



Актуальная тема

О применении концепций теории общественного выбора к некоторым проблемам экономики железнодорожного транспорта

Ф.И. ХУСАИНОВ,
канд. экон. наук,
f-husainov@mail.ru

Одним из важнейших направлений экономической науки является *теория общественного выбора*, которая изучает как проблемы взаимодействия государства и бизнеса, так и проблемы организации процесса принятия решений государственными органами. Элементы этой теории начиная с 1960-х годов активно используют в своей работе политологи и экономисты [1].

С точки зрения экономики в теории общественного выбора наиболее важно то, что эта теория изучает различные способы и методы, посредством которых экономические агенты используют правительственные учреждения в своих собственных интересах. В центре внимания этого течения – разные виды государственного регулирования и государственного вмешательства в экономику. Как писал нобелевский лауреат по экономике Джордж Стиглер, «в реальности проблема регулирования – это проблема обнаружения того, когда и почему отрасль (или другая группа единомышленников) способна использовать государство в своих целях» [2].

Именно в рамках этого течения экономической науки были разработаны концепции захвата регуляторов (Джордж Стиглер), поиска ренты (Гордон Таллок), развита идея эксплуатации больших групп малыми (Мансур Олсон) [2–4].

Актуальность теории общественного выбора для России

Теория общественного выбора начала развиваться в мире в 1950–1960-х годах – в период, когда роль государства в экономике во многих странах была чрезвычайно высока и правительства активно оказывали влияние на рынок (поворот к масштабной либерализации и сокращению роли государства в западном мире начался лишь в конце 1970–1980-х годов и связан, например, с экономической политикой, проводимой Р. Рейганом и М. Тэтчер).

Поскольку российская экономика сегодня по своим институциональным особенностям похожа на экономику развитых стран в 1950-е годы, теория общественного выбора представляется крайне актуальной для изучения поведения государства и рынков.

Как выглядят сегодня новости, посвященные различным зарубежным компаниям, в разных СМИ?

Примерно так: «Facebook предоставит доступ к Интернету с помощью беспилотников»*, или так: «Китайская Geely займется выпуском летающих автомобилей»**.

А какие новости продуцирует в заголовки СМИ российский бизнес?

Вот новость на сайте администрации Ростовской области: «Работники завода попросили главу государства продолжить поддержку предприятия на несколько лет. В ответ президент сообщил, что даст поручение правительству рассмотреть возможности продления программы»***. Или вот новость в газете «Ведомости»: «Россельхозбанк снова попросил денег у государства»****.

Вот несколько более старых новостных заголовков: «“Роснефть” попросила более триллиона рублей из ФНБ»*****, «РЖД попросила 1,4 триллиона рублей из госбюджета»*****, «Вслед за “Роснефтью” деньги попросили РЖД – 1,4 трлн

* <http://4pda.ru/2014/09/25/177986/>

** <https://rg.ru/2017/11/14/kitajskaia-geely-zajmetsia-vypuskom-letaiushchih-avtomobilej.html>

*** <http://www.donland.ru/news/Vladimiru-Putinu-i-Vasiliyu-Golubevu-pokazali-modernizirovannyjj-kombajjn-TORUM?pageid=92218&mid=83793&itemId=82103>

**** <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2015/05/21/rosselhozbank-snova-poprosil-deneg-u-gosudarstva>

***** <http://www.interfax.ru/business/437416>

***** <https://snob.ru/selected/entry/83588?preview=print>

рублей и Роскосмос – 2,1 трлн»*. Или вот новость на сайте журнала «РЖД-Партнер»: «Стало известно о планах группы “ИСТ” получить из российского бюджета 3 млрд руб... [для] освоения производства на мощностях Тихвинского вагоностроительного завода инновационных железнодорожных цистерн»**.

Эти новостные заголовки говорят о том, что роль государства, в том числе различных государственных субсидий или иных форм поддержки хозяйствующих субъектов в российской экономике, чрезвычайно велика. И потому именно теория общественного выбора является продуктивным инструментом для анализа экономической ситуации в различных отраслях.

При этом в российском массовом сознании существует устойчивый миф, который заключается в том, что решения государственных регуляторов более справедливые, чем решения рынка. Это миф базируется на ошибочном, но распространенном представлении о том, что государство представляет собой некоего всеблагого демиурга, единственной целью которого является принятие справедливых и правильных решений. Это заблуждение можно было бы считать вполне простительным, т.к. вплоть до 1960-х годов так рассуждали не только обыватели, но и ученые-экономисты. Однако сегодня представление о том, что государственное вмешательство в рынок – это всегда во благо экономике, представляет собой анахронизм.

Учитывая, что транспортная отрасль и ряд смежных с ней подотраслей (например, транспортное машиностроение) отличаются высокой степенью регулирования со стороны государства, использование научного инструментария теории общественного выбора при исследовании объектов, традиционных для экономики транспорта, представляется не только крайне актуальным, но и чрезвычайно продуктивным.

Кейс: как создать искусственный спрос на продукцию вагоностроения

Рассмотрим кейс, посвященный запрету продления срока службы грузовых вагонов, сквозь призму концепций теории общественного выбора и сделаем некоторые выводы относительно взаимодействия государства (регуляторов) и рынка.

В 1999 г. в России начался восстановительный рост, и промышленность довольно быстро столкнулась с дефицитом подвижного состава. При этом Министерство путей сообщения не в состоянии было ликвидировать дефицит своими силами [5]. Как известно из экономической науки, единственный

* <http://www.kasparov.ru/material.php?id=546348ED1EF0A>

** <http://www.npktrans.ru/Doc.aspx?docId=41567&CatalogId=653>

способ ликвидировать дефицит – либерализация соответствующего рынка [6]. Соответственно, в Прейскуранте № 10-01 (вступившем в силу в 2003 г.) было принято решение о выделении в тарифе дерегулированной (для частных вагонов) вагонной составляющей [7, 8]. В результате, как и предсказывала теория, дефицит был ликвидирован.

В итоге в сфере железнодорожных грузовых перевозок мы получили два рынка: рынок предоставления вагонов с дерегулированными ценами и рынок услуг инфраструктуры (включая локомотивную тягу), ценообразование на котором регулируется государством (подробнее о реформах в сфере грузовых железнодорожных перевозок см. [8]).

Либерализация рынка предоставления вагонов привела к ликвидации дефицита подвижного состава (рис. 1) и росту производства вагонов (рис. 2).

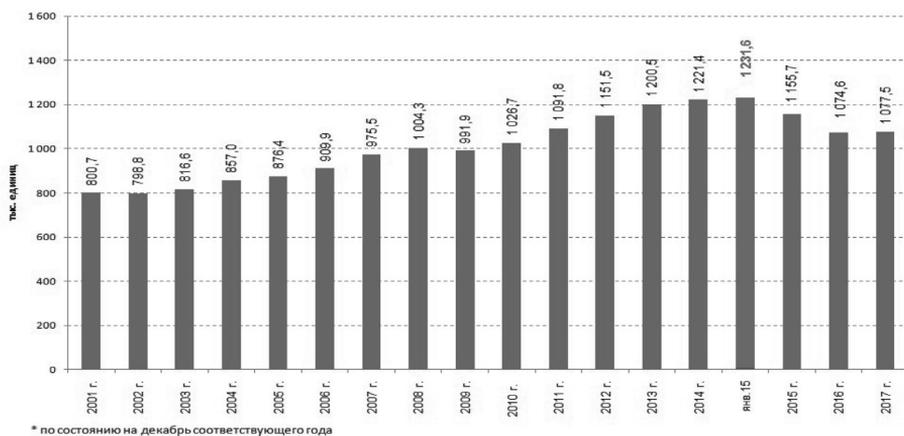


Рис. 1. Динамика парка грузовых вагонов в России в 2001–2017 гг. (на конец года), тыс. единиц

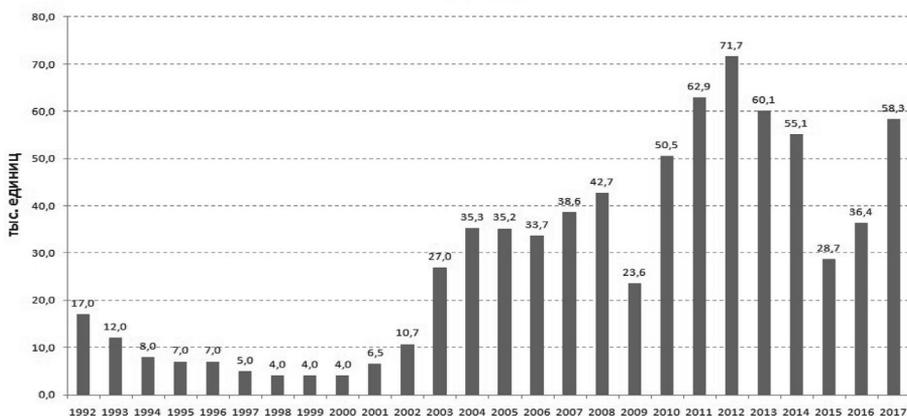


Рис. 2. Производство грузовых вагонов в России в 1992–2017 гг., тыс. единиц

В условиях роста предложения и постепенного насыщения рынка спрос падает с аномально высоких значений времен бума до некоторого средне-долгосрочного уровня, достаточного для компенсации выбывающего (списываемого) парка вагонов и небольшого роста, примерно соответствующего росту грузооборота.

На рынке грузовых вагонов постепенно произошло насыщение: дефицит сменился профицитом (излишком). Если в 2000 г. парк грузовых вагонов принадлежности РФ составлял 0,8 млн единиц, то уже к 2013 г. он превысил 1,2 млн единиц (см. рис. 1).

Таким образом, в 2011–2013 гг. вагоностроительная отрасль столкнулась с пониманием того, что в ближайшие годы спрос на ее продукцию начнет падать.

Что делает предприятие, если спрос на его продукцию падает?

Обычно оно должно либо сократить производство (и работников), либо выпустить новую продукцию, на которую есть спрос, либо найти новые рынки сбыта для своей старой продукции.

Но есть и четвертый вариант. Производитель может обратиться к государству за помощью в создании **искусственного спроса** на свою продукцию.

Рассмотрим, как это происходило в железнодорожной сфере.

Итак, перед нами нетривиальная задача – поддерживать долгосрочный спрос на товар на уровне аномально высоких пиковых значений в условиях насыщения рынка этим товаром.

Это можно сделать за счет сокращения срока службы и более частого обновления вагонов (списывать старые и покупать новые).

До 1 августа 2014 г. процедура продления срока службы была проста: вагон, который эксплуатировался в течение установленного срока службы (например, для большинства полувагонов это 22 года), проходил капитальный ремонт и мог ездить еще 11 лет (это и называлось продлением срока службы), а потом, при некоторых условиях, – еще 5,5 лет. Таким образом, совокупный фактический срок службы мог составлять 37–38 лет.

Учитывая, что по состоянию на 2013 г. количество вагонов с продленным сроком службы составляло примерно 230 тыс. единиц, а годовое производство в 2013 г. составляло 60 тыс. единиц, решение о запрете должно было привести к масштабному списанию вагонов и появлению новых заказов для вагоностроительных заводов.

Но это непростая задача и необходимо представить аргументы, которые заставили бы регуляторов пойти на столь масштабное вмешательство в функционирование рынка, поскольку все участники привыкли к существующим правилам

игры и закладывали существующую нормативную базу в свои инвестиционные стратегии.

Более того, «любимая» апелляция к зарубежному опыту здесь не работала. В США назначенный срок службы вагона – 50 лет, с 1990 по 2000 г. он был снижен до 42 лет, но затем вновь вернулись к 50-летнему сроку. При этом после соответствующего вида ремонта срок службы можно увеличить («продлить») еще на 15 лет, т.е. всего до 65 лет. В отношении литых деталей в США установлен срок службы 50 лет с последующим продлением еще на 5 лет. В Европе вообще нет срока службы. Вагон «ходит» по техническому состоянию, и фактически срок службы вагона примерно соответствует американскому (подробнее о сроке службы вагона в США и Европе см., например, в выступлении С.В. Калетина [9]).

В процессе подготовки и реализации этого решения было предпринято несколько попыток с помощью риторики обосновать предлагаемый запрет. На первом этапе выдвигались аргументы технологического характера (безопасность новых вагонов по сравнению со старыми, количество изломов боковых рам и т.д.), но в процессе профессиональной дискуссии они были опровергнуты (о том, почему возник тезис о меньшей безопасности вагонов с продленным сроком службы, и о том, как он был опровергнут отраслевыми экспертами, см. статьи д-ра техн. наук, профессора А.В. Третьякова [10] и председателя НП ОЖДПС (на момент публикации статьи) О.В. Лукьяновой [11]).

Затем был использован «социальный» аргумент, апеллирующий к тому, что при снижении объемов выпуска грузовых вагонов пострадает социальная ситуация в регионе расположения завода. Разбор риторики, которая используется в подобных случаях, отставим за пределами настоящей статьи, отметим лишь, что именно так называемый социальный аргумент оказался довольно весомым.

В итоге сначала было принято решение о фактическом запрете продления срока службы (август 2014 г.), т.е. де-юре продление было возможно, но экономически уже невыгодно [12], а затем (с января 2016 г.) – полный запрет выхода на сеть ОАО «РЖД» вагонов с продлением срока службы, за исключением некоторых родов подвижного состава [13]. В итоге в 2015 и 2016 гг. было списано около 220 тыс. вагонов (рис. 3).

Кроме того, все отраслевые эксперты понимали: следствием запрета продления срока службы станет рост тарифной нагрузки на грузоотправителей (см., например, [14]). Во-первых, сокращение парка вагонов означает снижение предложения на этом рынке при примерно постоянном и даже чуть растущем спросе. Во-вторых, если на рынок выйдет новый подвижной состав, то это должно повлиять на рост ставок аренды вагонов, ведь операторам придется компенсировать расходы на новые вагоны, а это бремя ляжет на плечи грузоотправителей и в конечном счете на покупателей продукции, которую перевозят в вагонах. Указанные аргументы были

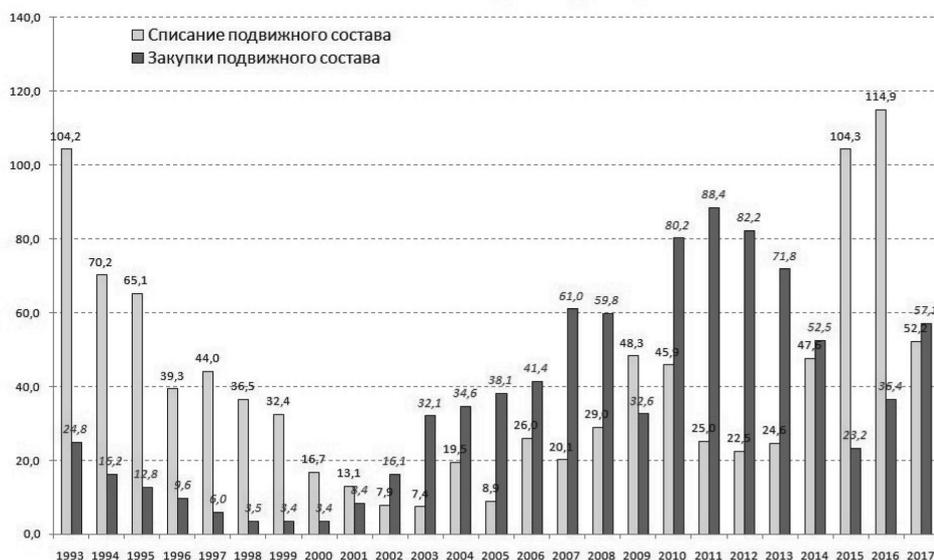


Рис. 3. Динамика списания и закупок грузовых вагонов в России в 1993–2017 гг., тыс. единиц

многократно высказаны транспортным сообществом – операторами подвижного состава, грузовладельцами, представителями вагоноремонтных компаний*.

Но правительство в итоге в этом споре приняло сторону вагоностроительного лобби (подробнее о перипетиях сюжета см. [15–17]) несмотря на то, что против этого решения высказывались практически все остальные участники рынка.

После запрета продления срока службы вагонов ставки аренды грузовых вагонов, в точном соответствии с учебниками по экономике, начали уверенно расти (рис. 4), а в СМИ на протяжении 2016–2017 гг. стали все чаще появляться жалобы грузоотправителей на дефицит подвижного состава.

И действительно, как это видно из рис. 1, после того как в январе 2015 г. вагонный парк в России достиг максимума, началось его снижение.

Таким образом, поддержка одних экономических агентов была достигнута за счет того, что бремя поддержания ее доходности было переложено на других.

* См., например, материалы конференции «Последствия ужесточения порядка продления сроков службы подвижного состава. Мнения участников рынка», прошедшей в Москве 4 июня 2013 г.: <http://www.rusagotrans.ru/press/novosti-otrasli/v-moskve-sostoyalas-konferentsiya-posledstviya-uzhestocheniya-poryadka-prodleniya-srokov-sluzhby-pod/>

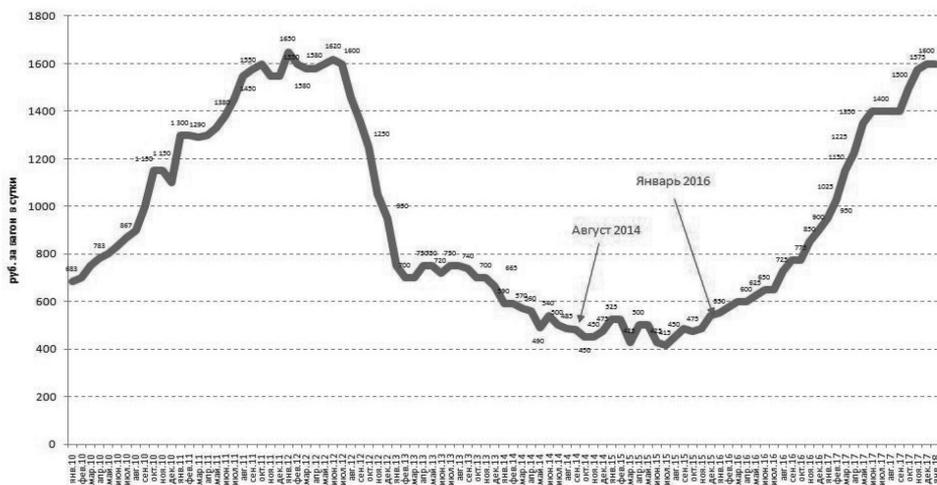


Рис. 4. Помесячная динамика средней ставки аренды полувагона за 2010–2017 гг., руб. за вагон в сутки (источник: сайт «Промышленные грузы», <http://promgruz.com>)

Практика сквозь призму теории

Описанный выше сюжет хорошо объясняется концепциями, разрабатываемыми в рамках теории общественного выбора, – концепциями поиска ренты, захвата регуляторов и эксплуатации больших групп малыми.

Согласно классическому определению Р. Толлисона, «поиск ренты – это расход редких ресурсов ради захвата искусственно созданного трансферта» (цит. по: [1]). Лобби, осуществляющее инвестиции в пользу формирования регуляторного решения, рассматривает принятие соответствующих регуляторных решений как обычный инвестиционный проект с определенными затратами и определенным выигрышем. Если выигрыш превышает затраты, есть смысл инвестировать в соответствующее решение.

Концепция захвата регуляторов описывает, каким образом такие решения принимаются. Один из способов – назначение на должности в государственных органах лиц, являющихся так или иначе выразителями интересов тех или иных отраслей (либо хозяйствующих субъектов). Другой способ – создание таких условий, при которых эти чиновники защищают интересы конкретных производителей (иногда отдельных предприятий, иногда целых отраслей).

Захват регуляторов – это вполне рациональная (в том смысле, в каком понятие «рациональность» используется в экономической науке) стратегия, потому что инвестиции в захват регуляторов в таких экономиках, где велика роль государства, очень доходны. Процедура облегчается тем, что в условиях экономической неграмотности населения и отсутствия профессиональной квалифицированной

дискуссии эффективным оказывается использование риторики об «общем благе», о «безопасности», о «национальных интересах».

Проблема заключается в том, что в условиях, когда общество позволяет государственным регуляторам играть активную роль в экономике, «государство» и «предприниматель» (как правило, крупный) имеют очень сильные стимулы вступить в специфический союз, при котором отдельный предприниматель получает из рук государства специальную защиту. Его назначают единственным поставщиком, национальным перевозчиком, национальным чемпионом, национальным достоянием, естественной (хотя на самом деле зачастую противоестественной) монополией и т.д.

Причем, как показано в целом ряде исследований, в борьбе за государственную поддержку с высокой вероятностью победит самая сильная (в административном, либо политическом, либо финансовом смысле) «перераспределительная коалиция», т.е. выигрывает какая-то узкая группа. М. Олсон называл подобную ситуацию «эксплуатация больших групп малыми» [4]. Так, в работе [18], подготовленной группой специалистов Всемирного банка, показано, что одним из факторов, который увеличивает вероятность победы в борьбе за государственные ресурсы, вероятность получения трансфертов для предприятия из государственного бюджета, является численность персонала.

Заключение

Таким образом, государственное вмешательство в работу рынка не повышает эффективность, но лишь приводит к перераспределению ресурсов от одной группы участников рынка к другой. При этом ущерб, который наносит подобное регулирование, имеет не естественное, рыночное происхождение, а носит искусственный, рукотворный характер.

Подобные попытки вмешательства регуляторов в работу рынка, связанные с поддержанием искусственного (нерыночного) спроса на ту или иную продукцию, не раз случались в экономической истории и могут иметь самые разные причины. В обществе, где отсутствует институт репутации и одновременно низок уровень экономической грамотности населения, как правило, роль государства начинает увеличиваться, а чиновники могут, даже не скрываясь, публично поддержать решение одного из хозяйствующих субъектов в той или иной отрасли.

Важнейший вклад теории общественного выбора в повышение эвристической силы экономической науки заключается в том, что она разоблачает миф о государстве, заботящемся об общественных интересах, и подчеркивает, что задача экономической науки заключается в том, чтобы рационально анализировать мотивацию как рыночных акторов, так и государственных чиновников, рассматривая их как обычных рыночных агентов, максимизирующих свою полезность.

Список литературы

1. *Заостровцев А.П.* Теория общественного выбора: экономический анализ поиска ренты, бюрократии и диктатур. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2009.
2. *Стиглер Д.* Гражданин и государство. Эссе о регулировании. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2017.
3. *Таллок Г.* Общественные блага, перераспределение и поиск ренты. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2011.
4. *Олсон М.* Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп. – М.: Фонд экономической инициативы, 1995.
5. *Гурьев А.И.* Из тупика. История одной реформы. – СПб.: РЖД-Партнер, 2008.
6. *Корнаи Я.* Дефицит. – М.: Наука, 1990.
7. *Мазо Л.А.* О грузовых тарифах // Отечественные записки. – 2013. – № 3. – С. 151–161.
8. *Хусаинов Ф.И.* Реформа железнодорожной отрасли в России: проблемы незавершенной либерализации: монография. – М.: Наука, 2015.
9. *Калетин С.В.* Что же должно устанавливаться в отношении вагона – ресурс или срок службы? // Вектор транспорта. Альманах. – 2014. – № 2 (июнь). – С. 11–12.
10. *Третьяков А.* Благодаря продлению срока службы сегодня работает вся железнодорожная отрасль // Вектор транспорта. Альманах. – 2014. – № 2 (июнь). – С. 13–14.
11. *Лукьянова О.В.* О последствиях ужесточения порядка продления сроков службы подвижного состава // Вектор транспорта. Альманах. – 2014. – № 2 (июнь). – С. 9–11.
12. Правительство вводит почти полный запрет на продление эксплуатации старых вагонов // Метапром.ру, 29.04.2013 г. URL: <http://www.metaprom.ru/articles/a1087-pravitelstvo-vvodit-pochti-polnyy-zapret-na-prodlenie-ekspluatatsii-staryh-vagonov/>
13. Приказ Министерства транспорта РФ от 25.12.2015 № 382 «О внесении изменений в Правила технической эксплуатации железных дорог Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 21 декабря 2010 г. № 286».
14. *Хусаинов Ф.И.* Продать непокупаемое: ноу-хау вагоностроителей // Slon.ru, 08.08.2014. URL: https://republic.ru/economics/kak_prodat_nepokupaemoe_nou_khau_ot_vagonostroiteley-1140688.xhtml

15. Иванов А. Строить нельзя ремонтировать... // Восточно-Сибирская правда, 23.09.2014. URL: <http://www.vsp.ru/2014/09/23/stroit-nelzya-remontirovat/>
16. Петлевой В. Владимиру Путину предложили запретить старые вагоны // Ведомости, 04.12.2015.
17. Усов О. Искусственное дыхание для вагоностроителей // Vspress.ru, 20.12.2016. URL: <http://vspress.ru/iskusstvennoe-dyhanie-dlya-vagonostroitelej/>
18. Alfarandi G., Fan Q., Freinkman L. Government financial transfers to industrial enterprises and restructuring // Russia: Economic policy and enterprise restructuring: A Joint conf. of the World Bank and the Ministry of Economy of the Russian Federation. St. Petersburg, June 12–13, 1995. – SPb., 1995.

Ключевые слова: железнодорожный транспорт, государственное регулирование, теория общественного выбора, теория поиска ренты

К сведению**В январе-апреле текущего года погрузка зерна на экспорт на сети железных дорог ОАО «РЖД» выросла на 73%**

Погрузка зерна в январе-апреле 2018 года на сети ОАО «РЖД» составила более 9,8 млн тонн, что на 45,5% больше по сравнению с показателями аналогичного периода 2017 года. При этом на экспорт погружено 6,3 млн тонн зерна (+73% к уровню 2017 года).

Лидерами по объемам погрузки зерна за январь-апрель стали Саратовская (907,6 тыс. тонн, рост в 2,8 раза), Курская (737,6 тыс. тонн, +32,5%), Тамбовская (698,6 тыс. тонн, +84,3%) и Волгоградская (690 тыс. тонн, рост в 2,2 раза) области.

Кроме того, наиболее позитивная динамика погрузки по итогам января-апреля отмечена в таких урожайных регионах, как Новосибирская (рост в 3 раза, 267,5 тыс. тонн), Самарская (рост в 2,7 раза, 243,4 тыс. тонн), Пензенская (рост в 2,5 раза, 351,1 тыс. тонн), Оренбургская (рост в 2,5 раза, 385,5 тыс. тонн) и Ульяновская (рост в 2,3 раза, 111,5 тыс. тонн) области.