

ВОЗМОЖНЫ ЛИ УСПЕШНЫЕ РЕФОРМЫ В ЭКОНОМИКЕ?

(рецензия на книгу

Е.Б. Кибалова и А.А. Кина

«Реформа железнодорожного
транспорта: критический анализ и
проблема оценки эффективности»)¹

Р.М. Качалов

Для периода начала нового века стало характерным обилие научных публикаций, посвященных проблемам реформирования отраслей экономики (например, энергетики, отраслей переработки нефти и газа и др.), предприятий, имеющих статус естественных монополистов (ПАО «Газпром», ОАО «Транснефть», ОАО «РЖД»), а также теории реформирования экономики (см., например: Макаров, 2014; Полтерович, 2007; Чернавский, 2013; Брагинский и др., 2011) и т.п.). В этом ряду книга известных новосибирских ученых – Евгения Борисовича Кибалова и Анатолия Александровича Кина – не только совершенно необычное научное произведение, но и во многом уникальное.

Книга посвящена анализу – с научных позиций – структурной реформы российского железнодорожного транспорта, причин оши-

© Качалов Р.М., 2018 г.

Качалов Роман Михайлович, д.э.н., профессор, научный руководитель лаборатории ЦЭМИ РАН, Москва, kachalov1ya@yandex.ru

¹ Кибалов Е.Б., Кин А.А. Реформа железнодорожного транспорта: критический анализ и проблема оценки эффективности / под ред. чл.-корр. РАН В.А. Крюкова. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2017. 160 с.

бок и недостатков, выявленных в процессе ее обоснования и реализации. Представляется, что эту книгу, в которой содержатся глубокие и весьма обоснованные результаты исследований важной для российских реалий проблемы структурного реформирования железнодорожного транспорта, с полным основанием можно считать научной монографией. В этой монографии в общем виде ставится проблема оценки эффективности железнодорожной реформы и при этом критически анализируются результаты реализации крупномасштабного институционального проекта, названного «Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте» (утв. постановлением Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384).

В развернутом предисловии авторы сразу дают понять, что претендуют не только на критический анализ результатов реформирования железнодорожного транспорта России, но и на научную новизну своего подхода к исследованию данной проблемы. Подход этот состоит в том, что реформа рассматривается – и соответственно анализируется – как некий институциональный проект, содержащий систему мероприятий по разработке новых правил взаимодействия экономических и политических агентов в целях повышения общественной эффективности их деятельности. При этом, опираясь на предпосылку о том, что логику институционального и инвестиционного проектирования можно рассматривать как частные случаи общей логики процесса принятия сложных решений (Тамбовцев, 1997), авторы анализируют и дают критическую оценку результатов крупномасштабного институционального проекта по созданию нового механизма управления железнодорожным транспортом страны.

В первой главе «Железнодорожная реформа: персонализация акторов и оценка результатов» на основе изучения широкого круга литературных источников представлены характеристики основных действующих лиц, акторов реформирования железнодорожного транспорта в России. При этом выделены такие подгруппы акторов, как «методологи»,

предлагавшие концептуальные основания реформы или критиковавшие эти положения, «кураторы», посчитавшие разработанную методологию неудачной (так сразу же заявляют авторы монографии), «консультанты и корпоративные функционеры», в качестве которых выступали представители зарубежных консалтинговых фирм и функционеры ОАО «РЖД». Далее в этой главе сформулированы две стратегические, по мнению авторов, ошибки реформирования: копирование организационной структуры ОАО «РЖД», а также признание ОАО «РЖД» естественным монополистом. Последнее как раз и превратило корпорацию ОАО «РЖД» в объект государственного регулирования по определению.

В завершение первой главы представлены результаты критического анализа методики оценки эффективности крупномасштабных инвестиционных проектов, принятых к реализации в корпорациях-монополистах – ПАО «Газпром» и ОАО «Транснефть». Опираясь на результаты этого анализа, авторы приходят к выводу, что после применения предлагаемых в последующих главах монографии усовершенствований, учитывающих логику принятия сложных решений, указанные методики могут быть применены для оценки эффективности такого крупномасштабного институционального проекта, каким является структурная реформа железнодорожного транспорта.

Вторая глава монографии «Теоретический и ситуационный анализ реформы», в отличие от предыдущей, содержит углубленный теоретический и ситуационный анализ проблемы реформирования железнодорожного транспорта, а также анализ причин искажений теоретической модели, допущенных в процессе реализации ее ключевых положений.

В монографии подчеркивается, что в период подготовки к реформированию железнодорожного транспорта в России было бы целесообразно ориентироваться на признанные мировым научным сообществом достижений западных ученых. Однако на практике применение рецептов зарубежных ученых было реализовано без корректного учета весь-

ма существенных различий государственных условий хозяйствования. Так, в монографии указано, что, признав ОАО «РЖД» естественным монополистом, необходимое в этом случае жесткое регулирование его деятельности не было реализовано. В результате допущено, как минимум, два искажения заимствованных теоретических положений. А именно, во-первых, не принято во внимание отличие стационарной конкурентной экономики Запада от монополизированной квазирыночной экономики России. Во-вторых, применение рецептов структурного регулирования деятельности естественного монополиста – в данном случае железнодорожной отрасли России – не учитывало тип поведенческого регулирования с помощью тарифов, а также низкий потенциал активизации механизмов конкуренции на транспортном рынке.

Ситуационный анализ показал, как убедительно продемонстрировано в этой главе, что государство-регулятор, может быть, не желая этого, своими действиями способствовало попаданию ОАО «РЖД» в институциональную ловушку. Приходится согласиться с авторами в том, что принятые в России «современные концепции государственного регулирования являются конъюнктурными, нацеленными на предотвращение фиаско рынка на краткосрочном временном интервале. И до тех пор, пока госрегулирование не станет стратегическим, т.е. нацеленным на долгосрочные цели развития экономики и общества, его общественная эффективность будет невысокой, а циклические кризисы и дефолты будут повторяться на всех уровнях мирохозяйственной системы» (с. 71–72).

Глава 3 «Формализация проблемы оценки» является ключевой в монографии. Именно в ней сформулирована базирующаяся на модели или логике принятия сложных решений оригинальная авторская концепция оценки эффективности структурной реформы железнодорожного транспорта. Концепция эта, как заявлено авторами в предисловии к монографии (с. 6), исходит из двух допущений; что, с одной стороны, крупномасштабные институ-

циональные проекты могут быть представлены в виде сложных многоаспектных систем, а с другой – методы оценки их результативности и эффективности аналогичны применяемым при анализе инвестиционных проектов.

С некоторой долей условности можно, по-видимому, признать, что разработанная авторами модель оценки ожидаемой эффективности институционального проекта масштаба железнодорожной реформы может быть полезна для обоснованного выбора наиболее предпочтительного варианта реформирования в условиях многокритериальности и неопределенности.

В этой же главе далее описана общая модель оценки эффективности для условий неопределенной внешней среды, а также приведены постановки задачи для двух ее разновидностей: фиксированных характеристик внешней среды и неопределенного состояния внешней среды (в период реализации проекта реформирования). В разработанных авторами моделях оценивания результативности крупномасштабных проектов рекомендуется использовать качественные характеристики анализируемых проектов, поскольку результаты количественного оценивания и сравнения результатов такого оценивания, как убедились авторы-разработчики, ненадежны (с. 88).

В главе 4 «Экспериментальные расчеты по оценке реформы» описываются методика и результаты групповой экспертизы (неправительственными экспертами) структурной реформы железнодорожного транспорта России, полученные по мере поэтапной реализации мероприятий реформы. Симптоматично, что в рамках проведенной групповой экспертизы наиболее предпочтительным по критерию Вальда (наибольшей осторожности) оказался вариант, названный «нынешнюю модель управления дорогами общего пользования сохранить, наложив запрет на дальнейшее экспериментирование». Полученные оценки неправительственных экспертов сопоставлены с оценками правительственных экспертов, а их несовпадение объективно прокомментировано.

Наконец последняя, пятая глава монографии «Реформа как инструмент государственного регулирования» концентрирует внимание на еще одном аспекте реформы железных дорог – на его роли как средства государственного регулирования в региональной и социальной сфере. В связи с этим в этой главе проанализированы траектории организационного развития ОАО «РЖД», отмечены неудачные формулировки социальных целей в уставе корпорации, а также игнорирование интегративных принципов логистики, имеющих общегосударственное значение, отставание в области внедрения информационных технологий и т.п. В этой же главе содержатся предложения по реструктуризации системы целей ОАО «РЖД» в сторону обеспечения «соответствия ее роли как стратегического системообразующего элемента пространственно рассредоточенной экономики России» (с. 123). В этой же главе нашли отражение оригинальные суждения авторов по проблеме естественного монополизма компании ОАО «РЖД» и по проблеме реальности макромоделирования российской экономики и железнодорожной отрасли в ее составе.

В заключение хотелось бы отметить глубину критического анализа моделей и процессов реформирования российского железнодорожного транспорта, а также осмысление и введение в проблематику анализа эффективности реформ широкого спектра публикаций на эту тему. Издание этой монографии, несомненно, является весомым вкладом в научное осмысление проблем и перспектив реформирования железнодорожной отрасли экономики России. Рецензируемая монография, несмотря на активное продвижение электронных и интернет-изданий, должна стать настольной книгой для всех, кто занимается изучением или исследованием проблем развития железнодорожного транспорта, а также методов, моделей и инструментов разработки и реализации успешных реформ. И в первую очередь эту книгу стоило бы прочитать разработчикам так называемой пенсионной реформы.

- Брагинский О.Б. и др. Исследование состояния и перспектив направлений переработки нефти и газа, нефте- и газохимии. М.: Экон-информ, 2011.
- Макаров В.Л. Симбиоз экономической науки и практики реформирования (О книге С.Я. Чернавского «Реформы регулируемых отраслей российской энергетики») // Вопросы экономики. 2014. № 10. С. 114–124.
- Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.
- Тамбовцев В.Л. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 82–94
- Чернавский С.Я. Реформы регулируемых отраслей российской энергетики. М., СПб.: Нестор-История, 2013.