

*Л. С. Шеховцева*

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ  
В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА  
(РАЗМЫШЛЕНИЯ НАД КНИГОЙ)**

114

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

*В рецензии на книгу проанализирована предложенная авторами методология исследования институционального проекта, основанная на применении системного анализа и теории принятия решений. В рецензируемой монографии использован современный подход к исследованию институционального проекта и инвестиционного проекта как сложных систем в условиях неопределенности, рассмотрена их комплексная оценка во многих аспектах: политическом, экономическом, социальном, военно-стратегическом и обобщающем – институциональном.*

*The book review analyses the institutional project research methodology. The proposed methodology is based on the use of systemic analysis and decision-making theory. A modern approach to the study of an institutional project and an investment project as complex systems under uncertainty conditions has been used. Their comprehensive assessment is considered in many aspects: political, economic, social, military-strategic and generalizing institutional.*

**Ключевые слова:** институциональный проект, реформа, железнодорожный транспорт, сложность, неопределенность.

**Keywords:** institutional project, reform, railway transport, complexity, uncertainty.

В Издательстве Института экономики и организации промышленного производства СО РАН вышла в свет монография сибирских ученых Е. Б. Кибалова и А. А. Кина «Реформа железнодорожного транспорта: критический анализ и проблема оценки эффективности» [2]. Жанр книги, как модно сегодня определять сложные явления и производства, гибридный.

Часть книги посвящена, как справедливо пишет в предисловии ее научный редактор, д-р экон. наук, член-корреспондент РАН В. А. Крюков, экономической публицистике, другая — исследованию слабоструктурированных проблем развития железнодорожного транспорта России. Для научно-практической деятельности интерес составляет вторая часть, на рассмотрении которой мы остановимся.



В предисловии авторов представлены методологические основы исследования. Е. Б. Кибалов и А. А. Кин предлагают определения понятий «институциональный проект» и «инвестиционный проект». Институциональный проект трактуется «как система мероприятий по разработке новых правил (нематериального актива) взаимодействия экономических и политических агентов с целью повышения общественной эффективности их деятельности. А проект инвестиционный, например строительства Транссиба, есть система мероприятий по созданию новых материальных активов с той же целью, но в рамках фиксированных правил, правда, меняющихся в течение жизненного цикла проекта» [2, с. 5–6].

В качестве институционального проекта принята Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте, утвержденная постановлением Правительства от 18 мая 2001 г. № 384. Программа предусматривает разработку и апробацию эффективных правил взаимодействия государства с агентами рынка транспортных услуг, на котором ключевую роль играет ОАО «РЖД».

Для обоснования методологии исследования выдвигается гипотеза о том, что «в институциональном проекте всегда имеется инвестиционная составляющая, нередко латентная. Аналогично в проекте инвестиционном, как правило, наличествует составляющая институциональная» [2, с. 6]. Опираясь на эту гипотезу, а также на работы В. Л. Тамбовцева [3], авторы рассматривают логику институционального проектирования и инвестиционного проектирования как частные случаи общей логики процесса принятия решений. На этой основе предлагается использовать для институционального проектирования теорию принятия решений, модельный аппарат инвестиционного анализа в условиях неопределенности.

Методология исследования обоснована применением современного подхода, основанного на рассмотрении институционального проекта и инвестиционного проекта как сложных, слабоструктурированных систем в условиях неопределенности. Повышенная сложность крупномасштабных проектов требует их комплексной оценки во многих аспектах: политическом, экономическом, социальном, военно-стратегическом и обобщающем – институциональном.

Авторы логично отмечают необходимость комплексной оценки крупномасштабных инвестиционных проектов (КИП) с помощью векторной функции, образуемой критериями максимизации общественной и коммерческой эффективности, подчеркивая при этом математическую неопределенность такой оценки. Неопределенность преодолевается авторами на основе эвристических приемов и экспертных решений.

Задача оценки структурной реформы железнодорожного транспорта как крупномасштабного институционального проекта выполнялась по мере поэтапной реализации мероприятий реформы. В монографии описываются результаты групповых экспертиз и экспериментальных расчетов во временной развертке.

На начальном этапе оценены варианты программы и выявлен наиболее предпочтительный. Варианты имеют схематичный характер и отражают зарубежные регуляторные модели железнодорожного



транспорта: австралийскую, европейскую, североамериканскую. В качестве сценариев развития внешней среды использовались возможные варианты трансформации экономики России после дефолта 1998 г.: либеральный, реставрационный и компромиссный. Оценочная матрица формировалась из элементов пар «вариант — сценарий». Анализ матрицы с помощью критериев теории принятия решений свидетельствует о том, что эксперты в ситуации неопределенности отдали предпочтение австралийской регуляторной модели, но на практике реализовали европейскую модель.

Выполненный на заключительном этапе ситуационный анализ структурной реформы железнодорожного транспорта позволил авторам сделать вывод о попадании в институциональную ловушку, выход из которой — развитие структурной реформы.

Для формализации оценки структурной реформы железнодорожного транспорта как институционального проекта авторы предлагают методы системного анализа и теории принятия решений. В частности, использованы следующие критерии теории принятия решений: А. Вальда, Л. Сэвиджа, Л. Гурвица, Т. Байеса, П.-С. Лапласа. Выполнены анализ и оценка вариантов развития реформы в трех сценариях.

Анализ и оценка структурной реформы железнодорожного транспорта России, рассматриваемой как крупномасштабный институциональный проект, осуществлены с помощью инструментария прикладного системного анализа. В рамках этой методологии авторы книги применили для анализа реформы ключевой инфраструктурной отрасли страны сочетание экспертных технологий структуризации сложных проблем и оценки вариантов их разрешения с формализованными правилами принятия решений в ситуациях неопределенности.

Методологический интерес представляет выполненная в книге экспертная оценка итогового доклада о результатах работы правительственной экспертной группы №18 «Реформа естественных монополий» (подгруппа «Железнодорожный транспорт») по корректировке Стратегии социально-экономического развития России до 2020 г. [1]. Авторы предлагают названный выше научный подход применить к докладу о реформе естественных монополий (подгруппа «Железнодорожный транспорт») для повышения научной обоснованности официальных документов.

Этот подход основан на экспертной оценке сценариев (вариантов) продолжения железнодорожной реформы с точки зрения достижения главной цели — «создания общественно эффективной железнодорожной системы страны». Из доклада выбраны следующие сценарии (варианты): «Россия — федеративное государство с доминирующей ролью федерального центра и социально ориентированным государственным регулированием конкурентной экономики» (сценарий 1, инерционный); «Россия — федеративное государство с координационно-консультативной ролью федерального центра и государственным регулированием рынка, ориентированным на интересы крупного капитала» (сценарий 2, либеральный); «Россия — унитарное государство с жесткой вертикалью власти, губернским управлением и государ-



ственным капитализмом» (сценарий 3, мягкий, бюджетный). Вербально описанный в докладе целевой блок структурирован и «оцифрован» на основе экспертных коэффициентов относительной важности.

Авторы не без оснований претендуют на системный подход к анализу и оценке сложного явления — железнодорожной реформы, рассматривая институциональную и инвестиционную составляющие. Прочитанное нами выше утверждение о том, что институциональный проект всегда включает инвестиционную составляющую, а инвестиционный — институциональную [2, с. 6], требует, на наш взгляд, уточнения.

В частности, представляется необходимым уточнить авторское понятие «институциональный проект». Чем это понятие отличается от понятия «проект института» (например, проект закона)? Следует в тексте книги четко обозначать, о каком проекте идет речь: институциональном или инвестиционном. В ряде случаев возможна подмена понятий.

Возникает также вопрос, почему только стратегии отнесены к институтам, задающим правила поведения. Непонятно, почему масштабные программы и проекты, так же как и стратегии, определяющие цели и направления деятельности, не рассматриваются как институты — тем более что в федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г., на который ссылаются авторы, четко указано, что стратегии, программы, прогнозы являются документами стратегического планирования. К ним же относятся и отраслевые документы стратегического планирования: «Документ стратегического планирования — документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования» (ст. 3, п. 10).

Помимо указанного признака программы всех уровней содержат комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих достижение целей и решение задач социально-экономического развития. Отраслевой документ стратегического планирования также определяет приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики.

Видимо, проект реформы железнодорожного транспорта, изложенный в «Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» (утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации 18 мая 2001 г. № 384) и рассмотренный в книге, может быть отнесен к отраслевому документу стратегического планирования и к элементу институционального обеспечения.

«В сухом остатке» по прочтении книги, посвященной анализу и оценке реформы инфраструктурной системы, остается понятная поддержка авторами модернизации железнодорожного транспорта в эпоху



современных высоких технологий будущего общества знаний. Этот «ход» в книге намечен, но, к сожалению, не раскрыт в полном объеме. Какой должна быть роль государства в инвестировании развития отрасли? Как организовать государственно-частное партнерство в данном случае? А в ситуации санкций? Читатели вправе ожидать от публикаторов, представляющих академический институт, конструктивных ответов на поставленные вопросы.

Рассматриваемая книга является полезной, она стимулирует мышления над актуальными вопросами социально-экономического развития и проведение дальнейших исследований.

### Список литературы

1. *Итоговый доклад о результатах работы Экспертной группы (№18) «Реформа естественных монополий».* Подгруппа «Железнодорожный транспорт» / Институт проблем естественных монополий. М., 2011. URL: <http://2020strategy.ru/data/2011/12/07/1214535478/Доклад%20ГР-18%20ЖД%20ИТОГ.pdf> (дата обращения: 19.04.2019).

2. *Кибалов Е.Б., Кин А.А.* Реформа железнодорожного транспорта: критический анализ и проблема оценки эффективности / под. ред. чл.-корр. РАН В.А. Крюкова. Новосибирск, 2017.

3. *Тамбовцев В.Л.* Основы институционального проектирования : учеб. пособие. М., 2008.

### Об авторе

Лидия Семеновна Шеховцева — д-р экон. наук, проф., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: LShekhovtseva@kantiana.ru

### The author

Prof. Lidiya S. Shekhovtseva, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: LShekhovtseva@kantiana.ru