

УДК 332.13

## **НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПОДОТРАСЛЕЙ ПИЩЕВОЙ И ПЕРЕРАБАТЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В ПРОГРАММАХ И СТРАТЕГИЯХ РЕГИОНОВ РФ<sup>1</sup>**

**В.В. Мельников**

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления «НИНХ»,  
Новосибирский государственный технический университет  
E-mail: vvm\_ru@mail.ru

В работе предлагается анализ ряда документов, связанных со стратегическим экономическим планированием, в которых отражены предложения по расширению производства продукции подотраслей пищевой и перерабатывающей промышленности в ряде регионов РФ. В качестве основной цели исследования рассматривается оценка возможных альтернативных направлений развития данной отрасли в Новосибирской области с учетом планирования в соседних регионах, региональных тактических целей и приоритетов развития. Производилось сопоставление документов по таким показателям, как приоритеты развития отрасли по регионам, промежуточные цели регулирования, перечень воздействующих внешних факторов, методы регуляций, система мероприятий, направленных на развитие предприятий в подотраслях пищевой и перерабатывающей промышленности и др. Приводится сводная таблица проанализированных документов, соответствующих критерию содержательной релевантности, а также аналитическая характеристика оцениваемых стратегий и программ.

*Ключевые слова:* стратегическое планирование, промышленная политика, пищевая и перерабатывающая промышленность, региональная экономика.

## **SEGMENT DEVELOPMENT OF THE FOOD-AND-PROCESSING INDUSTRY IN THE PROGRAMMES AND STRATEGIES OF THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**V.V. Melnikov**

Novosibirsk State University of Economics and Management,  
Novosibirsk State Technical University  
E-mail: vvm\_ru@mail.ru

A number of documents on strategic economic planning are considered that highlight proposals on expanding segment output in the food-and-processing industry in some regions of the Russian Federation. The main study objective is to evaluate possible alternative developments of the analyzed industry in the Novosibirsk region in view of planning in the neighbouring regions, and regional tactical goal development priorities. The documents have been compared based on such indicators as industry development priorities by regions, intermediary regulatory goals, influencing external factors, methods of regulation, systems of measures designed to develop enterprises in the sectors of food-and-processing industry, etc. The paper contains an aggregated table of the documents that meet the content relevance criteria and gives an analytical characterization of the evaluated programs and strategies.

*Keywords:* strategic planning, industrial policy, food-and-processing industry, regional economy.

---

<sup>1</sup> Работа подготовлена при поддержке РГНФ, проект № 17-12-54003.

**ВВЕДЕНИЕ:  
ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ  
СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛИ**

Утвержденная в 2010 г. Указом Президента № 120 Доктрина продовольственной безопасности РФ [5] привела к появлению стратегической цели экономической политики России, заключающейся в обеспечении гарантированного и устойчивого снабжения населения безопасными и качественными продуктами питания российского производства для исключения политического давления с использованием продовольственных механизмов. С учетом Доктрины Правительством РФ была принята Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности РФ до 2020 г. [8], которая предусматривала, что инвестиции в социально значимые подотрасли пищевой и перерабатывающей промышленности возрастут к 2020 г. на 16,5 %, а суммарные инвестиции за период реализации составят 778 млрд руб. Наибольшие инвестиции запланированы в такие подотрасли, как сахарную, молочную, мясную, хлебопекарную, кондитерскую, консервную [10].

По отдельным видам потребляемой продукции Россия остается импортозависимой страной, что в условиях двухсторонних экономических санкций, вызванных событиями 2014 г., привело к возникновению потребности оперативного импортозамещения в ряде отраслей экономики для блокирования импортируемой инфляции и более широко инфляции спроса. Кроме того, стратегически необходима рост численности населения на территориях Сибири и Дальнего Востока, где уровень доходов в сельской местности стабильно низок, предполагает развитие отраслей, связанных с сельским хозяйством для увеличения источников доходов и недопущения значительной миграции российских граждан по экономическим причинам.

Поскольку анализируемая в работе пищевая и перерабатывающая промышленность (ППП) является системообразующей сферой экономики, которая формирует, в свою очередь, агропродовольственный рынок, то разработка стратегий и программ развития этого рынка также включает в себя ряд компонентов, связанных с подотраслями ППП [1]. Это обуславливает целесообразность анализа документов, принятых региональными органами власти, касающихся развития сельского хозяйства, а также общих стратегий социально-экономического развития регионов.

В рамках проведенного исследования регионы РФ разделены на несколько групп: регионы-соседи (Омская, Томская, Кемеровская области и Алтайский край), регионы средней удаленности (Тюменская область, Красноярский край, Республика Хакасия, Республика Алтай), первый дальний круг (Свердловская, Курганская, Иркутская области, Республика Тыва), а также группа из 23 других регионов РФ, имеющих опыт разработки и реализации стратегий или программ, связанных с развитием подотраслей пищевой и перерабатывающей промышленности. Очевидно, что не каждый регион РФ рассматривает для себя развитие данной отрасли в качестве приоритета. Это связано со структурой региональной экономики, общим благосостоянием потребителей, перспективами подключения к общероссийским программам федерального финансирования, а также особенностями

формирования доходной части бюджетов регионов. Менее внимательное отношение к отрасли выражается в отсутствии специальных программных документов или проектов ее модернизации.

Существует очевидная зависимость региональной политики от предшествующего пути развития и исторически сложившейся специализации на выпуске определенных видов продукции. При разработке и анализе региональной стратегии необходимо учитывать, что ряд субъектов РФ заранее может рассматриваться на федеральном уровне в качестве локомотивов развития ППП, например, виноделие, выращивание и переработка плодово-ягодных культур – в Южном и Северо-Кавказском федеральном округах, изготовление сахара из свеклы – в областях Центрально-Черноземного региона, производство зерна, мукомольно-крупяной, молочной продукции и сыров – в Алтайском крае и др. В то же время ряд соседних регионов может решать аналогичные социально-экономические проблемы, иметь схожие природно-климатические условия и ресурсную базу, и в этом случае на уровне написанных стратегий и программ развития можно будет заметить ряд совпадений, предвещающих усиление межрегиональной конкуренции.

## **1. ЦЕЛИ И ФАКТОРЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕГУЛЯЦИЙ**

Дифференциация уровней социально-экономического развития регионов РФ является значительной угрозой для социальной стабильности и экономического роста. Если формирование большинства отраслей промышленности в регионах РФ происходило в период плановой экономики, то рыночный механизм аллокации ресурсов, обладающий значительно меньшей направленностью на выравнивание показателей социально-экономического развития, способствует формированию групп регионов-лидеров и аутсайдеров, усилению межрегиональной и межотраслевой конкуренции за факторы производства, в том числе инвестиции и рынки сбыта готовой продукции.

Стимулирование экономического развития в РФ в условиях усиления политики неопротекционизма в международной торговле, введения и ужесточения двухсторонних экономических санкций становится проблематичным с точки зрения необходимости привлечения вложений на территорию городов и регионов – сбережения в РФ по-прежнему плохо трансформируются в инвестиции.

Инвестиционная непривлекательность связана как с неразвитой хозяйственной инфраструктурой и устаревшими производственными фондами [4], так и неблагоприятными институциональными условиями в совокупности с отсутствием в необходимом количестве высококвалифицированных кадров. Нужно отметить, что за последние 30 лет международной практики осуществления регуляций представления о целях и механизмах поддержки территорий значительно эволюционировали [3]: если первая (отраслевая) концепция ставила во главу угла развитие аграрного сектора в целом, то современный подход ориентирован на развитие с привлечением всех ресурсов территории при активном хозяйственном освоении различных при-

родно-физических элементов пространства, а также активизации человеческого и социального капитала [9].

Разработка программ развития регионов РФ направлена на получение дополнительного государственного финансирования и привлечение частных инвестиций в целях перспективной корректировки структуры региональной экономики, роста доходов регионального бюджета, снижения цен на продукцию местного производства в результате усиления конкурентной борьбы на рынках, повышения доходов населения, участвующего в реализации программ, роста потребительского выигрыша других жителей региона, а также для решения сопутствующих социальных проблем. Необходимость усиления конкурентных преимуществ региональной продукции заставляет органы исполнительной власти стимулировать трансформационные процессы в экономике с учетом исторически сложившейся региональной специализации. Особенностью любого успешно реализуемого на практике документа является понимание авторами стратегических целей развития конкретного региона – от простого самообеспечения до амбиций ведущего российского экспортера, – определение своего места в системе межрегионального разделения труда и сравнительных преимуществ местных предприятий.

В целом отбор приоритетов в качественно прописанных стратегиях основывается на понимании некоторой общей идеи развития или общей цели регуляций. Данный «идеологический якорь» не всегда четко сформулирован, но может быть идентифицирован при внимательном прочтении текста стратегии. Например, в анализируемых стратегиях можно найти следующие формулировки:

1. «Производство пищевой продукции с высокой добавленной стоимостью и возможностью использования сырья Алтайского края и транспортно-логистического потенциала НСО» (*Кемеровская область*).

2. «Развитие основных направлений местного сельскохозяйственного производства» (*Алтайский край*). В данном случае развитие ППП является не целью, а средством.

3. «Обеспечение основной занятости в сельских территориях и формирование «каркаса расселения края» (*Красноярский край*).

По тому, насколько подробно прописаны в стратегиях перспективы и перечень подотраслей ППП, можно судить о заинтересованности региональных органов власти в развитии именно этой отрасли и ее важности для социально-политической сферы и общественных финансов (см. таблицу). В агрегированном виде в качестве промежуточных целей регулирования в анализируемых стратегиях и программах развития отрасли упоминаются или в неявном виде существуют следующие:

- 1) обновление и модернизация основных фондов предприятий ППП;
- 2) увеличение объемов переработки местного сельскохозяйственного сырья;
- 3) расширение существующих рынков сбыта, в том числе с использованием экспортных возможностей;
- 4) модернизация на основе инновационных технологий и/или освоение производства новых видов продукции;

- 5) повышение уровня жизни в сельской местности, выравнивание уровней социально-экономического развития территорий;
- 6) повышение финансовой устойчивости предприятий ППП;
- 7) создание благоприятного инвестиционного климата в отрасли/регионе;
- 8) рост научного и кадрового обеспечения отрасли;
- 9) достижение необходимых норм потребления;
- 10) обеспечение собственной продукцией внутреннего рынка региона; самообеспечение отдельными видами продукции.

В региональных стратегиях отражено, что предприятия отрасли находятся под воздействием ряда негативных факторов, влияние которых отмечается от Камчатки до Пскова. Некоторые из указанных факторов уже были озвучены нами ранее как общефедеральные.

1. Нестабильная внешнеполитическая среда: эпизодическая смена стратегических приоритетов (вступление в ВТО, ЕврАзЭС, санкции и «контрсанкции», «восточный вектор развития страны» и др.).

2. Отсутствие доступа производственных предприятий к кредитам, условия которых были бы выгодны для заемщиков и способствовали не только выживанию, но и активному развитию отрасли.

3. Низкий уровень рентабельности производства.

4. Снижение федеральной поддержки отраслям и регионам.

5. Устойчивый и не всегда прогнозируемый рост тарифов, что делает непредсказуемым изменение себестоимости, отпускных цен и объемов спроса.

6. Зависимость от импортных поставок (запасные части, технологическое оборудование, материалы), а, следовательно, колебаний курсов валют, что будет влиять на внутреннюю норму доходности инвестиционных проектов. Другой вариант – дополнительные издержки на самостоятельный поиск альтернативных поставщиков.

7. Усиление межрегиональной конкуренции на агропродовольственном рынке.

8. Ограниченность транспортно-логистической инфраструктуры производства ППП, что вызывает сложности с обеспечением непрерывного производственного процесса.

9. Физический и моральный износ основных производственных фондов предприятий отрасли, в частности, устаревшие технологии.

10. Кадровые проблемы и миграция населения: нежелание квалифицированной молодежи возвращаться в сельскую местность для трудоустройства.

11. Сложные агрометеорологические условия, работа в зонах рискованного земледелия. Сезонность производства сырья.

Рассмотренные программы и стратегии с учетом перечня внешних факторов, способных оказать воздействие на их реализацию, анализа сильных и слабых сторон производственно-хозяйственной деятельности предприятий, являясь программными документами общественного согласия, определяют приоритеты развития, выбор поддерживаемых подотраслей ППП, спектр возможных действий органов государственного регулирования, а также систему используемых методов и инструментов поддержки.

## 2. ОБЩИЕ МЕТОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ПЕРСПЕКТИВЫ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ КОНКУРЕНЦИИ

Современный мир характеризуется ярко выраженной торговой экспансией и товарными интервенциями в попытках захвата рынков сбыта. Международная практика легко воспроизводится в рамках межрегиональных отношений на экономической территории РФ. Контент-анализ стратегий и программ развития позволяет утверждать, что органы государственного и муниципального управления регионов формируют новые институты и готовы к усилению конкуренции за платежеспособный спрос населения.

Сегодня меры правительств всех уровней направлены на формирование или изменение хозяйственных порядков в регионах, определяющих экономическое развитие страны, посредством реализации некоторой совокупности локальных проектов. Система методов регулирования, применяемых в региональных стратегиях, учитывая необходимость снижения социальной напряженности, создания благоприятного инвестиционного климата и роста доходов населения, как правило, предполагает поступление трансфертов федерального уровня и принимает во внимание ст. 8 ч.1 Конституции РФ, постулирующую единство экономического пространства и свободу перемещения произведенной продукции – все это воспроизводит концептуальные подходы государственного патернализма на региональном уровне. Предполагаемые стратегиями методы регулирования представлены далее – от часто встречающихся к редко встречающимся – с указанием отдельных инструментов<sup>2</sup>.

1. Финансовая поддержка местных предприятий с использованием бюджетных средств (с использованием субсидиарной схемы – дополнительных расходов, компенсации процентных ставок и др.; предоставлением государственных гарантий; стимулирование прямых инвестиций частного сектора; налоговые каникулы).

2. Организационный метод (логистика поставок сырья и готовой продукции; организация продуктовых кластеров; развитие промышленной и потребительской кооперации; содействие в организации конкретных производств, формирование рынков сбыта; развитие межрегиональных связей).

3. Информационный метод (организация выставок, ярмарок, конкурсов; курсы подготовки специалистов и предпринимателей; информационно-консультационная деятельность; участие в разработке вузовских программ ВПО и СПО).

4. Нормативно-правовое регулирование: формирование или корректировка системы формальных правил с попыткой положительно повлиять на институциональную среду ведения бизнеса (уменьшение административных барьеров и др.).

---

<sup>2</sup> В качестве метода осуществления регуляций в дальнейшем понимается совокупность типовых приемов или технологических операций, направленных на решение задач стратегии. Под *инструментами регулирования* понимаются конкретные исполнительные механизмы (система предусмотренных документом мероприятий), предназначенных для реализации методов регулирования.



5. Создание новых элементов инфраструктуры торговли (оптовой и розничной) и общественного питания.

6. «Экологизация» производств и популяризация «безопасных» продуктов питания с «коротким сроком реализации»; защита здоровья местного населения.

7. Методы управления качеством.

8. Внедрение систем региональной мотивации квалифицированного персонала.

9. Стимулирование роста производительности труда.

10. Стимулирование участия местных предприятий ППП в системе государственных и муниципальных закупок.

Более подробно перечни инструментов регулирования можно найти в стратегиях конкретных регионов, а также в нормативных актах РФ [2, 6, 7].

Схожие подходы к стимулированию предприятий отрасли ППП соседних с Новосибирской областью регионов создают перспективы усиления межрегиональной конкуренции по ряду часто упоминаемых в программах развития подотраслей, например, молочной, мясной, мукомольно-крупяной, а также по продукции с долгими сроками реализации, например, ликероводочной, кондитерской или безалкогольных напитков. Как демонстрирует ряд документов, для Новосибирской области существует возможность использования сравнительных преимуществ соседних регионов (например, использование сырья Алтайского края), а также разработки механизмов межрегиональной кооперации. Поскольку доминирующим центром формирования спроса в НСО является город Новосибирск, то при корректировке и реализации стратегии необходимо учитывать потенциал и перспективы развития отдаленных районов области и логистические схемы сбыта продукции, в том числе на рынки других субъектов РФ (см. таблицу).

### **ВЫВОДЫ: О СТРАТЕГИЯХ И ИХ РЕАЛИЗАЦИИ**

1. Выигрышно смотрятся стратегические документы, разработчики которых понимают, что двигателем экономики является тот, кто предъявляет спрос. Ограниченность платежеспособного спроса приводит к невозможности производства, закрытию предприятий, увольнению сотрудников, после чего цикл повторяется, а «высвободившиеся» ресурсы уходят в сектора экономики, где их ценят выше, или где транзакционные издержки осуществления деятельности ниже.

2. Продуманная стратегия предусматривает несколько источников получения ресурсов для отрасли. Помимо имеющихся во всех стратегических документах ссылок на необходимость получения федеральных бюджетных средств, необходимо указывать перспективы частных инвестиций, поддержку в получении кредитных ресурсов, активизацию привлечения средств предприятиями отрасли.

3. Поскольку, как отмечается в стратегиях, финансовое положение участников отрасли зачастую неустойчиво, а макроэкономическая политика устойчивости также не добавляет, то необходимо предусматривать инструменты, позволяющие создать новые технологические цепочки. Имеет смысл предусмотреть механизмы формирования вертикальных интегри-







рованных структур, а также вовлечение предприятий в кооперационные процессы.

4. Поскольку труд в сельском хозяйстве тяжелый и низкооплачиваемый, то рост доходов является стимулом для снижения трудозатрат (в соответствии с кривой индивидуального предложения труда в микроэкономическом анализе). В этом смысле нецелесообразно ориентироваться на развитие отрасли только за счет малых форм хозяйствования или малых предприятий.

5. Не всегда в документах уделяется внимание методам регулирования, связанным с повышением производительности труда, в том числе поставками технологического оборудования, необходимого для производства сырья и материалов, управленческими инновациями.

6. Привлекательная стратегия должна предусматривать формирование новых рынков сбыта, механизмы доступа к ним и информационно-организационное участие государства в этом процессе.

7. Необходимым условием успешной реализации разрабатываемых программ и стратегий является комплексное видение достижимого результата регулирования или понимание общей долгосрочной тенденции и перспектив развития. В противном случае, как показывает практика, документ утрачивает силу еще до окончания срока действия.

### Литература

1. Капогузов Е.А., Чупин Р.И., Харламова М.С. Институциональные альтернативы продовольственного эмбарго в условиях новой волны антироссийских санкций (на материалах мясной промышленности) // *Journal of Economic Regulation*. 2017. Т. 8. № 3. С. 23–35.
2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации № 1662-р от 17.11.2008 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2008. № 47. Ст. 5489.
3. Мантино Ф. Сельское развитие в Европе. Политика, институты и действующие лица на местах с 1970-х годов до наших дней. Совместное издание Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН и Business Media of the Sole 24 Ore (на рус. яз.). Доклад № 4. Рим: FAO, 2010.
4. Новоселов А.С. Регион: теория и практика управления экономикой / отв. ред. В.В. Кулешов. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2011. 468 с.
5. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации № 120 от 30.01.2010 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2010. № 5. Ст. 502.
6. О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы: Постановление Правительства Российской Федерации № 717 от 14.07.2012 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2012. № 32. Ст. 4549.
7. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Российской Федерации № 537 от 12.05.2009 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2009. № 20. Ст. 2444.
8. Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации № 1378-р от 30.06.2016 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2016. № 28. Ст. 4766.

9. *Фадеева О.П.* Сельские сообщества и хозяйственные уклады: от выживания к развитию / под ред. З.И. Калугиной. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015. 264 с.
10. *Ялунина Е.Н., Гаянова В.М.* Повышение эффективности пищевой промышленности в России с помощью инструментов стратегического управления // Российское предпринимательство. 2014. № 17 (263). С. 120–133.

### Bibliography

1. *Karoguzov E.A., Chupin R.I., Harlamova M.S.* Institucional'nye al'ternativy prodovol'stvennogo ehmbargo v usloviyah novoj volny antirossijskih sankcij (na materialah myasnoj promyshlennosti) // Journal of Economic Regulation. 2017. T. 8. № 3. P. 23–35.
2. *Koncepciya dolgosrochnogo social'no-ehkonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda: rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii № 1662-r ot 17.11.2008* // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2008. № 47. St. 5489.
3. *Mantino F.* Sel'skoe razvitie v Evrope. Politika, instituty i dejstvuyushchie lica na mestah s 1970-h godov do nashih dnei. Sovmestnoe izdanie Prodovol'stvennoj i sel'skohozyajstvennoj organizacii OON i Business Media of the Sole 24 Ore (na rus. yaz.). Doklad № 4. Rim: FAO, 2010.
4. *Novoselov A.S.* Region: teoriya i praktika upravleniya ehkonomikoj / otv. red. V.V. Kuleshov. Novosibirsk: IEOPP SO RAN, 2011. 468 p.
5. *Ob utverzhdenii Doktriny prodovol'stvennoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii № 120 ot 30.01.2010* // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2010. № 5. St. 502.
6. *O Gosudarstvennoj programme razvitiya sel'skogo hozyajstva i regulirovaniya rynkov sel'skohozyajstvennoj produkcii, syr'ya i prodovol'stviya na 2013–2020 gody: Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii № 717 ot 14.07.2012* // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2012. № 32. St. 4549.
7. *O Strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii № 537 ot 12.05.2009* // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2009. № 20. St. 2444.
8. *Strategiya razvitiya pishchevoj i pererabatyvayushchej promyshlennosti Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda: rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii № 1378-r ot 30.06.2016* // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2016. № 28. St. 4766.
9. *Fadeeva O.P.* Sel'skie soobshchestva i hozyajstvennye uklady: ot vyzhivaniya k razvitiyu / pod red. Z.I. Kaluginoj. Novosibirsk: IEOPP SO RAN, 2015. 264 p.
10. *Yalunina E.N., Gayanova V.M.* Povyshenie ehffektivnosti pishchevoj promyshlennosti v Rossii s pomoshch'yu instrumentov strategicheskogo upravleniya // Российское предпринимательство. 2014. № 17 (263). P. 120–133.