

Липатов Вячеслав Анатольевич

**МЕХАНИЗМ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА И
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ
(НА ПРИМЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО МАШИНОСТРОЕНИЯ)**

Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии
(по политическим наукам)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва 2006

Диссертационная работа выполнена на кафедре экономической политики философского факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

**Научный
руководитель**

доктор экономических наук,
профессор Ведута Е.Н.

**Официальные
оппоненты**

доктор политических наук,
профессор Попов А. В.

кандидат экономических наук,
профессор Матвеева Л. К.

**Ведущая
организация**

Московский государственный
университет путей сообщения

Защита состоится 19 октября 2006 года в 15.00 часов на заседании Диссертационного совета К 501.001.01 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119992, Москва, ГСП-2, Ленинские горы, МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов, аудитория 1163.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (1-й корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан «18» окт 2006 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
кандидат политических наук



А.В. Мырикова

I. Общая характеристика работы

Актуальность исследования

В последнее время одной из главных задач отечественной политической науки является расширение своего предметного поля¹. Так, в новую редакцию Госстандарта по политологии были введены обязательные дисциплины «Государственная политика и управление» и «Политическая конфликтология», которые призваны более полно раскрыть институциональные и прикладные аспекты политологии².

Анализ политических процессов в институциональном и прикладном измерении открывает широкие возможности для междисциплинарного взаимодействия между политическими и экономическими науками. В большинстве американских высших учебных заведений, специализирующихся на политологии, преподается дисциплина «Политическая экономия». Она использует экономические методы, оперирующие терминами ограниченной максимизации и личного интереса, для объяснения происхождения и развития политических процессов и институтов, а также для разработки и реализации государственной политики. В отличие от экономики и политологии, взятых изолированно, политэкономический подход заостряет внимание как на «экономическом» поведении в политическом процессе, так и на «политическом» поведении в экономической сфере³.

Исследовательская программа политической экономии по изучению политических процессов и институтов опирается на разработки К. Арроу по обсуждению циклов при мажоритарном голосовании, исследование межпартийной борьбы Э. Даунга и теорию У. Райвера о формировании коалиции, концепцию затратных трансакций Р. Коуза, координационных игр Т. Шеллинга, отношений между «подавляющим большинством» и «чужаками» Дж. Бьюкенена и Г. Таллока и исследование А. Даунца.

Политэкономика государственной политики сложилась на пересечении макроэкономики, теории игр и теории социального выбора. В ее рамках существуют две исследовательские программы – изучение экономических результатов политических циклов (У. Нордхаус, А. Алезина и Х. Розенталь, К. Родофф и А. Сиберт) – и проблемы бюджетного дефицита (Ф. Грили, Д. Масиандро и Дж. Табеллини, Р. Барро, Дж. Бьюкенен и Р. Вагнер).

¹ Коваленко В.И. Выступление на Общероссийской научной конференции «Перестройка: 20 лет спустя» // Вестник Московского университета. Серия 12 Политические науки. 2005, № 6. С. 30 – 32.

² Коваленко В.И. Государственный образовательный стандарт высшего образования по политологии и новое поколение учебных программ // Полис 2001, № 5. С. 134-137.

³ A new handbook of political science. Chapter 28. Oxford University Press. 1996 (Политическая наука: новые направления. Глава 28 // Институт «Открытое общество», под ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингеманна, научная редакция русского издания Е.Б. Шестопал, М., 1999.)

На IV Российском философском конгрессе, проходившем 24-28 мая 2005 года в Москве, актуальность междисциплинарного взаимодействия между политическими и экономическими науками была сформулирована следующим образом.

Опыт модернизации различных стран свидетельствует о том, что важнейшей задачей государственной политики является «определение пружины, нерва экономического развития⁴». В настоящее время развитие российской экономики не может осуществляться вне аспектов ее конкурентоспособности. Упор на преимущественное развитие сырьевых отраслей перестает себя оправдывать.

Вышеуказанная задача не может быть решена с позиций узкоспециализированного видения, она выступает стержневой для государственной политики, интегрирующей концептуальные разработки теоретиков и практиков. Политическая наука, следовательно, «будучи естественным фундаментом государственной политики, должна существенно переосмыслить свое предметное поле, активнее проявлять себя на «стыковых» направлениях научного знания и практической политики⁵».

В силу специфики географического положения России в ее развитии исключительно важную роль играет транспортный комплекс и, прежде всего, железнодорожный транспорт, который, наряду с другими инфраструктурными отраслями, обеспечивает гарантированное Конституцией Российской Федерации единство экономического пространства и свободное перемещение товаров и услуг и является инструментом достижения социальных, экономических, внешнеполитических и других целей⁶.

Осуществляя транзит грузов по железным дорогам, связывающим Европу, Центральную Азию и Дальний Восток, Россия может увеличить экспорт транспортных услуг. Дополнительный национальный доход, полученный за счет реализации транзитного потенциала России на евразийском направлении, может составлять ежегодно 8-9 млрд. долл. США и «уже в 2007-2008 гг. транспортные услуги должны, таким образом, превратиться в крупнейшую после нефтегазового сырья статью национального экспорта⁷».

⁴ Горбунов А.А. Модернизация в России в контексте отечественных политических традиций // Крутой стол «Взаимодействие общеисторического и национального в политическом процессе». Философия и будущее цивилизации. Тезисы докладов и выступлений IV Российского философского конгресса (Москва, 24 – 28 мая 2005 г.). М., 2005. С. 468.

⁵ Там же.

⁶ Транспортная стратегия Российской Федерации, Состояние и проблемы развития транспортной системы Российской Федерации // Материалы Всероссийской конференции «Транспортная стратегия России», М., 2003. С. 1 - 4.

⁷ Милов В. Бизнес вместо геополитики // Россия в глобальной политике. Т. 2. № 2. Март – апрель, 2004.

В то же время на фоне роста спроса на услуги железнодорожного транспорта и еще более значительного его увеличения в прогнозной перспективе имеется ряд нерешенных системных проблем. В их числе сохраняющаяся тенденция старения и морального устаревания парка подвижного состава. Комплексно решить задачу модернизации существующих и создания новых типов пассажирского и грузового подвижного состава может только отечественное железнодорожное машиностроение.

В 2002 – 2005 годах в ходе разработки и реализации промышленной политики в отрасли между государством и предпринимателями имели место существенные разногласия. В связи с этим большой теоретический и практический интерес представляет изучение политических механизмов согласования интересов предпринимателей и государства при формировании и реализации промышленной политики в железнодорожном машиностроении.

Степень научной разработанности темы исследования

В силу междисциплинарности анализ политических механизмов согласования интересов государства и предпринимателей при формировании и реализации промышленной политики в железнодорожном машиностроении описывался и изучался в рамках широкого круга дисциплин и отраслей знаний. Свою роль здесь сыграли геополитика, корпоративизм, анализ групп интересов в политическом процессе, институциональная экономика, государственное регулирование экономики и ряд других отраслей науки.

Основой для определения геоэкономического, геополитического и геокультурного значения железнодорожного транспорта и смежных отраслей стали работы В.И. Якунина⁸, В. Милова, Р.С. Мирзаева⁹ и С.А. Ветрова¹⁰. Однако работы данных авторов лишь косвенно затрагивают проблему политических механизмов согласования интересов государства и социальных групп общества при формировании и реализации государственной политики.

⁸ Якунин В. И. Формирование геостратегии России. Транспортная составляющая. Москва, 2005.; Механизм разработки геостратегий в современном российском государстве (на примере транспортно-железнодорожной сферы): Диссертация кандидата политических наук // МГУ им. М.В. Ломоносова. Факультет Государственного Управления, Кафедра «Политического анализа», М., 2005.

⁹ Мирзаев Р.С. Роль и значение транспортных коммуникаций шелкового пути в современных международных отношениях), Автореферат диссертации канд. полит. наук. М., 2005.

¹⁰ Ветров С. А. Железнодорожный транспорт в контексте информационного пространства современной России: сборник научных трудов // С. А. Ветров // Новые технологии - железнодорожному транспорту: подготовка специалистов, организация перевозочного процесса, эксплуатация технических средств. - Омск: ОмГУПС. - 2000. - Ч. 4. - С. 69-70; Проблемы формирования имиджа российских железных дорог средствами массовой информации в условиях реформирования отрасли: отчет 1620 о НИР (промежут.) // Омский государственный университет путей сообщения; рук. работы С. А. Ветров. - Омск: ОмГУПС, 2004.

Так, например, областью исследования научных работ В.И. Якунина являются властно-управленческие технологии и механизмы трансформации геополитических приоритетов в цели российской государственной политики.

Среди работ политологов, исследующих корпоративизм и группы интересов, наибольшего внимания заслуживают работы следующих отечественных – Л.А. Бакуна¹¹, Н.И. Лапина¹², И.Н. Семененко¹³, А.А. Ионов¹⁴, О.Б. Ионовой¹⁴ и зарубежных авторов – Д. Ловери, В. Грей, М. Феллоуэс¹⁵, Б. Л. Лич, Ф. Р. Баумгартнер, Т. М. Ла Пира, Н. А. Семанко¹⁶, Дж. К. Гленн¹⁷, М. Т. Хени¹⁸, В. Майер, А. Мурморас¹⁹, Х. Вард²⁰.

Методологической базой исследования вопросов формирования и реализации промышленной политики являются работы экономистов Н.Я. Петракова²¹ и Е.Н. Ведута²². Исследования экономистов-международников Института мировой экономики и международных отношений РАН А. А. Дынкина, Ю. В. Куренкова, В. В. Попова, Н. Н. Кричининой, В.К. Петрова, В.Я. Росина, В.С. Шостыгина, а также и Е. А. Ивановой позволили определить

¹¹ Бакун Л.А. Группы в политике // Полис. 1999, № 1.

¹² Лапин Н.И. Ценности, группы интересов в трансформирующемся российском обществе // Социс 1997, №2.

¹³ Семененко И.Н. Группы интересов на Западе и в России. Концепции и практика. М. 2001.

¹⁴ Ионов А.А., Иконова О.Б. Социальное партнерство как социокультурный феномен. М. 2002.

¹⁵ Lowery D., Gray V., Fellowes M. Organized interests and political extortion: a test of the Fletcher Bill Hypothesis // Social Science Quarterly. Austin: Jun 2005. Vol. 86, Iss. 2; p. 368 (18 pages).

¹⁶ Leech B. L., Baumgartner F. R., La Pira T. M., Semanko N. A. Drawing Lobbyists to Washington: Government Activity and the Demand for Advocacy // Political Research Quarterly. Salt Lake City: Mar 2005. Vol. 58, Iss. 1; p. 19.

¹⁷ Glenn J. K. Interest representation in the European Union // Political Science Quarterly. New York: Winter 2004/2005. Vol. 119, Iss. 1, p. 702 (2 pages).

¹⁸ Heaney M. T. Outside the issue niche: The multidimensionality of interest group identity // American Politics Research. Thousand Oaks: Nov 2004. Vol. 32, Iss. 6; p. 611.

¹⁹ Mayer W., Mourmouras A. IMF Conditionality and the Theory of Special Interest Politics // Comparative Economic studies. New Brunswick: Sep 2004. Vol. 46, Iss. 3, p. 400.

²⁰ Ward H. Pressure politics: A game-theoretical investigation of lobbying and the measurement of power // Journal of Theoretical Politics. London: Jan 2004. Vol. 16, Iss. 1, p. 31.

²¹ Петраков Н.Я. Методологические аспекты процессов трансформации в экономике России // Экономическая наука современной России. М., 2001. № 2, с. 5-10; Актуальные проблемы стратегического развития российской экономики // Проблемы теории и практики управления. М., 2003. № 1, с. 15-21; Экономика и власть. Бедность при богатстве. Интервью газете «Удок», 25 ноября 2004 г.

²² Ведута Е.Н. Стратегия и экономическая политика государства. М., 2004; Экономическая стратегия государства: трансформация приоритетов и механизмов их реализации. Автореферат. М., 1998; Государственные экономические стратегии. М., 1998; Russia, the USA, and the global financial crisis. Executive Intelligence Review, Washington, 1996, May 31, № 23; The Soviet system and its aftermath in Russia. Revitalizing socialist enterprise. Ed. By John Heath. – London and New York: Routledge, 1993.

цели и инструменты промышленной политики в индустриально-развитых странах и политические механизмы ее формирования и реализации.

Однако научные работы отечественных и зарубежных политологов и экономистов лишь частично отражают отраслевую специфику формирования и реализации промышленной политики в российском железнодорожном машиностроении.

Таким образом, исследование механизма согласования интересов государства и предпринимателей в процессе разработки и реализации промышленной политики в отрасли, косвенно затрагиваемое большинством из перечисленных авторов, нуждается в дальнейшем изучении.

Цели и задачи исследования

Целью работы является определение политических механизмов, позволяющих выработать эффективную и комплексную промышленную политику государства в железнодорожном машиностроении.

Достижение этой цели предполагает решение следующих задач:

1. Оценка эффективности механизмов согласования интересов различных заинтересованных сторон при формировании и реализации промышленной политики государства в отечественном машиностроении в предреволюционной России и СССР.
2. Проведение сопоставительного анализа механизмов согласования интересов бизнеса и государства в ходе разработки и реализации промышленной политики в рамках регулируемой и либеральной стратегии индустриально-развитых стран.
3. Разработка предложений по совершенствованию политического механизма согласования интересов предпринимателей и государства в процессе формирования и реализации промышленной политики российского железнодорожного машиностроения на современном этапе.

Объектом исследования является промышленная политика государства.

Предмет исследования — политические механизмы согласования интересов государства и предпринимателей в процессе формирования и реализации промышленной политики в железнодорожном машиностроении.

Методология исследования

Методологической основой исследования послужили контекстуальный анализ аргументации участников Съездов Представителей Промышленности и Торговли в начале XX веков, органов государственной власти и предпринимателей на современном этапе; метод сопоставительного анализа политических механизмов формирования и реализации промышленной политики стран Западной Европы, США и Японии; формально-правовой метод анализа федерального и регионального законодательства в области

промышленной политики и сопоставительный количественный анализ технико-экономических показателей нового подвижного состава железнодорожного транспорта и прошедшего капитально-восстановительный ремонт.

Научная новизна диссертации

В работе представлен вариант комплексного анализа политических механизмов формирования и реализации промышленной политики государства на примере железнодорожного машиностроения, а именно:

- Показана степень влияния политических механизмов на формирование и реализацию комплексной и взвешенной промышленной политики в машиностроении в начале 20 века по таким актуальным и в настоящее время вопросам, как конкуренция на внутреннем рынке с иностранными производителями и подбор квалифицированных работников для предприятий отрасли.
- Доказано, что курс государственной промышленной политики, противодействующий консолидации предприятий в железнодорожном машиностроении, не эффективен с точки зрения развития отечественных машиностроительных предприятий.
- Обоснована необходимость изменения государственной политики в области закупки подвижного состава путем увеличения доли новых пассажирских вагонов в инвестиционной программе государственной компании за счет снижения доли капитально-восстановительного ремонта.
- Сформулированы предложения по законодательному оформлению механизма обязательного согласования с предпринимательским сообществом концепций и программ развития промышленности в основных регионах расположения предприятий пассажирского железнодорожного машиностроения и поставщиков комплектующих.

Положения, выносимые на защиту:

1. Исторический опыт России начала XX века свидетельствует, что отсутствие эффективных политических механизмов участия предпринимателей в разработке и реализации промышленной политики в машиностроении имело своим политическим следствием невозможность проведения взвешенной и комплексной промышленной политики в вопросах конкуренции отечественных и иностранных производителей, предоставления государственных заказов, строительства жилья для рабочих, технического образования и профессиональной печати.
2. На современном этапе, когда в России имеет место тенденция роста государственной собственности в промышленности, следует принимать во внимание недостатки советского опыта согласования интересов различных уровней государственной власти, которые заключаются в принятии политических решений в процессе

формирования и реализации промышленной политики не на основе экономической эффективности, а базируясь на властном потенциале соответствующих государственных структур.

3. В индустриально-развитых странах на современном этапе равноправными участниками разработки и реализации промышленной политики являются: государство, бизнес, научные и общественные организации и институты. На взгляд диссертанта, французский опыт активного участия предпринимателей в формировании и реализации промышленной политики путем выработки целей и приоритетов государственной политики и отбора конкретных форм реализации индикативных планов в рамках работы комиссий может быть полезен для России.
4. В процессе формирования и реализации российской промышленной политики в железнодорожном машиностроении между государством и предпринимателями в настоящее время имеют место значительные разногласия, которые не позволяют разработать эффективную и комплексную, с точки зрения общества, промышленную политику в отрасли.
5. Для формирования и реализации эффективной промышленной политики в железнодорожном машиностроении необходимо усовершенствовать механизм согласования интересов государства и предпринимателей путем законодательного закрепления обязательного согласования с предпринимательским сообществом в рамках специально созданных комиссий концепций и программ развития промышленности в основных регионах расположения предприятий пассажирского вагоностроения и поставщиков их комплектующих.

Теоретическая и практическая значимость работы

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в разработке и чтении курсов «Стратегическое планирование» и «Экономическая политика» на философском и экономическом факультетах МГУ им. М.В. Ломоносова.

Основные выводы диссертационной работы были использованы при выработке предпринимателями железнодорожного машиностроения предложений по совершенствованию политических механизмов и инструментов государственной промышленной политики в отрасли на федеральном и региональном уровне.

Рекомендации по совершенствованию политических механизмов согласования интересов государства и бизнес-сообщества могут быть использованы соответствующими структурами государственной власти на федеральном и региональном уровне для изменения законодательства в области промышленной политики.

Теоретические источники исследования – работы российских и зарубежных политологов и экономистов в области формирования и реализации промышленной политики. В ходе диссертационного исследования изучена общая и специализированная литература, практические рекомендации международных и отечественных экспертов.

Эмпирическая база исследования – материалы Съездов Представителей Промышленности и Торговли, научных работ и конференций, общественно-политических и отраслевых средств массовой информации; статистические источники; федеральное и региональное законодательство по вопросам антимонопольной и промышленной политики; подпрограмма «Железнодорожный транспорт» федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России»; методические рекомендации по расчету эффективности инвестиций в обновление пассажирского подвижного состава.

Апробация работы

Диссертация обсуждена на заседании кафедры «Экономическая политика» отделения политологии философского факультета МГУ им. М.В. Ломоносова и рекомендована к защите. Содержание диссертации отражено в статьях автора, опубликованных в научно-аналитическом журнале «Observer - Обозреватель».

Структура диссертации соответствует цели и задачам исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

II. Основное содержание исследования

Во Введении раскрываются актуальность темы, степень ее научной разработанности, определяется новизна исследования, его теоретико-методологические основы, а также теоретическая и практическая значимость.

Первая глава диссертации – «Генезис механизмов согласования интересов государства и предпринимателей в процессе формирования и реализации промышленной политики в отечественном машиностроении» – посвящена рассмотрению политических механизмов согласования интересов различных заинтересованных сторон в процессе формирования и реализации промышленной политики в машиностроении на историческом материале предреволюционной России и Советского Союза. В начале XX века основными заинтересованными сторонами являлись предприниматели, царское правительство и Государственная Дума; в СССР – различные уровни государственной власти.

Отношение предпринимателей к промышленной политике Государственной Думы наиболее полно и рельефно формулируется представительной организацией предпринимательского сообщества – Советом Съездов Представителей Промышленности и Торговли. Рассмотрение неизученных в полном объеме в отечественной политологической и экономической литературе материалов Совета Съезда интересно для исследователя не только наличием реалий, не могущими быть известными в настоящее время, но, главное, оценкой современниками отношения депутатов к интересам предпринимателей машиностроения (Таблица 1).

Сравнивая позицию дореволюционной и современной Государственной Думы, следует отметить, что в настоящее время, как и 100 лет тому назад, когда депутаты ставили в качестве приоритетов развития страны сырьевой (аграрный) сектор, законодательные органы государственной власти не осознают в полном объеме важности развития обрабатывающей промышленности и, прежде всего, машиностроения.

По конкретным вопросам реализации промышленной политики предпринимательское сообщество предреволюционной России имело разногласия с Царским Правительством. Так, Совет Съездов Представителей Промышленности и Торговли считал правительственную политику в вопросах конкуренции отечественных и иностранных производителей, предоставления государственных заказов, строительства жилья для рабочих, технического образования и профессиональной печати крайне неэффективной.

Позиция Государственной Думы и предпринимателей машиностроения в процессе согласования их интересов

Таблица 1

Позиции	Характеристика позиции	Мотивировка позиции
Государственная Дума	• непонимание роли промышленности в развитии страны, • неприязненное отношение к интересам предпринимателей. • отсутствие веры в творческие силы предпринимателей.	• барское пренебрежение к торгово-промышленному труду, • отсутствие личной заинтересованности депутатов в развитии промышленности, • враждебность крестьянина, интеллигенции, обывателя к предпринимателям, • отсутствие в обществе уважения к личной инициативе и предпринимчивости.
Предприниматели	• осознание необходимости представительского строя, • осознание необходимости участия в законотворческой работе, • требования учета интересов предпринимателей при предоставлении государственных заказов иностранным поставщикам и казенным предприятиям.	• осознание невозможности бюрократическими методами регулировать экономическую деятельность, • осознание предпринимателями себя как общественного слоя со специфическими интересами.

Таким образом, для разработки оптимальной, с точки зрения общества, промышленной политики в машиностроении требуются эффективные политические механизмы согласования интересов предпринимателей и государства. Однако уже в начале XX века предприниматели пришли к выводу, что бюрократическое правительство и чуждая интересам развития машиностроения Государственная Дума не могут справиться с возникающими проблемами хозяйственной деятельности в стране, и необходимо активное участие предпринимателей в разработке и реализации

промышленной политики. К сожалению, данный исторический урок не учтен, а политический механизм согласования интересов предпринимателей и государства остается несовершенным, что затрудняет, как и в начале XX века, формирование и реализацию комплексной и взвешенной промышленной политики в машиностроении по вопросам конкуренции отечественных предприятий с иностранными компаниями и подбора квалифицированных работников для предприятий отрасли.

Важнейшее место в механизме формирования и реализации промышленной политики в машиностроении в советское время занимало социалистическое планирование, в рамках которого происходило согласование интересов различных органов государственной власти. Благодаря его применению была достигнута в короткий исторический срок главная стратегическая цель советского государства – создание мощной индустриальной державы.

Однако сложившаяся в 30-х годах XX века практика социалистического планирования стала главным фактором накапливающейся неэффективности советской экономики, предопределившим распад командно-административной системы в конце XX века. Принятие политических решений в условиях функционирования этой системы происходило не на основе критериев экономической эффективности, а базируясь на властном потенциале соответствующих государственных структур. На современном этапе, когда в России имеет место рост государственной собственности в промышленности, следует принимать во внимание недостатки советского опыта согласования интересов различных уровней государственной власти в процессе формирования и реализации промышленной политики.

Во второй главе проводится сопоставительный анализ механизмов согласования интересов предпринимателей и государства в процессе разработки и реализации промышленной политики индустриально-развитых стран.

На современном этапе можно говорить об окончательном оформлении в этих странах концепции «национальной политики конкурентоспособной промышленности», впервые сформулированной в докладе Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) в 1997 году²³. Материалы доклада свидетельствуют о наличии в индустриально-развитых странах механизмов согласования интересов, позволяющих бизнесу и общественным институтам наряду с государством равноправно участвовать в формировании и реализации промышленной политики.

В отличие от индустриально-развитых стран в России затруднено равноправное участие бизнеса в разработке и реализации промышленной политики. В связи с этим зарубежный опыт использования политических механизмов в разработке и реализации промышленной политики представляет большой интерес.

²³ New Directions for Industrial Policy, OECD Policy Brief, № 3, 1997, p. 1-9.

В зависимости от ослабления или усиления протекционистского характера деятельности государства можно выделить три типа экономических стратегий - либеральную, регулируемую и мобилизационную²⁴. Модель государственной промышленной политики, основанная на мобилизационной стратегии, применялась, прежде всего, в СССР и странах Совета Экономической Взаимопомощи.

Формирование и реализация государственной промышленной политики в рамках регулируемой стратегии исследуется на примере крупнейших промышленно-развитых стран - двух западноевропейских (Франция и Германия) и одной азиатской (Японии).

Основной целью современной промышленной политики Франции является обеспечение глобальной конкурентоспособности страны на основе новейших достижений науки и техники. Главным инструментом государственной политики является индикативное планирование, в рамках которого происходит согласование интересов предпринимателей, профсоюзов и правительства при разработке и реализации промышленной политики.

Активную роль в разработке французских планов играют вертикальные (отраслевые) и горизонтальные (проблемные) комиссии, Экономический и социальный совет. Через их работу осуществляется принятие решений относительно системы целей и приоритетов, отбор конкретных форм их реализации. При этом происходит борьба интересов различных социальных слоев, ведется деятельность групп давления, делаются попытки найти компромиссы.

Участие комиссий и совета в разработке и реализации промышленной политики является примером механизма согласования интересов, поскольку в их состав входят представители различных социальных групп - предприниматели, работники по найму, представители государственного аппарата и др. В 1950-1970-е годы около 40% состава комиссий являлись предпринимателями, около 10-15% - представители профсоюзов, а остальные - сотрудники государственного аппарата и эксперты²⁵.

Несмотря на формальный отказ от индикативного планирования в последнее десятилетие в связи с усилением влияния во Франции и Европейском Союзе праволиберальных сил, основные его элементы широко используются правительством страны и в настоящее время.

В отличие от Франции, где механизм согласования интересов институционализирован, в Японии большее значение имеют неформальные доверительно-партнерские отношения между предпринимателями и государством.

Выработке консенсуса между бизнесом и государством в Японии при разработке и реализации промышленной политики способствует

²⁴ Ведута Е.Н. Стратегия и экономическая политика государства. М., 2003. С. 22.

²⁵ Иванова Е. А. Цели государственных планов во Франции: согласование интересов различных социальных групп, <http://ideashistory.org.ru/almanacs/alm09/35Ivanova.htm>.

деятельность разнообразных консультативных советов, которых насчитывается более 200²⁶. Одним из самых известных является Совет по промышленной структуре, действующий при министерстве внешней торговли и промышленности (МВТП) и имеющий, как и другие аналогичные организации, официальный статус. Помимо государственных чиновников он объединяет руководство ведущих национальных федераций предпринимателей, профсоюзных деятелей, крупных университетских ученых-экономистов, экспертов влиятельных газет и журналов. Благодаря повседневному рабочим контактам между представителями различных кругов, что является стержнем работы Совета по промышленной структуре, принимаемые правительством решения, как правило, опираются на общность взглядов всех заинтересованных лиц, достигаемых еще на стадии обсуждения.

Такой тип отношений между государственной администрацией и предпринимателями позволяют значительно повысить эффективность по сути дела «косвенной и индикативной» промышленной политики. Неформальность контактов во многом избавляет от соблазна увеличивать число формальных рычагов давления, дает возможность постоянно получать объективную информацию о ситуации в регулируемых отраслях, добиваться координации действий частных фирм. Наличие в предпринимательских организациях подразделений, а в крупных фирмах – работников, отвечающих за оперативное взаимодействие с государственными органами всех уровней, обеспечивает надежные обратные связи, столь необходимые в процессе принятия решений.

Специфической чертой немецкой промышленной политики является система жестких ограничений, накладываемых государством на предпринимателей в отношении оплаты, использования и увольнения рабочей силы. Например, в соответствии с существующей практикой объединение работодателей машиностроительного комплекса обязано заключать соглашения, регулирующие тарифный уровень заработной платы, с соответствующим объединением профсоюзов²⁷.

Однако в условиях глобализации государственное регулирование занятости по существу ограничивает конкурентоспособность немецких машиностроительных предприятий на мировых рынках. В связи с этим представители деловых кругов и праволиберальные политические партии констатируют недостатки проводимой государством политики и выдвигают требования по смягчению чрезмерной зарегулированности рынка труда.

Учитывая интересы предпринимателей, ФРГ пытается смягчить негативный эффект государственного регулирования занятости и повысить конкурентоспособность немецких компаний двумя способами. Во-первых,

²⁶ Росин В.Я. Япония // Национальная промышленная политика конкурентоспособности (Опыт Запада – в интересах России), ИМЭМО РАН, М. 2002 г.

²⁷ Шостын В.С. Германия. // Национальная промышленная политика конкурентоспособности (Опыт Запада – в интересах России), ИМЭМО РАН, М. 2002 г.

применением «дуальной» системы профессионального образования, которая сочетает практическую подготовку будущей рабочей силы на промышленных фирмах с теоретическими знаниями, получаемыми в специализированных профессиональных школах. Во-вторых, реализацией специальных государственных программ, предусматривающих предоставление субсидий работникам, переведенным на сокращенный рабочий день, и досрочный выход на пенсию.

Формирование и реализация государственной промышленной политики в рамках либеральной стратегии исследуется на примере Великобритании и Соединенных Штатов Америки.

В результате пребывания Великобритании в ЕС и интенсивной «европеизации» бизнеса происходит сближение характера британской и континентальной промышленной политики. Новые лейбористы взяли на вооружение концепцию «общества соучастия», характерную для европейской континентальной модели. В эту систему встроена британская промышленная политика, в осуществлении которой все более активное участие принимают, помимо государства, другие хозяйствующие субъекты и организации. Это — крупные компании, влияние которых на промышленную политику существенно увеличилось в ходе прокатившейся в последние годы мощной волны слияний и поглощений промышленных фирм; предпринимательские союзы, представляющие интересы не только крупных компаний, но и среднего и малого бизнеса, университеты, различные неправительственные организации (экологические и другие)²⁸.

Государственная промышленная политика Великобритании все более превращается в национальную. Возрастает ее социальная направленность — увеличиваются «социальные инвестиции» государства и частного сектора — вложения в человека (образование, профессиональная переподготовка кадров и т.д.).

Исследуя промышленную политику в Соединенных Штатах Америки, необходимо отметить, что в 80-е годы американские политики, бизнесмены и ученые активно обсуждали причины снижения конкурентоспособности промышленности в США. Одна из главных причин виделась в слабой гармонизации интересов государственной экономической политики и стратегий развития бизнеса²⁹.

Правительство США традиционно слабо проводило скоординированную политику в отношении бизнеса (в Германии в соответствии с Законом, министерства обязаны консультироваться с представителями промышленности и профсоюзов при разработке законопроектов,

²⁸ Кричигина Н.Н. Великобритания // Национальная промышленная политика конкурентоспособности (Опыт Запада — в интересах России), ИМЭМО РАН, М. 2002 г.

²⁹ U.S. Competitiveness in the World Economy. Edited by Bruce R. Scott and George C. Lodge. Harvard business School Press. Boston, Massachusetts.

регулирующих бизнес-среду, в Японии государство содействовало развитию экспортных отраслей на базе использования новых технологий)³⁰.

Недостатки координации правительства с бизнесом при разработке экономической политики, запоздалые консультации между правительством и бизнесом в отношении законопроектов, регулирующих функционирование бизнес-среды, не способствовали повышению конкурентоспособности фирм США.

В 90-е годы американское правительство стало уделять большее внимание промышленной политике. В частности, это выразилось в том, что под давлением предпринимательского сообщества смягчило антимонопольное законодательство в отношении наукоемких отраслей. Это позволило избежать ненужной конкуренции отечественных компаний и способствовало их консолидации³¹.

Таким образом, сопоставительный анализ механизмов согласования интересов предпринимателей и государства в рамках регулируемой и либеральной стратегии показывает, что равноправное участие бизнеса и государства в формировании и реализации промышленной политики имеет широкое распространение. В частности во Франции это проявлялось в активном участии предпринимателей в работе вертикальных (отраслевых) и горизонтальных (проблемных) комиссий, Экономического и социального совета, которые вырабатывали цели и приоритеты планов и отбирали конкретные формы их реализации. Японский опыт разработки промышленной политики характеризуется наличием неформальных доверительно-партнерских отношений между государственными органами и предпринимателями. В Германии промышленная политика направлена на гармонизацию интересов профсоюзов и бизнеса путем, с одной стороны, установления системы жестких ограничений в отношении оплаты труда, использования и увольнения рабочей силы и, с другой стороны, реализацией государственных программ по профессиональной подготовке и предоставлению социальных гарантий занятым на промышленных предприятиях. Результатом равноправного участия бизнеса в Великобритании является увеличение «социальных инвестиций» государства в образование и профессиональную переподготовку кадров, а в США – в нераспространении действия антимонопольного законодательства на наукоемкие отрасли промышленности.

На взгляд диссертанта, опыт промышленно-развитых стран чрезвычайно важен при разработке предложений по совершенствованию политических механизмов и инструментов формирования и реализации промышленной политики в России на современном этапе. В частности, французский опыт активного участия предпринимателей в выработке целей и приоритетов

³⁰ Competitiveness Issues. The Business Environment in the United States, Japan and Germany. GAO/GGD-93-124. Washington, 1993.

³¹ Государственная экономическая политика США: современные тенденции // Институт США и Канады – М.: Наука, 2002. С. 102-121.

государственной политики и отборе конкретных форм реализации индикативных планов. В то же время, несмотря на близость японского опыта неформального взаимодействия государства и бизнеса российской практике, данный подход имеет существенный недостаток – он может привести к росту коррумпированности органов государственной власти.

В условиях глобализации компании наукоемких отраслей, в том числе железнодорожного машиностроения, не могут развиваться только на основе национального рынка. В связи с этим для России представляет большой интерес американский опыт нераспространения антимонопольного законодательства на наукоемкие отрасли промышленности.

В условиях, когда профсоюзы фактически не осуществляют представление и защиту социально-трудовых прав и интересов работников российских машиностроительных предприятий, не представляется возможным в полном объеме использовать богатый немецкий опыт гармонизации интересов профсоюзов и бизнеса в ходе реализации промышленной политики. Однако, определенные инструменты промышленной политики Германии, в том числе государственные программы по профессиональной подготовке квалифицированных кадров для промышленных предприятий, крайне важны для российских предприятий машиностроительного комплекса.

Современные государственные программы в Великобритании по увеличению «социальных инвестиций» государства в образование и профессиональную переподготовку кадров также могут быть применены в России с целью увеличения конкурентоспособности отечественных предприятий железнодорожного машиностроения.

В третьей главе «Формирование и реализация промышленной политики государства в российском машиностроении: на примере железнодорожного машиностроения» рассмотрены:

- специфика разработки и реализации государственной промышленной политики в отрасли,
- политологическая оценка предложений предпринимателей по совершенствованию государственной промышленной политики в отрасли,
- предложения по совершенствованию механизма согласования интересов предпринимателей и государства в процессе формирования и реализации промышленной политики в отрасли.

В силу специфики географического положения России исключительно важную роль играет транспортный комплекс. Особая роль железнодорожного транспорта в транспортной системе Российской Федерации определяется большими расстояниями перевозок, отсутствием коммуникаций других видов транспорта в широтном направлении в регионах Сибири и Дальнего Востока, удаленностью мест производства основных сырьевых ресурсов, в том числе предназначенных для экспорта, от пунктов их потребления и морских портов. Доля железнодорожного транспорта в грузообороте составляет более 58%, в то время как на долю автомобильного транспорта

приходится только 0,9%, трубопроводного 35,4%, а внутреннего водного – 2,5%³². В этих условиях любое даже кратковременное прекращение железнодорожного сообщения приведет к серьезной дестабилизации в экономической деятельности и существенно осложнит работу государственных органов.

В то же время железнодорожный транспорт имеет ряд нерешенных системных проблем, в том числе высокую степень износа основных фондов. Так, парк подвижного состава состоит преимущественно из изношенной и морально устаревшей техники, часто эксплуатируемой с превышением нормативного срока службы. Способность отечественного железнодорожного машиностроения производить конкурентоспособную продукцию и обеспечивать современный технико-экономический уровень железнодорожной техники в значительной мере определяется промышленной политикой государства, проводимой им в лице ОАО «Российские железные дороги» (далее – ОАО «РЖД»).

Государственная политика в отрасли осуществляется в специфических условиях складывающегося монополизма производителя ЗАО «Трансмашхолдинг». В настоящее время доля холдинга в выпуске отечественных пассажирских вагонов и электричек составляет 85-90%, локомотивов – около 70%, дизельных двигателей и стрелочных переводов – около 50%, вагонного литья – 30-35%³³. Существуют планы по продолжению экспансии и скупке российских и зарубежных активов в железнодорожном машиностроении.

Негативными последствиями монополизации для потребителя ОАО «РЖД» является контроль производителя за ценами и его незаинтересованность в снижении себестоимости и поддержании высокого качества продукции. В 2002 – 2005 годах ОАО «РЖД» (Министерство путей сообщения РФ) проводило активную политику, направленную на предотвращение консолидации предприятий железнодорожного машиностроения в рамках одной компании.

Так, например, в рамках инвестиционной политики ежегодно более 30% бюджета ОАО «РЖД», направляемого на обновление пассажирского подвижного состава, шло не на закупку нового подвижного состава, а на капитально-восстановительный ремонт, который осуществлял конкурент ЗАО «Трансмашхолдинг» – украинская Южная промышленно-инвестиционная группа.

В области научно-технической политики ОАО «РЖД» пыталось создать отечественных конкурентов для ЗАО «Трансмашхолдинг». В октябре 2004 года ОАО «РЖД» подписало соглашение с ОАО «Уральский завод железнодорожного машиностроения» на разработку нового грузового электровоза. В соответствии с планами предприятие должно создать

³² Транспорт в России. 2005. Статистический сборник, Федеральная служба государственной статистики, Москва, 2005. С. 174.

³³ Газета «Коммерсант», 17.05.2005.

опытный образец к 2006 году, начать серийное производство с 2007 года, а к 2010 году выйти на производство 100 – 120 локомотивов в год.

В начале 2005 года ОАО «РЖД» предпринимало попытки создать конкурента для холдинга по производству пассажирских вагонов локомотивной тяги путем организации совместного вагоностроительного предприятия на базе своего филиала – Воронежского вагоноремонтного завода. Еще одним инструментом борьбы с монопольным положением ЗАО «Трансмашхолдинг» прежнее руководство ОАО «РЖД» видело в проекте с Siemens по организации производства высокоскоростных электропоездов и комплектующих к ним.

Таким образом, в 2002 – 2005 годах главным направлением государственной промышленной политики в железнодорожном машиностроении является противодействие консолидации предприятий отрасли.

Взаимодействуя с государственными органами, предприниматели выражали свое несогласие по поводу активной политики государства, противодействующей консолидации предприятий железнодорожного машиностроения в рамках одной компании.

По мнению диссертанта, мировой опыт обосновывает их позицию, поскольку конкурентоспособную железнодорожную технику в состоянии выпускать только крупнейшие транснациональные корпорации – Siemens (Германия), Bombardier (Канада и Швейцария), Alstom (Франция) и Hitachi (Япония), которые вместе занимают три четверти мирового рынка. Каждая из указанных выше компаний по продукции для железнодорожного транспорта имеет годовую выручку, сопоставимую или превышающую общий объем закупки и модернизации подвижного состава в России за год, а также доход всех вместе взятых российских предприятий железнодорожного машиностроения. Ежегодно на НИОКР и технологическое развитие каждая из названных зарубежных компаний затрачивает более 300 млн. евро, что более чем в десять раз превышает аналогичные показатели по всем российским отраслевым предприятиям³⁴. Поэтому в условиях глобализации конкурентоспособность российского железнодорожного машиностроения необходимо рассматривать, ориентируясь не только на внутренний, но и мировой рынок.

Оценивая инвестиционную политику государственной компании ОАО «РЖД», следует принимать во внимание, что в результате направления более 30% бюджета ОАО «РЖД», приходящегося на обновление пассажирского подвижного состава, на капитально-восстановительный ремонт, осуществляемый иностранным производителем, а не на закупку нового подвижного производства отечественного предприятия ОАО «Тверской вагоностроительный завод», не учитываются вопросы стратегического развития железнодорожного транспорта, а именно:

³⁴ «РЖД – Партнер», июнь 2005 г.

- прогрессирующий рост дефицита пассажирских вагонов локомотивной тяги, поскольку срок службы вагонов после капитально-восстановительного ремонта в 2 раза меньше срока службы новых вагонов,
- увеличение эксплуатационных затрат компании вследствие старения парка подвижного состава,
- снижение качества обслуживания пассажиров, так как новые модели вагонов имеют улучшенные потребительские качества, удовлетворяют современным требованиям безопасности и комфортного пребывания пассажиров в пути.

Используемые ОАО «РЖД» в рассматриваемый период методические рекомендации по расчету эффективности инвестиций в обновление пассажирских вагонов локомотивной тяги не учитывали при определении стоимости ремонтов прибыли вагоноремонтных предприятий. Структурные подразделения государственной компании мотивировали это тем, что ремонтные заводы входят в состав компании. Однако подобный подход не позволяет провести корректное сопоставление эффективности инвестиций в обновление подвижного состава либо путем капитально-восстановительного ремонта, либо путем приобретения нового подвижного состава, поскольку стоимость нового подвижного состава включает прибыль. В силу этого искусственно завышается эффективность инвестиций на капитально-восстановительные ремонты по сравнению с инвестициями на приобретение нового подвижного состава, что ведет к неоправданно высокой доле капитально-восстановительных ремонтов в инвестиционной программе ОАО «РЖД».

В процессе согласования интересов государства и предпринимателей отрасли диссертант предложил учитывать прибыль вагоноремонтных предприятий. Использование прибыли при определении стоимости ремонтов пассажирских вагонов локомотивной тяги позволило провести объективное сопоставление эффективности инвестиций в обновление подвижного состава и учесть вопросы стратегического развития железнодорожного транспорта при формировании инвестиционной программы государственной компании.

В результате обсуждения между руководством ОАО «РЖД» и ЗАО «Трансмашхолдинг» была принята точка зрения диссертанта, что позволило, по их согласованной оценке, корректно определить размер ежегодной экономии ОАО «РЖД» инвестиционно-эксплуатационных расходов, который, в противном случае, был бы занижен более чем в 2 раза.

Говоря другими словами, на основе предложений диссертанта обоснована необходимость изменения государственной политики в области закупки подвижного состава в рамках инвестиционной программы государственной компании.

На основании вышеизложенного, по мнению диссертанта, ОАО «РЖД» в рамках инвестиционных и научно-технических программ целесообразней проводить более взвешенную политику, учитывающую интересы предпринимателей. Более эффективным инструментом противодействия

монополизму, по мнению диссертанта, является система реалистичных приоритетов, определяющих соотношение импорта и собственного производства железнодорожного подвижного состава.

На данном этапе реформы железнодорожного транспорта возрастает роль региональных властей, которые будут активно участвовать в создании компаний, осуществляющих пассажирские перевозки в пригородном сообщении. В связи с этим большое значение приобретает согласование интересов государства и предпринимателей железнодорожного машиностроения на региональном уровне.

При наличии различных интересов у предпринимателей и государства эффективным способом разработки оптимальной, с общественной точки зрения, промышленной политики в железнодорожном машиностроении являются политические механизмы согласования интересов на федеральном и региональном уровне.

С точки зрения диссертанта, французский опыт активного участия предпринимателей в выработке целей и приоритетов промышленной политики и отборе конкретных форм реализации индикативных планов является приемлемым способом согласования интересов.

В то же время в настоящее время в Российской Федерации отсутствуют эффективные институционализированные механизмы согласования интересов государства и предпринимателей в процессе разработки и реализации промышленной политики на федеральном уровне.

На региональном уровне из шести субъектов Российской Федерации, где размещены основные предприятия пассажирского вагоностроения и поставщиков комплектующих, только в Тверской, Воронежской и Челябинской областях предусмотрено участие предпринимателей в разработке и реализации промышленной политики.

Законодательство указанных регионов регулирует разработку и реализацию концепций и комплексных программ развития отраслей промышленности, а также формы и методы экономического стимулирования предприятий. Однако участие предпринимателей в разработке и реализации промышленной политики в Челябинской области ограничивается только получением информации о ходе разработки и реализации политики и внесением своих предложений. В Воронежской области – привлечением субъектов промышленной деятельности к формированию промышленной политики. Хотя в Тверской области предусматривается согласование концепции промышленной политики предпринимателями, механизм его практической реализации не предусмотрен нормативными документами, а согласование со всеми заинтересованными организациями практически невыполнимо.

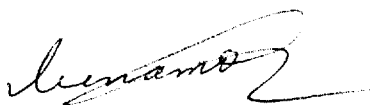
Таким образом, на современном этапе в Российской Федерации на федеральном и региональном уровне отсутствуют эффективные институционализированные механизмы согласования интересов государства и предпринимателей в процессе разработки и реализации промышленной политики. В этих условиях только законодательное оформление механизма

обязательного согласования концепций и программ развития промышленности в Тверской, Воронежской, Самарской и Челябинской областях, Москве и Санкт-Петербурге с предпринимательским сообществом позволит разработать эффективную и комплексную промышленную политику в железнодорожном машиностроении.

В заключении автором еще раз суммируются рекомендации по совершенствованию политических механизмов формирования и реализации промышленной политики и формулируются предложения по активизации роли предпринимателей путем законодательного оформления механизма обязательного согласования с предпринимательским сообществом в рамках специально созданных комиссий концепций и программ развития промышленности в основных регионах расположения предприятий железнодорожного машиностроения.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. *Липатова В.* Политика России в машиностроении в начале XX века // *Обозреватель – Observer*, 2005, № 10. – 0,6 п.л.
2. *Липатов В.* Политика государства в железнодорожном машиностроении // *Обозреватель – Observer*, 2006, № 2. – 0,5 п.л.



Подписано к печати 15. 09.06
Тираж 100 экз. Заказ № 100
Отпечатано в ООП МГУ

