

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И ЖЕЛЕЗНЫЕ ДОРОГИ

Фарид Хусаинов,
к. э. н, доцент РОАТ МИИТ

Так уж сложилось, что большинство экономистов смотрят на мир сквозь призму экономического детерминизма. Мы зачастую упрощенно считаем, что экономика – всегда первична, а все остальное, – вторично.

Профессор Гарвардского университета Фрэнк Доббин придерживается другой точки зрения.

Он считает, что политическая культура является детерминантой, которая задает рамки экономического выбора, представления о допустимом и недопустимом, желательном и нежелательном в таких вопросах как экономическая политика, роль государства, структура рынков и т.п.

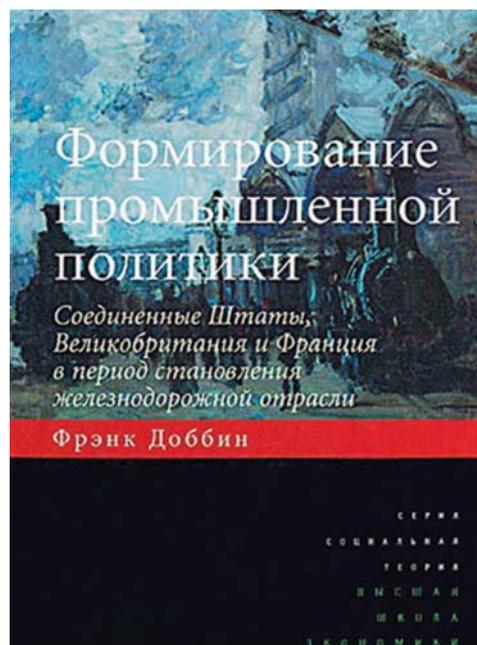
В недавно выпущенной Издательским домом ВШЭ книге Ф. Доббина «Формирование промышленной политики. Соединенные штаты, Великобритания и Франция в период становления железнодорожной отрасли»¹, влияние политической культуры на экономику прослеживается на примере зарождения и развития железнодорожной отрасли.

Автор сравнивает тот путь, который избрали три страны в вопросах развития железных дорог, и показывает, в какой степени он формировался под воздействием политической культуры.

Три рассматриваемые страны совершенно поразному решили задачи развития сети железных дорог. Но сами выбранные способы лежали в русле более общих представлений общества о месте и роли государства.

«Великобритания – пишет автор – следовала политике невмешательства не потому, что первой встала на путь промышленного развития, а потому, что британские традиции предписывали достигать политического и экономического порядка путем максимизации свободы личности» (с. 16).

В противоположность этому, «во Франции государство принимало более активное участие в планировании и строительстве железных дорог не потому, что стране пришлось догонять Великобританию, а потому, что французское государство всегда играло более активную роль в хозяйстве» (с. 16–17).



США «пришли к децентрализованной системе проектирования и строительства железных дорог силами соперничавших муниципалитетов» потому, что «идея местного самоуправления составляла основу всего политического порядка в стране» (с. 17).

При этом, политическая культура – это не сиюминутные представления общества о том, «что такое хорошо и что такое плохо». Политическая культура зачастую уходит корнями в те времена, когда формировалась существующая модель государства.

Так, например, если США изначально формировались как содружество отдельных штатов, с высокой степенью автономии, идея децентрализации была органична для американского общества. Более того, федеральное правительство американским обществом и американской культурой воспринималось как «неизбежное зло» либо, как минимум, как нечто, чье влияние необходимо ограничивать. Поэтому любое расширение функций федерального правительства воспринималось американским обществом с априорным подозрением. «Столкнувшись с задачей регулирования развития железных дорог, американцы исходили из того, что города и штаты должны конкурировать между собой за право стать центрами транспорта и торговли, поскольку именно так были устроены первые американские поселения и впоследствии – штаты» – пишет Доббин.

В противоположность этому, Франция формировалась, как централизованное государство, по-

¹ Доббин Ф. Формирование промышленной политики. Соединенные штаты, Великобритания и Франция в период становления железнодорожной отрасли / авториз. пер. с англ. Е.Б. Головляничниной под науч. ред. В.В. Радаева. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2013. – 368 с.

этому идея государственных железных дорог не вызывала у французов отторжения.

Ситуация в Великобритании, была похожа на ситуацию в США, но с одним существенным нюансом. Англичане, так же, как и американцы с подозрением относились к централизованной государственной власти. Но, в отличие от американцев, центральным субъектом английской политической культуры выступали не сообщества, а индивидуумы. Эта, на первый взгляд незначительная деталь, как мы увидим далее, повлияла на отдельные аспекты регулирования отрасли.

Ключевой тезис книги Доббин формулирует так: «различия в концепциях экономической эффективности проистекают из различий в традициях политической жизни» (с. 29).

Какую связь между политической культурой и развитием железных дорог в перечисленных странах, выявил Доббин? Он пишет: «В политике США суверенитетом наделялись независимые местные правительства, подчинявшиеся относительно слабой федеральной власти (...) Во Франции политическим суверенитетом наделялось централизованное государство, как единственная сила, способная поддерживать порядок и обеспечивать единство нации. (...) В Великобритании политический суверенитет получал каждый представитель высшего класса, которому гарантировалась юридическая защита от других представителей его класса, королевской власти и государственной бюрократии» (с. 29).

Рассмотрим теперь, как автор описывает влияние политической культуры и традиций на развитие железнодорожной отрасли.

На первом этапе развития железных дорог США, правительства всех уровней стремились привлечь частные фирмы к участию в железнодорожном строительстве, предлагая финансовые стимулы или земельные участки. Эти схемы стимулирования создали условия для распространения коррупции, и в итоге, политика активного участия правительства в хозяйственной деятельности была свернута.

«Концентрацию власти в руках государства либо фирмы-монополиста – пишет Доббин – стали рассматривать как серьезнейшую угрозу коллективной эффективности и прогрессу, поскольку такая концентрация угрожала рыночным процессам. Прямое участие государства в экономике было строжайше запрещено» (с. 64).

Основной центр тяжести принятия решений, поэтому был смещен от центрального правительства в сторону местных общин и штатов: полномочия федерального правительства охватывали лишь те сферы, с которыми не могли справиться местные власти – содержание армии, внешняя полити-

ка, почтовая служба и т.д. «Правительства штатов и местных общин самостоятельно управляли школами, планировали и строили общественно значимые сооружения, создавали собственное ополчение (милицию), собирали собственные налоги, учреждали суды и законодательные органы. Подобная структура управления, наделявшая регионы значительной властью, ограничивала возможности центрального государства определять и проводить внутреннюю политику... Создатели Конституции полагали централизацию правительства нелогичной и неэффективной».

Кроме того, в годы появления первых железных дорог еще сохранялось соперничество валют разных штатов и поэтому финансовые возможности федерального правительства были незначительными. Правительства же отдельных штатов инвестировали средства в создание шоссе, каналов и железных дорог. Более того, штаты активно конкурировали друг с другом за то, что бы железная дорога прошла именно по их территории, для чего предоставляли свои земли безвозмездно компаниям, строившим железные дороги.

«Однако, распространение коррупции среди железнодорожного руководства и служащих – пишет Доббин – рассматривалось как свидетельство того, что непосредственная государственная поддержка отрасли ставит под угрозу личные свободы и подрывает легитимность государства, и поэтому такая поддержка частных предприятий была запрещена. Это положило конец активному участию местных властей в американской промышленной политике. В дальнейшем, целью политики стало обеспечение неприкосновенности экономических свобод владельцев и клиентов железных дорог» (с. 74).

Таким образом, в целом, согласно Доббину «В США обширная национальная система железных дорог сложилась в отсутствие государственной координации. Американцы вынесли из опыта железнодорожной политики убеждение, что прогресс произошел не вопреки, а благодаря невмешательству государства» (с. 107).

Развитие железных дорог в отсутствие государственного регулирования Доббин иллюстрирует множеством примеров, приведем здесь три наиболее интересных (с. 107–113).

Первый пример – установление единой ширины железнодорожной колеи. «В США ни штаты, ни Конгресс не хотели ничего предписывать железным дорогам, и в результате каждая железнодорожная компания могла самостоятельно выбирать ширину колеи. В итоге к 1881 г. половину общей протяженности американских железных дорог составляли линии, ширина колеи которых отличалась от наиболее популярного формата – 4 фута

8,5 дюймов (1435 мм). Лишь в 1881 г. появилась частная организация, которая занялась стандартизацией железнодорожной колеи и убедила операторов по всей стране предпринять работу по приведению ширины колеи к стандартным 4 футах 8,5 дюймам».

Второй пример касается согласования расписаний. Доббин пишет: «американские правительства предоставили частным предпринимателям право самим решать вопросы стандартизации часовых поясов, призванной сделать перевозки по сети железных дорог регулярными и предсказуемыми, а так же вопросы координации графика движения поездов, принадлежавших разным компаниям. (...) В отсутствие воли Конгресса в 1873 г. более 100 железнодорожных компаний образовали конвенцию об общем времени, призванную согласовать расписания движения поездов».

Таким образом, единые часовые пояса США получили благодаря железнодорожным компаниям.

И последний пример. Разные железные дороги разработали множество разных сигнальных стандартов, и по мере интеграции железных дорог в единую сеть, машинистам все чаще встречались незнакомые сигналы. В 1884 году, было принято соглашение о едином национальном стандарте сигнализации. «Железнодорожные компании – пишет Доббин (цитируя работу Данлэви) – твердо придерживались мнения о недопустимости установления стандартов сигнализации на федеральном уровне, исходя из того, что правительство не должно вмешиваться во внутренние дела компаний» (с. 109). Доббин несколько раз подчеркивает эту мысль: «Американцы рассматривали установление государственных стандартов как угрозу политическим и экономическим свободам частных железнодорожных компаний» (с. 112).

В итоге, в США было создано более 20 различных ассоциаций, занимающихся вопросами стандартизации, координации и согласования различных аспектов организации железнодорожного дела.

В 1868 году Эли Г. Джанней запатентовал изобретенную им автосцепку, в 1869 г. Джордж Вестингауз запатентовал пневматический тормоз. Но законодательные собрания штатов отказывались сделать применение такого оборудования обязательным. И в течении 25 лет использование автосцепок и пневматических тормозов – было делом добровольным, пока в 1893 г. не появился закон, обязывающий все компании их использовать.

Несколько раз возникали попытки как-то централизовать подобную деятельность, но американское общество воспринимало любые попытки централизации, как угрозу самым важным фундаментальным основаниям своей цивилизации.

В частности, член палаты представителей от Техаса Джон Рейган говорил в своем выступлении (в 1886 г): «Железнодорожные управляющие советуют создать всеобщее объединение или федерацию всех железных дорог страны, признать его и придать его решениям силу закона. Конституция не дает конгрессу такого права. Это привело бы к созданию одной обширной и могущественной монополии из нескольких ныне существующих; подобный курс позволил бы такой монополии контролировать транспорт и торговлю всей страны и распорядиться жизнью и свободами народа».

Таким образом, именно американские политические институты и политическая культура обусловили ту модель развития сети железных дорог, которая сложилась в США.

Франция дает нам противоположный пример.

Здесь почти с самого начала существования железных дорог «все сходилось на том, что решения о размещении железных дорог должны принимать государственные инженеры. Другие варианты вообще не рассматривались» – отмечает Доббин.

Связано это с тем, что система управления промышленностью во Франции, сложившаяся к концу XIX века, в значительной степени опиралась на государственный дирижизм, поскольку французское общество, в отличие от американского считало, что «только государство в силах защитить прогресс от действий предпринимателей, эгоистично преследующих собственные интересы, и иррациональных рыночных сил» (с. 31).

В целом, согласно Доббину, «в основе французской политики лежало представление о том, что класс экспертов-технократов справится с управлением хозяйством лучше, чем кучка эгоистичных капиталистов или "невидимая" и "неразумная" "рука" рынка» (с. 31)

Противопоставляя Францию и Великобританию, автор пишет: «В Великобритании даже не обсуждали возможности государственного планирования, а во Франции не помышляли о частном планировании».

В Великобритании развитие железнодорожной отрасли существенно отличалось от «французского пути».

«Большинство британцев, как и американцы, считали, что технические и управленческие решения должны приниматься в рамках частного сектора, и полагали вмешательство государства политически опасным и экономически иррациональным» (с. 113).

Вместе с тем, у британской традиции была одна особенность, отличавшая ее от США. Если мировоззрение американцев базировалось на вере в

рынки и в конкуренцию, как институты, то в основе политической культуры Великобритании лежали представления о главенствующей роли отдельных индивидуумов – предпринимателей.

Ключевое отличие Британии от США Доббин формулирует следующим образом: «Британская версия политики невмешательства существенно отличалась от политики невмешательства, проводимой по другую сторону Атлантики, где основное внимание уделялось поддержке рыночных механизмов. И США и Великобритания считали, что проводят политику невмешательства, поскольку политика обеих стран предполагала вынос контроля над промышленностью за пределы сферы влияния государства. Но если американцы пестовали и защищали рыночные механизмы как рационализирующую силу, то в Великобритании стремились сохранить жизнеспособность и независимость отдельных фирм, видя в них залог промышленной эффективности» (с. 240). Поэтому «Британцы подошли к той же задаче, исходя из необходимости обеспечить свободу действий независимых предпринимателей, понимаемую как право строить железные дороги там, где они захотят, не считаясь с мнением местных властей и парламента» (с. 23).

Кроме того, «традиции британского государства – пишет Доббин – предполагали, что решения о вложениях капитала являются прерогативой частного сектора... Частное финансирование обусловило отсутствие тесной связи правительства и финансового сектора, в результате чего деятельность лондонских банков почти не контролировалась государством... Традиция неучастия британского государства в финансировании промышленности имеют столь же давнее происхождение» (с. 244).

Таким образом, именно политическая традиция и политическая культура укоренившаяся в каждой из описываемых стран определяли как будет развиваться железнодорожная отрасль.

Еще один любопытный аспект. В США и Великобритании, «частная собственность на национальные каналы и шоссе привели к тому, что носителями экспертных знаний в сфере проектирования, строительства и администрирования транспортных систем оказались компании частного сектора, а не государство» (с. 243–244).

Сопоставляя три разные стратегии развития отрасли, Доббин говорит, что каждая из них была по-своему эффективной. Он оспаривает идею, «о существовании единственного наилучшего способа», единственной правильной альтернативы.

Вместе с тем, он обращает внимание на то, что там где проектирование и строительство было в руках государства с одной стороны было предотвращено дублирование линий, но с другой стороны инфраструктура развивалась медленнее. А в Великобритании и США, где такого регулирования не было, где «любой желающий мог по своему усмотрению спроектировать и финансировать постройку железной дороги», инфраструктура развивалась гораздо более высокими темпами. Но многие железнодорожные ветки оказались дублирующими или некачественно построенными.

Сравнивая эти модели, можно прийти к выводу, что выбор между моделями может определяться в зависимости от поставленных целей. Если нужно развитие инфраструктуры – то лучше выбрать частные дороги, если нужно добиться минимальной сети с максимальной грузонапряженностью, то выбор падет на государственную модель развития.

Помимо чисто железнодорожной проблематики, книга Доббина затрагивает более широкий круг вопросов – роль государственных чиновников, роль коалиций, объединенных экономическими интересами, роль «захвата регуляторов» представителями регулируемой отрасли, роль судов и правовой системы в экономике и многие другие.

Книга Доббина будет полезна как широкому кругу железнодорожников и экспертов, работающих в отрасли, так и представителям регуляторов, поскольку она помещает проблемы железных дорог в широкий исторический, социологический и культурный контекст.

Для того, что бы продуктивно думать над будущим развитием российских железных дорог, чрезвычайно полезно иметь незашоренный взгляд и широкий интеллектуальный горизонт и уметь сравнивать достоинства и недостатки различных моделей организации железнодорожной отрасли. Книга Фрэнка Доббина всему этому способствует. ■