергетики и окружающей среды. Департамент по странам 3. Регион Европы и Центральной Азии, МФК. – Всемирный банк, май 1993. – 262 с.
10. **Программа** структурной реформы на железнодорожном транспорте. Утверждена Правительством Российской Федерации от 18 мая 2001 г. № 384 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 23. – Ст. 2366.
11. **Томин В.** Куда летит наш паровоз? Концепция железнодорожной реформы вызывает много вопросов // *Век*. – 2000. – № 40 (405). – С. 5 [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hse.ru/pressa/vek/200010061.htm> (дата обращения 15.03.2010).
12. *Независимая газета*. – 2001. – 31 мая.
13. *Коммерсантъ Business Guide*. – 2008. – № 197.
14. **Заславская Т.И.** Социальная трансформация российского общества: деятельностно-структурная концепция. – М.: Дело, 2002. – 568 с.
15. *Коммерсантъ*. – 2001. – 31 янв.
16. **Массе П.** Критерии и методы оптимального определения капиталовложений / Пер. с фр. Ф.Р. Окуновой и А.И. Гладышевского; науч. ред. А.В. Жданко. – М.: Статистика. 1971. – 502 с.
17. **Тамбовцев В.Л.** Основы институционального проектирования: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 144 с.
18. **Стратегия** развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года (проект 2007 г.) [Эл. ресурс]. – Режим доступа: http://doc.rzd.ru/wps/portal/doc?structure_id=5086 & layer_id=373 & id=3751 (дата обращения 05.06.2008).
19. *Гудок*. – 2007. – 24-25 окт.
20. **Якунин В.** Десять шагов к эффективности [Эл. ресурс]. – Режим доступа: http://www.expert.ru/printissues/expert/2009/33/10_shagov_k_effektivnosti/ (дата обращения 05.01.2010).
21. *Гудок*. – 2010. – 20 марта.
22. <http://vtinform.ru/smi/150/42927.php> (дата обращения 05.01.2010).
23. **Тамбовцев В.Л.** Теоретические вопросы институционального проектирования // *Вопросы экономики*. – 1997. – № 3. – С. 82–94.
24. *Ведомости*. – 2007. – 13 нояб.