

Структурная реформа железнодорожного транспорта России: экспертный анализ и смежные вопросы

Е.Б. КИБАЛОВ, доктор экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск.
E-mail: KibalovE@mail.ru

В статье обсуждаются стратегические проблемы дальнейшего реформирования железнодорожного транспорта России. Приводятся результаты анкетного опроса группы экспертов – специалистов в области экономики железнодорожного транспорта, известных своими исследованиями по проблеме реформирования. Комментируются результаты опроса после обработки анкетного массива с помощью специальных компьютерных продуктов. Указываются наиболее предпочтительные варианты развития реформы в ситуации фундаментальной неопределенности.

Ключевые слова: концепция, структурная реформа, железнодорожный транспорт, экспертный опрос, критерии теории принятия решений, фундаментальная неопределенность, IT-технологии

Ранее в «ЭКО» [1] рассматривались результаты структурной реформы железнодорожного транспорта и указывались персоналии и организации, определявшие **тактику** и методику неудачной железнодорожной реформы. В первой части настоящей статьи мы расширяем круг персоналий, причастных к созданию **стратегии реформирования**, и приводим некоторые установочные идеи, высказанные ими в открытой печати и оказавшиеся, мягко говоря, спорными. Во второй – приводим результаты опроса группы экспертов, коллективное суждение которых о дальнейшем развитии железнодорожной реформы, на наш взгляд, представляет интерес как с тактической, так и стратегической точек зрения.

Начнем с отечественных экономических гуру либерального толка. Наиболее интересной представляется позиция В. А. Мау, ныне ректора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, а на заре железнодорожной реформы занимавшего пост руководителя рабочего центра экономических реформ. На вопрос

корреспондента газеты «Век» В. Томина [2], заданный г-ну Мау в 2000 г. о том, в какой мере «Концепция структурной реформы железнодорожного транспорта» (1998 г.) соответствует упрочению единого экономического пространства страны, тот ответил следующее: «На мой взгляд, это спекулятивный вопрос. Его нужно обсуждать более детально. В принципе тарифная политика нуждается в совершенствовании. 60% дохода МПС дают якобы экспортные перевозки, которые не регулируются. Очень многое под них подводится, что не вполне нормально. Но в принципе я не хочу отвечать на этот вопрос».

Очень странный ответ для видного представителя либералов, которые в те времена делали всё, что хотели, а тут вдруг – неожиданный уход «в неосознанку».

Не менее интересно сказанное другим известным либералом, научным руководителем Высшей школы экономики Е. Г. Ясиным тому же корреспонденту «Века». Цитируем.

«Чтобы от этого был эффект (разделения государственных и хозяйственных функций МПС. – *Е.К.*), нельзя делать так, чтобы в результате реформы мы получили Газпром – монстра, к которому невозможно подойти: он сильнее всех, может всех купить. МПС – очень эффективно работающая структура. Вопрос в том, какие мотивы и цели при этом преследуются, куда деваются деньги. Нужно повысить “прозрачность” железной дороги, она всегда помогает. Если люди привыкают к тому, что у них нет возможности жульничать, в конечном счете они всегда начинают чувствовать себя уверенно».

Но самое интересное – сравнить слова и дела указанных выше персоналий. Г-н Мау с 2011 г. – член Совета директоров ПАО «Газпром», т. е. вопреки утверждениям г-на Ясина, нашел способ «подойти» к Газпрому, и корпорация, несмотря на трудности последних лет, не то что процветает, но покуда жива и относительно здорова. А вот реформа МПС провалилась. Может, г-н Мау с высоты своего нынешнего положения скажет что-нибудь концептуальное по этому поводу?

Или: Е. Г. Ясин, бывший министр экономики Российской Федерации в 1994–1997 гг., мог бы рассказать, как ему в должности министра удалось повысить «прозрачность» ОАО «РЖД» по сравнению с МПС, приучив функционеров не жульничать.

И, если получилось, то не по этой ли причине структурная реформа железнодорожного транспорта оказалась неуспешной?

Пока ответов нет, и в ожидании их появления обратимся к третьей, не менее важной, если можно так выразиться, коллективной персоне – корпорации McKinsey, чье участие в определении тактики и стратегии реформы железнодорожного транспорта России общеизвестно. Речь пойдет об интервью Ермолая Солженицына – старшего партнера McKinsey & Company – на Петербургском международном экономическом форуме-2014 [3]. И хотя Ермолай непосредственно о железных дорогах не говорил, однако четко дал понять, что без должного развития инфраструктуры страны восточнее Урала в ситуации, когда «Европа не растет, а Азия у нас (у России. – Е.К.) под боком», успех от переориентации вектора внешнеэкономических связей России с Запада на Восток маловероятен. Про роль McKinsey в структурной реформе железнодорожного транспорта старший партнер умолчал, хотя и заявил, что консалтинговая корпорация ставит себе и другим планку высокого профессионализма в работе.

Здесь было бы интересно узнать, почему, по мнению специалиста с большим опытом выполнения проектов для компаний транспортной отрасли, рекламируемая высота планки не способствовала успеху в осуществлении крупномасштабного проекта национальной значимости, а именно проекта структурной реформы железнодорожного транспорта России.

Анкетирование

Как видим, и отечественные, и зарубежные акторы (они же персоналии) реформирования железнодорожного транспорта, имеющие отношение к методологии и стратегии реформы, понятных ответов относительно причин ее неуспеха не дают. Для прояснения вопроса, куда двигаться с дальнейшим реформированием железных дорог России в ситуации очевидной, именуемой в науке фундаментальной, неопределенности развития нами было проведено анкетирование смешанной группы экспертов. В нее вошли девять ученых ИЭОПП СО РАН и Сибирского государственного университета путей сообщения (г. Новосибирск), известных своими публикациями по теме, а также два американских специалиста, имеющих опыт реформирования

не только железных дорог, но и ключевых секторов российской экономики вообще.

Анкетирование было реализовано в один тур, т. е. по типу одноразовых процедур без взаимодействия экспертов (модель массового опроса) [4].

Ниже приводится анкета – опросный лист, на закрытые вопросы которой отвечали 11 экспертов. Цель опроса – оценка возможных вариантов продолжения реформы железнодорожного транспорта в контексте трех возможных сценариев трансформации модели управления России в перспективе:

- 1) *«Россия – федеративное государство с доминирующей ролью Центра и социально-ориентированным государственным регулированием конкурентной экономики»;*
- 2) *«Россия – федеративное государство с координационно-консультативной ролью Центра и государственным регулированием рынка, ориентированным на интересы крупного капитала»;*
- 3) *«Россия – унитарное государство с жесткой вертикалью власти, губернским управлением и государственным капитализмом».*

Экспертам предлагалось для трех этих сценариев проранжировать ответы на пять вопросов, расположив их по убыванию предпочтительности варианта ответа (1 – наиболее предпочтительный ответ в определенном сценарии, 2 – менее предпочтительный, чем предыдущий и т. д.).

1. Нынешнюю модель управления железными дорогами общего пользования сохранить, наложив запрет на дальнейшее экспериментирование.

2. Нынешнюю модель управления железными дорогами общего пользования по видам деятельности сохранить, но локомотивный парк приватизировать.

3. Вернуться к территориально-функциональной модели МПС РФ, национализировав все приватизированное, т. е. осуществив контрреформу.

4. Расщепить нынешнее ОАО «РЖД» на три части: в Европейской России – две конкурирующие корпорации без статуса естественного монополиста; в Азиатской России – казенное предприятие, устроенное по модели бывшего МПС РФ.

5. Ликвидировать Минтранс, на базе ОАО «РЖД» создать новое МПС РФ, регулирующее деятельность всех видов транспорта России и далее в части железных дорог – по варианту 3 или 4.

Результаты

Для выявления группового суждения о предпочтительности того или иного из пяти рассмотренных вариантов ответов была проведена обработка анкет и сформирована оценочная матрица вариантов с помощью системы программных продуктов, разработанных в ИЭОПП СО РАН и СГУПСе Росжелдора*. В предположении, что вероятность актуализации сценариев-контрастов, описанных в анкете, не может быть оценена ни на основе объективной статистики, ни на базе достоверных экспертных оценок, т. е. имеет место фундаментальная неопределенность, предпочтительность вариантов по степени адаптивности к сценариям-контрастам определялась по соответствующим критериям теории принятия решений.

Оказалось, что наиболее предпочтительным по критерию Вальда (наибольшей осторожности) является вариант 1 «Нынешнюю модель управления дорогами общего пользования сохранить, наложив запрет на дальнейшее экспериментирование». В то время как по критериям Сэвиджа, максимакс, Гурвица (при $\alpha=0,66$) наиболее предпочтительным оказался вариант ответа 3 «Вернуться к модели МПС РФ, национализировав все приватизированное, т. е. осуществив контрреформу».

Комментарий

Наша точка зрения по результатам экспертизы состоит в том, что групповое мнение экспертов отражает, во-первых, понимание того факта, что реформа железнодорожного транспорта России, проводимая многие годы по либеральным лекалам, зашла в тупик. Необходимо остановиться (что рекомендует критерий Вальда) и, как говорят военные разведчики, осмотреться. В научном плане это означает необходимость осмысления накопленного опыта реформирования железных дорог в России и за рубежом. С последующим критическим анализом пройденного пути и выработкой нового подхода, отражающего понимание той политической и экономической ситуации, в которой находится сегодня страна.

* См., например: [5; 6].

Новизна подхода, как представляется, должна отражать смену «недружественной» модели (замешанной на интересах фиска) отношения государства к крупным, особенно инфраструктурным корпорациям, что давно (правда, не быстро) происходит на Западе [7]. Применительно к ОАО «РЖД» – субъекту управления дорогами общего пользования и его доминирующему акционеру – государству следует отказаться от советской привычки менять начальство без публичного анализа причин очередной смены караула. Необходимо детально разобраться со спецификой модели управления ОАО «РЖД» – сложной нелинейной социотехнической системой, обратив, прежде всего, внимание на организационную структуру корпорации, не имеющую, на наш взгляд, в ее сегодняшнем виде шансов стать общественно эффективной.

Во-вторых, возврат к прежней модели МПС как вариант контрреформы, наиболее предпочтительный по всем критериям теории принятия решений (кроме критерия Вальда), есть, по нашему мнению, реакция группы экспертов на неудачи реформы, многие годы с непонятным упорством проводимой правительственными либералами. С нашей точки зрения, этот вариант неприемлем по той же причине, по которой невозможна реанимация СССР, где модель МПС была относительно эффективной [8]. В новой капиталистической России необходимо не пытаться второй раз войти в одну и ту же реку, а искать брод в новой реке.

Здесь решающая роль принадлежит регулятору деятельности ОАО «РЖД» – государству. Его многочисленные чиновники и примкнувшие к ним методологи должны, наконец, разобраться с ключевой инфраструктурной отраслью страны. Если ею управляют нерегулируемые жулики, как на то указывают господа Мау и Ясин в своих публичных заявлениях, то корпорация должна быть жестко зачищена. Если это не так, а ОАО «РЖД» как члена «легального картеля с государством» используют в качестве дойной коровы для пополнения бюджета, урезая технологически необходимые инвестиции в железные дороги, то такая практика порочна и должна быть прекращена.

В любых сценариях подобные решения должны приниматься государством и эффективно контролироваться им же.

Независимо от моделей управления железными дорогами и структурных реформ по совершенствованию очередных моделей. Не следует непрерывно учить железнодорожников, как жить, вместо того чтобы, как говорят в народе, помочь материально. Инвестициями.

Заключая, отметим, что эксперты-американцы, участвовавшие в опросе, высказали диаметрально противоположные мнения о предпочтительности рассмотренных вариантов продолжения реформы. Один эксперт в качестве наиболее предпочтительного во всех сценариях-контрастах назвал вариант ответа 4 – расщепление ОАО «РЖД», другой – ответ 3, связанный с контрреформой.

Для одноразовой процедуры типа массового опроса, с помощью которой проводилось наше анкетирование, такой результат не является необычным, поскольку в этих процедурах нет возможности сблизить или стабилизировать различающиеся оценки экспертов, как это происходит в итеративных (многошаговых) процедурах типа Дельфи или последовательного анализа. Но и эти процедуры не дают 100%-й гарантии того, что коллективное суждение окажется более правильным, чем мнение одного высококвалифицированного эксперта. Как было замечено еще четверть века тому назад (и это замечание остается верным до сих пор), «отсутствуют работы, содержащие результаты экспериментального сравнения различных предлагаемых процедур, что не позволяет выявить их достоинства и недостатки» [4].

Тем не менее сложные решения типа того, о котором речь идет в статье, в ситуации фундаментальной неопределенности необходимо принимать. В этом случае одноразовые процедуры экспертного оценивания, подобные описанной выше, следует трактовать как некие рабочие моменты, когда в процессе публичных дискуссий «корректируются и предпочтения экспертов и правила их согласования» [9], понятно, при мощной поддержке IT-технологий. Естественно, такой подход предполагает систематическую реализацию многотуровых экспертиз с участием неангажированных экспертов, что стоит недешево. Однако иных способов преодоления завесы неопределенности будущего пока не видно.

Литература

1. Кибалов Е. Б. Провал реформы железнодорожного транспорта: пройдемся по персоналиям // ЭКО. – 2016. – № 5. – С. 44–54.
2. Век. – 2000. – № 40. – С. 7.
3. URL: https://tvrain.ru/teleshov/_dozhd_v_peterburge_vkljucheniya_s_pmef_2014/ermolaj_solzhenitsyn_starshij_partner_mckinseycompany_my_gotovy_rabotat_v_krymu_esli_budut_interesnye_predlozheniya-368788/ (дата обращения: 23.06.2016).
4. Шнейдерман М. В. Итеративные процедуры сбора экспертных данных // Автоматика и телемеханика. – 1982. – № 4. – С. 170–175.
5. Системное моделирование и анализ мезо- и микроэкономических объектов / отв. ред. В. В. Кулешов, Н. И. Суслов; РАН, Сиб. отделение, ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2014. – Гл. 7. – С. 294–361.
6. Кибалов Е. Б., Хуторецкий А. Б. Альтернативы транспортного обеспечения освоения арктического шельфа России // Регион: экономика и социология. – 2015. – № 1. – С. 3–19.
7. Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, «отношенческая контракция» / Науч. ред. и вступ. статья В. С. Каткало; пер. сангл. Ю. Е. Благова, В. С. Каткало, Д. С. Славина, Ю. В. Федотова, Н. Н. Цитович. – СПб.: Лениздат, CEV Press, 1996. – 702 с.
8. URL: <http://www.wikidocs.ru/preview/37639/12> (дата обращения: 19.06.2016).
9. Танган А. С. Иерархическая модель группового выбора // Экономика и математические методы. – 1989. – Т. XVI. Вып. 3. – С. 519–534.