

Железные дороги и государство.

Забытые мысли графа Витте

В 2008 году исполняется 125 лет со времени выхода классического труда «Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов». Сегодня при обсуждении роли государства в экономике, и в частности в железнодорожной отрасли, как правило, приводят взгляды «позднего» Витте-чиновника. В данной статье сделана попытка представить мнение «раннего» Витте-бизнесмена и обозначить причины этой интеллектуальной эволюции.

ФАРИД ХУСАИНОВ,

начальник Покровского агентства ДЦФТО Приволжской железной дороги, к. э. н., доцент Поволжского отделения РГОТУПСа

СЛИШКОМ СЛОЖНО ДЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО ОРГАНА

В начале 1880-х годов в российской прессе развернулась большая дискуссия о принципах построения системы железнодорожных тарифов, в которой приняли участие многие видные ученые и известные деятели транспорта: начальник коммерческой службы казенных Полесских железных дорог И. Н. Изнар, редактор «Московских ведомостей» М. Н. Катков, министр путей сообщения К. Н. Посьет, будущий министр финансов проф. И. А. Вышнеградский, проф. Киевского университета и редактор газеты «Киевлянин» Д. И. Пихно, проф. и зав. кафедрой политэкономии Московского университета А. И. Чупров.

В декабре 1881 года на Общем съезде железнодорожников, созванном для обсуждения проекта Общего устава российских железных дорог, председатель комиссии по исследованию железнодорожного дела граф Э. Т. Баранов выступил с заявлением, что хотя комиссия и убедилась в некоторых недостатках тарифного дела, тем не менее все ее члены высказались в пользу только систематизации и утверждения существующих тарифов, но ни в коем случае не передачи функций по формированию тарифов в МПС.

В полемику с графом Барановым вступил министр путей сообщения К. Н. Посьет, который предложил два способа осуществления государственного надзора за тарифами. Первый за-

ключался в установлении обязательной для всех железнодорожных обществ системы тарификации перевозок. Второй – в подчинении тарифного дела специальному правительственному органу.

Позицию частных железнодорожных компаний сформулировал проф. И. А. Вышнеградский – будущий министр финансов, представлявший на съезде Рыбинско-Бологовскую железную дорогу, а через несколько месяцев по предложению И. С. Блюха возглавивший правление Общества Юго-Западных железных дорог. Вышнеградский решительно возражал даже против предложенного графом Барановым минимального контроля, высказавшись в пользу сохранения права дорог самостоятельно устанавливать тарифы. По его мнению, тарифы и их регулирование – слишком сложное дело, чтобы было возможным внимательное рассмотрение его в правительственном органе. Кроме того, задержки с утверждением тарифов могли сделать новые тарифы ненужными.

Граф Баранов писал в феврале 1882 года, что «правительство, считая железнодорожные общества предприятиями коммерческими, едва ли должно принимать на себя непосредственное распоряжение их тарифной политикой».

Позицию Посьета (и официальную позицию МПС) по усилению государственного вмешательства в дела железнодорожных обществ поддержали М. Н. Катков и Д. И. Пихно. Как пишет историк И. Н. Слепов, «позиция Витте противостояла официальной позиции

министерства путей сообщения, проводимой, в частности, через «Московские ведомости» М. Н. Катковым и через газету «Киевлянин» Д. И. Пихно».

ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫЙ ТАРИФ – НЕ ДЛЯ ПОКРОВИТЕЛЬСТВА

Статьи С. Ю. Витте, опубликованные в журнале «Инженер» как ответ на цикл статей Д. И. Пихно, были впоследствии им собраны и изданы в 1883 году отдельной книгой, названной «Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов». Указанная книга выдержала три издания (второе в 1884-м и третье в 1910-м) и была высоко оценена самыми авторитетными учеными-экономистами того времени, в том числе проф. А. И. Чупровым и академиком И. И. Янжулом.

Статьи Витте не были публицистическим экспромтом. Заниматься экономическими и финансовыми науками Витте начал во время работы начальником службы движения Одесской железной дороги, когда в его непосредственном ведении оказались вопросы эксплуатации железной дороги, экономики и тарифов.

«Что именно вызывает необходимость в передвижении товаров из одного места в другое? – задает вопрос Витте и отвечает на него так: – Разность между ценами, существующими на эти товары в местах, откуда товары направляются к существующим или возможным в тех местах, куда товары эти следуют. Если б не существовало этих разностей, то не вызывалась бы



и потребность в передвижении. Следовательно, провозные цены должны соответствовать исключительно этим разностям». При определении размеров провозной платы по железной дороге следует отталкиваться не от расходов транспортных предприятий, а от условий образования цен на товары в пунктах отправления и назначения».

«Основной принцип железнодорожных тарифов, – пишет Витте, – сформулирован в 1878 году директором Орлеанской дороги Салокрупом: «В области тарификации перевозок существует одно разумное правило: нужно, чтобы товар платил за перевозку все то, что он может заплатить. Всякий другой принцип будет произволен».

Витте отмечает, что теория тарифообразования занимает центральное положение не только в экономике железных дорог, но и в экономике страны и более того – в жизнедеятельности общества в целом.

Важнейшей частью этой работы стали сформулированные автором 23 принципа построения железнодорожных тарифов. Вот важнейшие из них:

- Железнодорожные тарифы должны регулироваться по закону спроса и предложения; иначе говоря, железнодорожные тарифы должны регулироваться по тому началу, чтобы товары платили за провоз все то, что они могут заплатить.
- Железнодорожные тарифы, регулированные согласно предыдущему пункту, обеспечивают железным дорогам наибольший чистый доход.



• Размер капиталов сооружения железных дорог не имеет влияния на размеры провозных цен, а следовательно, и на тарифы (через много лет после Витте за аналогичную идею в теории фирмы М. Миллер и Ф. Модильяни получают Нобелевскую премию по экономике).

• С уменьшением расходов эксплуатации собственный интерес железных дорог заставляет их стремиться к понижению тарифов.

• Чем употребительнее товар, тем железной дороге бывает выгоднее держать на него более низкий тариф. Товары более ценные перевозят по более дорогом тарифу.

• Система «исторических» тарифов, основанная на наименовании перевозимых товаров, более правильна и целесообразна, нежели система «натуральных» тарифов по объемному весу товара. «Натуральная» система, применяемая в Германии и Австрии, породила многие неудобства.

• Не существует расхода перевозки данного товара, существуют только валовые расходы эксплуатации.

• Невозможно устранить действие закона спроса и предложения из области определения цен железнодорожного провоза. Государственное вмешательство, следовательно, необходимо не с целью устранения, а лишь с целью ограничения сферы свободного действия закона спроса и предложения тогда, когда это явно вызывает государственными потребностями или защитой интересов слабых.

• Унифицированные тарифы, наподобие почтовых и телеграфных, неприемлемы на железных дорогах.

• Необходим контроль за тарифами со стороны государства и общественных организаций, прессы, представителей промышленности, торговли, чтобы обеспечить гласность, общедоступность принципов формирования тарифов.

• Покровительство железнодорожными тарифами русским портам в ущерб движению через сухопутную границу не соответствует государственным интересам России.

• Эксплуатация железных дорог казной едва ли может совершаться успешнее, нежели частными обществами под контролем правительства.

При этом автор принципов предостерегал, что не следует увлекаться покровительством промышленности посредством тарифов.

Витте считал, что для повышения эффективности тарифной системы не следует ограничивать железнодорожные общества в назначении провозной платы на близкие расстояния. Пример, когда пониженный тариф на близкое расстояние оборачивается чистым до-

ходом, – это перевозка свекловицы. «Дорога может согласиться на перевозку свеклы до какого-либо сахарного завода по тарифу ниже эксплуатационных расходов, зная, что перевезенная свекла даст дороге новый груз – сахар, который имеет такую ценность, что, вообще говоря, выдерживает высокий тариф, если при этом коммерческий расчет убеждает, что убыток от перевозки свеклы покрывается перевозкой сахара».

В наши дни подобные рассуждения кажутся вполне банальными, но для своего времени они были новаторскими. Витте был противником простых и шаблонных решений сложных проблем. Тотальная унификация тарифного дела ему казалась нежелательной. «Избегнуть разнообразия железнодорожных тарифов, насколько оно зависит от самого существа дела, невозможно».

Из приведенных принципов видно, что многие анализируемые Витте фундаментальные проблемы экономики железнодорожного транспорта актуальны до сих пор. Например, тезис о нецелесообразности «покровительства железнодорожными тарифами русским портам». Ведь и поныне государство, деформируя транспортный рынок путем установления заниженных тарифов на перевозки через российские порты (с благой, на первый взгляд, целью стимулирования загрузки отечественных портов), фактически просто перекладывает издержки от неэффективной работы портов на плечи грузоотправителей и железных дорог. Указанной проблеме посвящена работа Витте «Русские порты и железнодорожные тарифы», в которой он пишет, что «русские железные дороги уже давно обвиняются в том, что своей тарифной политикой они не только не содействуют развитию русских портов, но решительно противодействуют этому делу». Отвечая своим оппонентам, Витте приводит свою излюбленную метафору, утверждая, что железная дорога в экономическом организме имеет то же значение, какое в телесном организме приписывается кровообращению, доставляющему во все уголки его питательные вещества. Но при этом нельзя искусственно изменять кровообращение, направляя его в одни части организма за счет других частей.

Широкую и свободную критику положения дел в железнодорожном хозяйстве Витте считал крайне необходимой. «Даже пристрастная, тенденциозная и некомпетентная критика, – писал он, – гораздо лучше полного отсутствия таковой».

ХОЗЯЙСТВО КАЗЕННОЕ – РЕЗУЛЬТАТ ПЛАЧЕВНЫЙ

Участвуя в дискуссии о преимуществах частной и казенной эксплу-

атации железных дорог, Витте писал: «К идее огосударствления железнодорожного хозяйства нельзя относиться ни положительно, ни отрицательно. Выбор оптимальных путей требует обязательного учета обстоятельств исторического развития данной страны. Что для одной страны хорошо, то для другой может быть плохо. Если в Пруссии казенное железнодорожное хозяйство имеет перспективы, в России оно их может и не иметь, потому что у нас нет такого аккуратного, дисциплинированного и честного в своей массе чиновничества, какое историей было создано в германских государствах».

Традиционно при анализе воззрений Витте на взаимоотношения государства и железных дорог приводят следующее его высказывание: «Не подлежит никакому сомнению, что казенная эксплуатация русских железных дорог принципиально весьма желательна, ибо русское государство в принципе в эксплуатации железных дорог не

абзаце в своей книге «Принципы железнодорожных тарифов...», – начатая преобразованиями Петра Великого, самым неопровержимым образом указывала, что казенное хозяйство, за пределами деятельности отдельных выдающихся личностей, всегда давало самые плачевные результаты. Никто не в состоянии указать факты, которые в какой бы то ни было степени могли бы доказать обратное. Вывод этот подтверждается также опытом казенной эксплуатации нескольких железных дорог (Николаевской, Одесской), давшим самые неудовлетворительные результаты».

Переходя к рассмотрению причин неудовлетворительных результатов казенного хозяйствования, Витте как будто цитирует знаменитую формулу о способах траты государственных и собственных расходов другого Нобелевского лауреата по экономике – Милтона Фридмана, которая, впрочем, появится почти столетие спустя в его культовой книге «Капитализм и свобода».

«ПОКРОВИТЕЛЬСТВО ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫМИ ТАРИФАМИ РУССКИМ ПОРТАМ В УЩЕРБ ДВИЖЕНИЮ ЧЕРЕЗ СУХОПУТНУЮ ГРАНИЦУ НЕ СООТВЕТСТВУЕТ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИНТЕРЕСАМ РОССИИ»

может преследовать никаких других целей, кроме целей русского общего блага. Железные дороги в руках бессословного царя не могут и никогда сознательно не будут служить орудием сословных или имущественных привилегий. ... Как бы частный интерес ни гармонировал с общим интересом, но эта гармония может только более или менее приближаться к той принципиальной гармонии, которая исторически существует между видами русской Верховной власти и бессословными, братски равноправными интересами и стремлениями русского народа...». Все авторы этатистских взглядов акцентируют внимание на этой цитате, обрывая мысль Витте па полпути (так делает, например, акад. Л. И. Абалкин в своем очерке о Витте). В таком, урезанном наполовину виде эта цитата ушла «гулять» по газетам и журналам.

Но далее у Витте указывается, что все это только в принципе, фактически же дело обстоит совершенно иначе. «История нашего исторического развития, – пишет Витте в следующем

Витте пишет: «Когда россиянин производит расходы из собственного кармана, то его житейским действиям иногда предшествует вопрос: а сколько это будет стоить? А если ему приходится производить расходы из казенного кармана, то этот вопрос обыкновенно совсем не ставится».

Иногда Витте переходит от академического спокойствия и пишет очень эмоционально: «Когда читаешь статьи о необходимости немедленного водворения казенной эксплуатации, – статьи, часто дышащие желанием общего блага, построенные на логических отвлеченностях, – право, иногда думаешь: да откуда-же взялся автор этих статей, не слетел ли он к нам с луны? ... Большинство, и даже, скажем, значительное большинство, железнодорожных специалистов ... будут указывать на различные недостатки в эксплуатации русских железных дорог, но, наверно, никто не выразит мнения, что она идет менее удовлетворительно, нежели могла бы идти при казенной эксплуатации... Никто из людей

«ОБЛАСТЬ КАЗЕННОГО ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ, – ДЕЛАЕТ ВЫВОД ВИТТЕ, – НЕ ДОЛЖНА БЫТЬ РАСШИРЯЕМА»

искренних и знающих дело не скажет, что казенная эксплуатация ведется удовлетворительнее, нежели в большинстве частных обществ. ... Пусть же нам укажут такие казенные управления, в которых казенное хозяйство велось бы лучше эксплуатации частных железных дорог. Пропагандисты казенной эксплуатации русских дорог на этот счет осторожны и систематически избегают даже намеков на подобные сравнения».

Еще одна важная причина неэффективности государственного хозяйствования по Витте – излишняя централизация и формализация процедур принятия решений. «Казенная эксплуатация, – пишет Витте, – будет иметь первым последствием полную централизацию. ... Эксплуатация железных дорог есть дело крайне живое. Оно требует более или менее быстрого решения вопросов, иначе будет тормозить торговую и промышленную жизнь. В частных обществах начальники служб и управляющие дорогами уполномочиваются на такие действия, которых часто не будет иметь права предпринимать центральный орган казенных железных дорог. Он должен будет испрашивать утверждения министра. Все эти процедуры, присущие государственной организации, несомненно, установят такую медленность течения дел казенной эксплуатации, которая едва ли послужит к ее улучшению. Бюрократическая завеска так вкоренилась в наш образ мыслей, что бюрократические приемы в некоторой степени перешли и в дела частных железнодорожных обществ, что приносит ему немало вреда». В конечном счете Витте делает вывод, что «для улучшения железнодорожной эксплуатации, вместо того чтобы бюрократический дух доводить до апогея его развития, надлежало бы, напротив, устранить ту степень его, которая ныне внедрилась в столь живое дело, по существу своей не допускающее канцеляризма».

Еще одно негативное последствие централизации заключается в следующем. «Неизбежная централизация железнодорожного дела в Петербурге и, как следствие ее, ограничение прав провинциальных органов будут иметь последствием крайнее стеснение местных экономических интересов. Лица, имеющие в провинции постоянные отношения с железной дорогой,

должны будут по многим делам, ныне решаемым на месте, обращаться в Петербург. Всем русским провинциальным людям, живущим не кабинетной жизнью, хорошо известно, чего стоит и что значит такая система ведения житейских дел».

Витте прозорливо отмечает отличие между бюрократическим и предпринимательским типами ведения хозяйства, предвосхищая идеи Людвига фон Мизеса, сформулированные в его классической работе «Бюрократия». «В бюрократическом хозяйстве, – отмечает Витте, – каждый отвечает не за такие хозяйственные действия, которые дали дурные результаты, а за такие действия, которые превосходят узкий объем данных прав или же не соответствуют законоположениям или предписаниям». Касается Витте и популярных по настоящее время кампаний по сокращению расходов: «Сплошь да рядом усердное сокращение таких расходов на тысячи рублей имеет последствием убытки в народном хозяйстве на десятки и сотни тысяч рублей». Большую опасность представляет регламентация деятельности казенных железных дорог. «Когда казенные дороги перейдут из частной эксплуатации в казенную, – сейчас же начнут подводить все под бюрократические ранги и нормы. Такие-то члены правлений или другого рода служащие не могут остаться потому, что не имеют чина или не состоят в надлежащем классе. Такое-то вознаграждение не может быть дано, ибо нигде чиновники такого-то класса не получают более того-то», – говорится у Витте.

Помимо собственных наблюдений и рассуждений о сравнительной эффективности казенного и частного хозяйствования Витте приводит много случаев и иллюстраций из прессы того времени. «Наше казенное хозяйство отличается такой сложностью форм, которая наперед исключает возможность успешного ведения дела. Вот один из тысячи примеров, конечно, известных всякому, кто наблюдал наши официальные порядки». Далее приводится пример, в котором в течение трех лет ожидалось утверждение правительством договора на постройку у станции амбара, заключенного беспрепятственно купцом с одной частной дорогой. Когда договор был утвержден, купец уже был занят другим делом. Неужели, восклицает Вит-

те, подобную государственную машину, неуклюжую даже для наблюдения и разрешения, можно без опаски подпускать к прямому хозяйствованию? Впрочем, он делает оговорку: «Выражая мнение, что водворение казенной эксплуатации взамен частной на сети русских железных дорог в настоящее время едва ли будет полезно, мы, тем не менее, допускаем исключения. Исключения эти покуда могут вызываться не экономическими причинами, а чисто политическими». При этом «будут понесены финансовые и экономические жертвы, которые, по нашему мнению, будут следствием водворения казенной эксплуатации».

«Область казенного хозяйствования, – делает вывод Витте, – не должна быть расширяема. Правильный ход дела заключается, по его мнению, в том, чтобы возбуждать частную инициативу и уметь в интересах казны и для пользы всей страны пользоваться плодами частной деятельности. «Для уяснения, – пишет Витте, – приведу еще один пример. Нефть около Баку известна с незапамятных времен, покуда она оставалась в казенных руках, – это громадное богатство оставалось почти неиспользуемым». Развилось производство только после приватизации месторождения.

Казенная эксплуатация в любой сфере, а в железнодорожной особенно, есть, по мнению Витте, «громадное зло для государственного хозяйства», аргументация сторонников казенной эксплуатации «не поддается оценке разума, ибо основывается не на разуме, а исключительно на фатальной вере в бюрократизм».

Впрочем, через несколько лет Витте радикально изменит свое мнение по этому вопросу и начнет процесс выкупа частных железных дорог в казну. Как отмечает в своем очерке акад. Л. И. Абалкин, «отношение Витте к преимуществам государственных или частных дорог менялось в разные годы его жизни и завершилось сочетанием того и другого». Историк И. Н. Слепнев в статье «С. Ю. Витте и железнодорожная тарифная реформа 1889 года» пишет, что «на государственной службе Витте постепенно отходит от высказанных им в начале 80-х гг. взглядов на принципы регулирования железнодорожных тарифов».

ВОРУЮТ... ЧТО ПОСЛУЖИТ ПРИЧИНОЙ ЭТОМУ?

Железные дороги конкурировали между собой, и это вынуждало их понижать тарифы, что приводило к убыточности перевозок. Однако владельцы магистралей не были этим особенно озабочены, поскольку одной из важнейших особенностей

строительства железных дорог в России в 60–70-х годах XIX века являлось то, что правительство гарантировало акционерам определенный доход от эксплуатации дороги вне зависимости от эффективности ее работы. Так государство стремилось привлечь капитал в сферу железнодорожного строительства, однако в конечном счете данный инвестиционный инструмент привел к тому, что многие дороги работали нерентабельно, а дефицит покрывался за счет государственных средств.

Витте указывал, что и в США железные дороги также «режутся тарифами, конкурируя между собой, страшно понижают тарифы и приводят друг друга в истощенное состояние». «Однако в отличие от железных дорог России, – пишет по этому поводу классик транспортной тарифной науки д. э. н. А. В. Крейнин, – железные дороги США в дальнейшем стали заключать между собой соглашения, образуя картель, повышая тарифы и покрывая все убытки за счет грузоотправителей. В России же все убытки частных железных дорог покрывались казной. ... Важно подчеркнуть, что в США все железные дороги, по существу, являлись частными и поэтому государство в капиталах железных дорог совершенно не было заинтересовано и не участвовало».

В мемуарах известного промышленника и предпринимателя Н. А. Варенцова содержится следующее мнение о причинах покрытия дефицита некоторых железных дорог из казны. Членами советов директоров акционерных обществ зачастую становились Великие князья и другие родственники императора, которые, будучи вхожи к Его величеству, периодически получали для патронированных ими обществ выгодные подряды, кредиты и уплаты долгов за счет казны. Много позднее Янош Корнаи введет для описания подобных явлений термин «мягкие бюджетные ограничения», при которых ресурсы тратятся не на повышение эффективности работы, а на завоевание расположения власти, которая и покрывает все убытки.

Поняв, что бороться с этим он не в состоянии, Витте придет к выводу, что раз уж все равно убытки плохо управляемых обществ покрываются казной, то проще просто выкупить эти дороги и сделать их государственными.

Впрочем, как отмечает известный специалист по экономической истории России д. э. н. проф. С. Д. Мартынов в своей монографии «Государство и экономика: система Витте», после выкупа железных дорог «железнодорожное хозяйство, значительно увеличив бюджет государства, не дало крупного результата в смысле прибыли или убытка казне».