

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

Экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами

Промышленность

АХМЕДУЕВ А.Ш.

ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА ДАГЕСТАНА: ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы формирования и дальнейшего совершенствования промышленной политики Республики Дагестан. Проводится критический анализ, раскрываются достоинства и недостатки принятой промышленной политики Дагестана, предлагаются направления ее корректировки. В статье предложена авторская трактовка понятия «промышленная политика», обоснованы основные цели и задачи промышленной политики Республики Дагестан. Разработка промышленной политики Дагестана обусловлена, прежде всего, необходимостью координации проводимых органами власти мер по поддержке и регулированию процесса развития промышленности, обеспечению ее прорывного развития и конкурентоспособности. Основные цели и задачи промышленной политики должны вытекать из всесторонней и объективной оценки современного состояния и долгосрочных стратегических целей, роли и значения промышленности для решения острых экономических и социальных проблем Дагестана. Основными целями промышленной политики Республики Дагестан являются восстановление, модернизация и прорывное развитие современной высокотехнологичной промышленности, обеспечение занятости и повышения уровня жизни населения, рациональное использование природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности промышленных видов деятельности.*

***Ключевые слова:** промышленная политика, цели промышленной политики, задачи промышленной политики, стимулирование развития промышленности, инновационный тип развития, конкурентоспособность, занятость, уровень жизни населения.*

AKHMEDUEV A.SH.

INDUSTRIAL POLICY OF DAGESTAN: THE MAIN GOALS, TASKS AND AREAS OF FOCUS FOR IMPROVEMENT

***Abstract.** The manuscript discusses the issues of forming and further improving the manufacturing policy of the Republic of Dagestan. A critical analysis is performed, the advantages and disadvantages of the accepted industrial policy of Dagestan are described, and the areas of focus for corrections are suggested. The manuscript offers the author's own interpretation of the notion of "industrial policy", substantiates the main goals and tasks of the industrial policy of the Republic of Dagestan. The development of the industrial policy of Dagestan is first and foremost due to the need in coordination of the measures that the governmental authorities use to support and regulate the process of development of manufacturing, provide for its groundbreaking development and competitiveness. The main goals and tasks of the industrial policy have to originate from the all around and objective evaluation of the modern state and long-term strategic goals, rôle and meaning of manufacturing for solving the most urgent economic and social problems of Dagestan. The main goals of the industrial policy of Dagestan are restoration, modernization and groundbreaking development of modern high tech manufacturing, providing employment and improving the standard of living of the population, rational use of the natural resources, providing environmental safety of manufacturing types of activity.*

***Keywords:** industrial policy, goals of the industrial policy, tasks of the industrial policy, stimulating development of production, an innovative type of development, competitiveness, employment, the standard of living of the population.*

Последние годы в Республике Дагестан предпринимаются определенные меры по восстановлению и развитию промышленности. Такая работа, наверно, и впредь будет продолжаться в рамках реализации Стратегии социально-экономического развития Республики Дагестан до 2025 г., Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 г., приоритетного проекта развития Республики Дагестан «Новая индустриализация», Государственной программы Республики Дагестан «Развитие промышленности Республики Дагестан на 2015–2020 гг.» и других стратегических и плановых документов. Помимо этого меры по развитию промышленности предусматриваются в планах реализации указов президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., постановления Правительства РФ от 23 декабря 2014 г. № 1444 «О первоочередных мерах по обеспечению опережающего развития Республики Дагестан», федеральных и республиканских программ импортозамещения и др.

Ко всем этим стратегическим, программно-проектным документам прибавилась еще «Промышленная политика Республики Дагестан», которая утверждена Законом РД [1]. Естественно, возникает отнюдь не праздный вопрос: зачем еще один документ, что он изменит и каким он должен быть для заметного изменения ситуации в промышленности республики?

Необходимость республиканской промышленной политики, на наш взгляд, обусловлена тремя обстоятельствами.

Во-первых, принят Федеральный закон РФ о промышленной политике в Российской Федерации [2], который регулирует отношения, возникающие между субъектами в сфере промышленности в масштабе всей страны, и определяет также полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере промышленной политики.

Во-вторых, все очевиднее становится острая необходимость обеспечения взаимосвязи и координации проводимых по упомянутым выше стратегическим и программно-проектным документам мер и подчинении всей деятельности органов власти в сфере промышленности достижению поставленных в промышленной политике конечных целей.

В-третьих, острый и продолжающийся с 1990-х гг. затяжной кризис в промышленности настоятельно требует со стороны органов власти активных и неординарных мер, формирования и реализации в республике промышленной политики новой индустриализации, обеспечения прорывного развития традиционных и создания новых высокотехнологичных и конкурентоспособных отраслей промышленности.

Одним из факторов долгосрочного кризиса и отставания развития промышленности, как и всей экономики Республики Дагестан, является отсутствие прозрачного и признанного механизма формирования и отчетливой формы выражения государственной политики [3, с. 24]. Активная государственная политика во все времена использовалась как важный инструмент развития промышленности в России [4].

Закон о промышленной политике в Республике Дагестан направлен на регулирование отношений, возникающих между субъектами, осуществляющими деятельность в сфере промышленности, органами государственной власти и органами местного самоуправления при формировании и реализации промышленной политики. Закон определяет полномочия законодательных и исполнительных органов власти по формированию и реализации промышленной политики в республике. С учетом кризисного состояния отрасли и накопленных здесь проблем весьма своевременным является предусмотренный в законе комплекс мер стимулирования деятельности в сфере промышленности. Представляется вполне оправданным, что ключевое место в стимулировании отводится финансовой поддержке субъектов деятельности в сфере промышленности, так как именно острый дефицит финансово-кредитных ресурсов тормозит модернизацию и развитие отраслей промышленности.

Закон предусматривает весьма важные институциональные решения в системе стимулирования развития промышленности. Ключевую роль в стимулировании и финансовой поддержке промышленных видов деятельности будет играть создание государственного фонда развития промышленности. Финансовая поддержка из этого фонда в различных формах, в т. ч. в форме займов, грантов, взносов в уставный капитал и финансовой аренды (лизинга), чрезвычайно актуальна для инновационной переориентации производства на промышленных предприятиях Дагестана. Именно поэтому создание республиканского государственного фонда развития промышленности следует считать первоочередной задачей реализации намеченных в законе

мер промышленной политики.

В направлении институциональных новшеств следует также отметить предусмотренный в законе специальный инвестиционный контракт, заключаемый между Республикой Дагестан и инвестором. Такой специальный контракт предполагает взаимные обязательства и, следовательно, ответственность как государственных и муниципальных органов власти республики, так и инвестора. Это исключительно важно для улучшения делового климата и привлечения в республику отечественных и зарубежных инвесторов.

В принятой законом промышленной политике предусматриваются широкомасштабное развёртывание мер также по другим направлениям, в частности, по поддержке научно-технической и инновационной деятельности, информационно-консультационной поддержке, поддержке развития кадрового потенциала, внешнеэкономической деятельности субъектов хозяйствования в сфере промышленности. Это исключительно актуально для инновационного развития экономики и, прежде всего, промышленности Дагестана [5, 6, 7, 8]. Особо хотелось бы подчеркнуть важность и актуальность предусмотренных мер по стимулированию создания и развития индустриальных (промышленных) парков и промышленных кластеров на территории Дагестана. Определенная работа в этом направлении в республике начата и очень важно ее развернуть в широком масштабе. Реализация на практике предусмотренных в промышленной политике мер стимулирования, бесспорно, будет этому способствовать.

Оценивая в целом актуальность и позитивную направленность намечаемых конкретных мер, необходимо отметить, что принятая промышленная политика, на наш взгляд, имеет определенные недостатки концептуального характера.

Промышленная политика республики, разумеется, должна вытекать из долгосрочной концепции и стратегических ориентиров промышленной политики Российской Федерации. Но, чтобы вписаться в федеральную промышленную политику, промышленная политика республики, по нашему мнению, должна ставить и решать именно дагестанские региональные проблемы в сфере промышленности. Соответственно, основные цели, задачи и даже принципы республиканской промышленной политики не только могут, но и должны иметь свои особенности.

Однако принятый Закон РД о промышленной политике в Республике Дагестан практически повторяет постатейные положения федерального закона. Можно согласиться с тем, что в республиканском законе применяются основные понятия, установленные федеральным законом. Хотя и здесь можно было внести определенные поправки.

Например, в федеральном законе дана весьма спорная трактовка основного понятия «промышленная политика». Федеральным законом Российской Федерации о промышленной политике в Российской Федерации [2] определено, что промышленная политика — это комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции. По нашему мнению, промышленная политика — не комплекс мер вообще, а комплекс мер органов власти. Предлагаемая в федеральном законе формулировка обезличивает предполагаемые меры и сводит на нет ответственность органов власти. На наш взгляд, промышленная политика — это комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, осуществляемых государственными и муниципальными органами власти и направленных на развитие промышленного потенциала, обеспечение устойчивого роста производства высокотехнологичной и конкурентоспособной промышленной продукции.

При выборе модели промышленной политики необходимо учитывать состояние, особенности и уровень социально-экономического развития Дагестана, наличие производственного, трудового, природного и научно-технического потенциала, исторические традиции народов республики, ее место во внутрироссийском и международном разделении труда. При таком методологическом подходе промышленная политика Республики Дагестан, как и любого региона России, может иметь свои особенности. Эти особенности должны учитываться, прежде всего, при определении долгосрочных целей, задач и приоритетов развития промышленности. Именно поэтому представляется неприемлемым, что в Законе РД о промышленной политике в Республике Дагестан цели, задачи и принципы промышленной политики республики устанавливает статья 4 Федерального закона о промышленной политике в Российской Федерации.

Разумеется, цели, задачи и принципы промышленной политики Дагестана должны быть увязаны с федеральной промышленной политикой, а по каким-то направлениям — вытекать из нее. Но полного совпадения быть не может. Например, в статье 4 федерального закона основным из 3 целей промышленности определено обеспечение перехода экономики государства от экспортно-сырьевого типа развития к инновационному типу развития. Одной из целей промышленности Дагестана, наоборот, является наиболее полное и рациональное использование природных ресурсов и сельскохозяйственного сырья для развития промышленности и экспорта. Для Дагестана одним из приоритетных направлений развития промышленности является освоение месторождений минерального сырья, более полное использование и переработка сельскохозяйственного сырья, расширение масштабов добывающей и перерабатывающей промышленности. Крайне важно для Дагестана развитие топливно-энергетического комплекса за счет добычи и переработки нефти и газа, создания дополнительных мощностей по электроэнергетике и т. д. [9, с. 59].

В статье 4 другая (вторая) цель промышленной политики России — обеспечение обороны страны и безопасности государства — не относится к прямым функциям органов субъектов Федерации. Таким образом, две из трех целей промышленной политики по статье 4 федерального закона для Дагестана не приемлемы.

При формировании социально-экономической политики региона надо исходить из того, «... что эффективное, динамичное и устойчивое развитие территориальной системы выступает в качестве одного из главных императивов региональной социально-экономической политики современной России» [10, с. 83]. Именно поэтому при определении целей и задач промышленной политики республики надо исходить из всесторонней и объективной оценки современного состояния и долгосрочных стратегических целей, развития промышленности, ее роли для решения острейших экономических и социальных проблем Дагестана.

Долгосрочный и устойчивый рост экономики, занятость и повышение качества жизни населения Республики Дагестан невозможно обеспечить без восстановления и прорывного развития традиционных, а также создания новых современных высокотехнологичных конкурентоспособных отраслей промышленного производства [11, 12, 13]. В настоящее время, несмотря на относительно высокие темпы прироста объемов производства в отдельные годы, вся промышленность республики находится в глубоком кризисе. По нашей оценке, общий объем промышленного производства в 2014 г. составляет всего 56,6% уровня 1990 г. Дагестанская промышленность производит продукции (работ, услуг) в расчете на душу населения в 21 раз меньше, чем в среднем в стране и в 3,1 раза меньше, чем в целом СКФО. На промышленность Дагестана приходится всего 6,1% ВРП (в СКФО — 12,9%, РФ — 32,1%), 9,3% занятых в экономике (в СКФО — 13,2%, РФ — 19,0%), 13,1% основных фондов (в СКФО — 16,9%, РФ — 27,7%)¹. О техническом и технологическом отставании промышленности республики свидетельствует то, что удельный вес инновационных товаров в 2014 г. составлял всего 0,6% (в СКФО — 7,6%, в РФ — 8,7%) в общем объеме отгруженных товаров.

Поэтому основной и первоочередной целью промышленной политики Дагестана является восстановление, модернизация прорывное развитие и преодоление отставания промышленности, создание высокотехнологичных, конкурентоспособных отраслей промышленности, обеспечивающих переход экономики республики на инновационный тип развития.

Промышленность и промышленная политика должны играть основную роль в обеспечении занятости и повышении благосостояния населения республики. Численность населения Дагестана за последние 24 года (1991–2014 гг.) выросла на 64,5%, а городского — в 2,1 раза. При этом за это же время общее число занятых в промышленности уменьшилось на 30% или с 18,7% до 9,3% общего числа занятых в экономике республики. В городах Дагестана постоянно проживают 730,0 тыс. экономически активных граждан, а в промышленности республики (включая промышленность, расположенную в сельских районах) занято всего 93,4 тыс. человек или 12,8% экономически активного городского населения. С учетом того, что численность населения городов постоянно пополняется как за счет естественного прироста, так и за счет активной миграции сельского населения в города, гарантировать занятость городского насе-

¹ Рассчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015 : Р. 32. Стат. сб. // Росстат. — М., 2015. С. 18–19, 130, 490, 503.

ния, формирование и эффективное использование человеческого капитала можно только путем прорывного развития современной промышленности и создания высокотехнологичных и высокооплачиваемых рабочих мест в отраслях промышленности.

Бесспорным представляется и то, что развитие промышленности является основным фактором не только обеспечения занятости, но и роста доходов и благосостояния, улучшения социальных условий и в целом повышения качества жизни населения. В настоящее время развитие социальной сферы республики существенно отстает от среднероссийских показателей, денежные доходы населения — в 1,2 раза, а среднемесячная заработная плата в 1,8 раза ниже среднего значения по стране в целом.

Вышесказанное говорит об исключительной актуальности решения отмеченных социальных проблем и необходимости обеспечения занятости и повышения уровня жизни населения Республики Дагестан как одной из основных целей промышленной политики республики.

Одной из острейших проблем Дагестана является финансовая зависимость от дотаций из федерального бюджета. Это является прямым следствием кризисного состояния и отсталости уровня развития экономики в целом и, прежде всего, промышленности. В свое время (например, в 2000 г.) удельный вес промышленности в налоговых поступлениях в консолидированный бюджет республики составлял свыше 50,0%. Поступления налоговых платежей в налоговую систему страны в республике составляет 7,3% к ВВП, а в СКФО в целом достигает 10%. В доходной части республиканского бюджета безвозмездные поступления из федерального бюджета последние годы составляют 70 и более процентов. Даже при этом условии бюджет республики последние годы сводится с дефицитом. На 2015 г. дефицит республиканского бюджета запланирован в размере 4,6 млрд руб.

Такое финансовое состояние тормозит экономическое и социальное развитие республики. Поэтому повышение эффективности и рост доходов промышленных видов деятельности, увеличение налоговых поступлений в бюджеты всех уровней следует определить, как одну из основных целей промышленной политики республики.

Общеизвестно, что промышленная деятельность не только связана с эксплуатацией природных ресурсов, но и активно и негативно влияет на природную среду [14]. Охрана окружающей среды, рационализация производственных процессов ее использования для республики чрезвычайно актуальны в связи с высокой плотностью населения, ограниченностью природных ресурсов, особенно сельхозугодий и пашни. Поэтому представляется бесспорным, что рациональное и эффективное использование природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности промышленных видов деятельности является одной из основных целей промышленной политики республики.

Наряду с определением и корректировкой основных целей было бы целесообразно с учетом специфики республики уточнить и конкретизировать задачи промышленной политики, предусмотренные статьей 4 Федерального закона о промышленной политике в Российской Федерации.

Например, подпункт 1 п. 2 статьи 4 в законе РД следовало бы изложить в следующей редакции: создание и развитие современной промышленной инфраструктуры, инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, соответствующих целям и задачам, определенным документами стратегического планирования на республиканском и муниципальном уровне. Следующую (вторую) задачу можно сформулировать так: создание в Республике Дагестан конкурентных условий осуществления деятельности в сфере промышленности по сравнению с условиями осуществления указанной деятельности на территориях других субъектов Российской Федерации и иностранных государств.

Подобная корректировка и привязка этих и других задач промышленной политики к условиям Дагестана, на наш взгляд, необходимы для конкретизации функций, задач и ответственности органов власти за формирование и реализацию промышленной политики.

Вызывает также большие сомнения то, что в законе Республики Дагестан проигнорирована статья 5 федерального закона, определяющая круг участников формирования и реализации промышленной политики. Из республиканского закона «выпала» также статья 8 федерального закона, конкретизирующая полномочия органов самоуправления в сфере промышленной политики. При таком подходе создается, на наш взгляд, опасный прецедент, что органы местно-

го самоуправления не участвуют ни в формировании, ни в реализации промышленной политики.

Как показывает опыт последних лет, без активного и заинтересованного участия муниципальных органов власти невозможно вовремя и успешно реализовать ни один инвестиционный проект по модернизации и развитию промышленности. Представляется не только обоснованным, но и крайне важным дополнить республиканский Закон о промышленной политике положениями федерального закона из статьи 5 «Участники формирования промышленной политики и ее реализации» и статьи 8 «Полномочия органов местного самоуправления в сфере промышленной политики», разумеется, в редакции, приемлемой для Дагестана.

Учитывая исключительную и ключевую роль промышленной политики в обеспечении прорыва в развитии экономики и повышении уровня жизни населения, представляется целесообразным продолжить обсуждение поставленных здесь и других возникающих вопросов, внести соответствующие коррективы в ходе ее реализации.

Литература

1. Закон Республики Дагестан от 8 декабря 2015 г. № 116 о промышленной политике Республики Дагестан.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 31 декабря 2014 г. о промышленной политике в Российской Федерации.
3. Ахмедуев, А. Ш. Стратегическое управление социально-экономическим развитием региона / А.Ш. Ахмедуев, А.А. Рабаданова // РАН; Дагестан. научн. центр; Ин-т социально-экон. исследований. — М. : Экономика, 2013.
4. Селезнев, Ф. Промышленная политика государства : исторический опыт России // Вопросы экономики. 2014. № 4. С. 149–153.
5. Идзиев, Г. И. Инновационное развитие промышленности региона // Региональные проблемы преобразования экономики. 2012. № 2(32). С. 108–113.
6. Абдулаев, Ш.-С. О., Деневизюк, Д. А., Садыкова, А. М. Модернизация и инновации в промышленности для достижения стратегических целей // Региональные проблемы преобразования экономики. 2014. № 7. С. 69–73.
7. Кутаев, Ш. К., Гордеев, О. И. Развитие промышленности и формирование инновационной экономики региона // Апробация. 2014. № 6. С. 58–61.
8. Гордеев, О. И. Регулирование развития промышленности как инструмент экономической политики региона в условиях становления инновационной экономики // Вопросы структуризации экономики. 2014. № 1. С. 76–81.
9. Ахмедуев, А. Ш. Промышленность Дагестана : узловые проблемы и приоритеты развития // Региональные проблемы преобразования экономики. 2014. № 8. С. 58–66.
10. Дохолян, С. В., Петросянц, В. З., Садыкова, А. М. Методологические аспекты формирования региональной социально-экономической политики // Региональные проблемы преобразования экономики. 2013. № 3. С. 78–84.
11. Ахмедуев, А. Ш. Стратегические направления реорганизации промышленности Дагестана // Региональные проблемы преобразования экономики. 2015. № 4. С. 36–44.
12. Багомедов, М. А., Абдусаламова, М. М., Магомедова, У. А. Анализ состояния конкурентоспособности предприятий отраслей промышленного производства Республики Дагестан // Вопросы структуризации экономики. 2013. № 3. С. 122–127.
13. Петросянц, В. З., Ниналалова, Л. Г. Методические основы регулирования развития промышленного комплекса региона // Региональные проблемы преобразования экономики. 2015. № 4. С. 19–27.
14. Дохолян, С. В., Садыкова, А. М., Дохолян, А. С. Концептуальные подходы к достижению устойчивого экономического развития региона, как социоэкономико-экологической системы // Апробация. 2015. № 5(32). С. 49–51.

References:

1. The law of the Republic of Dagestan of December 8, 2015 No. 116 «About industrial policy of the Republic of Dagestan».
2. The federal law of the Russian Federation of December 31, 2014 «About industrial policy in the Russian Federation».
3. Akhmeduyev, A. Sh. Strategic management of social and economic development of region / A.Sh. Akhmeduyev, A. A. Rabadanova // Russian Academy of Sciences; Dagestan. scientific center; Institute social-econ. researches. — M. : Economy, 2013.
4. Seleznyov, F. Industrial policy of the state : historical experience of Russia // Economy questions. 2014. No. 4. P. 149–153.
5. Idziyev, G. I. Innovative development of the industry of the region // Regional problems of transformation of economy. 2012. No. 2(32). P. 108–113.
6. Abdullaev, of Sh.-S. O., Denevizyuk, D. A., Sadykova, A. M. Modernization and innovations in the industry for achievement of strategic objectives // Regional problems of transformation of economy. 2014. No. 7. P. 69–73.

7. Kutayev, Sh. K., Gordeev, O. I. *Development of the industry and formation of innovative economy of the region // Approbation. 2014. No. 6. P. 58–61.*
8. Gordeev, O. I. *Regulation of development of the industry as the tool of economic policy of the region in the conditions of formation of innovative economy // Questions of structurization of economy. 2014. No. 1. P. 76–81.*
9. Akhmeduyev, A. Sh. *Industry of Dagestan : key problems and priorities of development // Regional problems of transformation of economy. 2014. No. 8. P. 58–66.*
10. Dokholyan, S. V., Petrosyants, V. Z., Sadykova, A. M. *Methodological aspects of formation of regional social and economic policy // Regional problems of transformation of economy. 2013. No. 3. P. 78–84.*
11. Akhmeduyev, A. Sh. *Strategic directions of reorganization of the industry of Dagestan // Regional problems of transformation of economy. 2015. No. 4. P. 36–44.*
12. Bagomedov, M. A., Abdusalamov, M. M., Magomedov, U. A. *Analysis of a condition of competitiveness of the enterprises of branches of industrial production of the Republic of Dagestan // Questions of structurization of economy. 2013. No. 3. P. 122–127.*
13. Petrosyants, V. Z., Ninalalova, L. G. *Methodical bases of regulation of development of an industrial complex of the region // Regional problems of transformation of economy. 2015. No. 4. P. 19–27.*
14. Dokholyan, S. V., Sadykova, A. M., Dokholyan, A. S. *Conceptual approaches to achievement of sustainable economic development of the region, as socio-economic and ecological system // Approbation. 2015. No. 5(32). P. 49–51.*