

Государственное регулирование в аграрной политике

Сравнительный анализ

Ирина Абрамова,
кандидат исторических наук

Агропромышленный комплекс России – ключевой сектор национальной экономики, обеспечивающий продовольственную безопасность страны как часть системы общей национальной безопасности, влияющий на внутреннюю политическую устойчивость, способствующий повышению качества жизни населения страны, улучшению демографической ситуации, развитию сельских территорий, и соответственно, всего государства и общества. Полноценная реализация указанных приоритетов зависит от качества проводимой экономической политики.

Проблема государственного вмешательства в сельское хозяйство специфична и определяется особенностями сельскохозяйственной деятельности и крестьянского хозяйства как особой организационной формы, сочетающей природную необходимость и хозяйственную свободу, лично-инициативное отношение к труду.

Современное представление о государстве как инструменте реализации частных интересов граждан отрывает его от “почвенной” конкретики и проецирует в качестве цели абстрактную, имеющую количественно-цифровое выражение задачу повышения национального благосостояния. Аграрная политика в этой ситуации сводится к процедурам количественно фиксированного регулирования сельскохозяйственного производства. Забывается его качественная особенность, связь с природной средой и природой человека. И поэтому в спорах о проблемах госрегулирования экономики зачастую исчезает специфика аграрного производства. На аграрную политику проецируется противостояние двух концепций: либеральной экономической модели, основанной на свободе личной инициативы экономических субъектов, и противоположной модели, предполагающей почти полное огосударствление сельской экономики.

В кризисный период конца 80-х – начала 90-х годов выбор путей экономического развития происходил в столкновении этих двух альтернатив:

тотальному огосударствлению противопоставлялась абсолютная либерализация. Сторонники обеих моделей находили аргументы в их пользу. Хотя в

экономической истории и экономической практике были зафиксированы промежуточные формы, сочетающие частнохозяйственную инициативу и определенные механизмы государственного регулирования. В период идеологического противостояния проблема государственного регулирования экономики обострилась, поскольку его атрибуты прочно ассоциировались с общественным строем, которому свойственны были тенденция к гипертрофии командного стиля управления и внеэкономическому контролю.

Роль государства в экономике – ключевая проблема либеральной экономической науки, обосновавшей идеи невмешательства государства в экономику. Достижение экономической эффективности связывалось при этом с минимизацией государственного влияния, предоставлением человеку полной свободы в преследовании своих целей и осуществлении его собственных проектов, что вполне отвечало, в частности, интересам раннебуржуазного экономического развития Великобритании. Но если Англия легко и безоговорочно уверовала в либеральную доктрину, то на континенте укреплялись позиции экономического протекционизма. Например, немецкий экономист Ф.Лист отодвигал на неопределенное будущее введение свободы торговли для Германии и других стран, полемизируя с теорией А.Смита.

Сравнение теоретических аргументов государственного протекционизма и экономического либерализма, а также экономической практики развитых стран показывает, что не следует безоговорочно настаивать на преимуществах какой-то определенной экономической стратегии.

Либерализм выгоден, прежде всего, промышленно развитым странам, которые отстаивают его, опираясь на мощь собственной экономики, в то время как

менее развитые страны принимают протекционистские меры для защиты собственного производителя.

Эти меры А.Смит считал излишними, полагая, что в мировом масштабе действует все тот же закон спроса и предложения. Для государства будет выгоднее, если предприниматели будут закупать данный вид продукции и наладят эффективное производство другого товара.

Однако, по мнению Ф.Листа, этот аргумент ошибочен, поскольку неявно исходит из предположения, что человечество соединилось в одну громадную общину, что войны на земле нет, а существуют только одни "естественные" законы.

Поскольку единой социально-политической общины не сложилось до сих пор, несмотря на мощные тенденции глобализации, социально-исторические и политические условия хозяйствования различных стран отразились в конституировании различных типов экономической политики.

Кроме классического, либерального англосаксонского типа, оформился западноевропейский, скандинавский типы и социальная рыночная экономика. Данные модели экономической политики, в отличие от планового советского хозяйства, опираются на частнохозяйственную предпринимательскую деятельность, но при этом предполагают разную степень и формы государственного участия в экономике и различные ориентиры социальной политики.

Социальная рыночная экономика ориентируется на либеральные экономические модели, соблюдая подчеркнуто социальную направленность политики.

Скандинавский тип политики также сохраняет высокую социальную направленность, но при этом частный и государственный капитал участвуют в экономике на паритетных основаниях.

Для *западноевропейского типа* наиболее характерны дирижистские методы регулирования рыночной экономики – инди-

кативное планирование и большая доля государственной собственности.

Примером англосаксонского типа выступают США, Великобритания, Канада, западноевропейский тип – это Франция, Италия, Испания, Португалия, социальный тип – Германия, Голландия, Австрия, скандинавский – Швеция, Норвегия, Дания.

Но даже в рамках этих определенных моделей экономической политики наблюдается различное отношение к принципам экономической свободы и государственного регулирования на каждом отдельном этапе становления рынка. Теоретиками установлен волнообразный характер обращения к принципам госрегулирования даже в либеральных экономиках¹.

Так, в Англии национальный рынок не смог бы возникнуть “органически”, если бы его развитие не было бы полностью предопределено государственным интервенционизмом в самых крайних формах².

Экономика США считается едва ли не идеальным образцом англосаксонского экономического либерализма, однако, с момента возникновения большого бизнеса, то есть с 70-х годов XIX в. четырежды менялся курс экономической политики от либерализации экономики к государственному регулированию. Этот процесс некоторые исследователи оценивают как естественный для развития капитализма.

Д.Котц считает, что капитализм постоянно колеблется между более или менее регулируемыми формами, поскольку противоречия, накопленные экономической системой в одной форме, вызывают переход к другой³.

Еще более существенны колебания рыночной экономики в сторону госрегулирования в аграрном секторе.

Экономический либерализм формировался на фоне становления индустриального производства, поэтому в экономической политике нашло отражение представление о прогрессивности городской экономики и косности деревни.

Индустриальное производство определяло условия развития сельского хозяйства, его отраслевую структуру.

Но сравнительно с промышленностью и торговлей сельскохозяйственное производство характеризуется низкой инвестиционной привлекательностью из-за сезонности и длительности производственного цикла, сильной зависимостью от природно-климатических факторов.

Объективные сложности приспособления природозависимого сельскохозяйственного производства к закономерностям функционирования свободного рынка заставляют политиков осознать, что сельское хозяйство – особая сфера экономической деятельности и пересмотреть систему взаимоотношений государства и аграриев.

В 30-х годах XX в. общеэкономический кризис, затронувший американских фермеров, привел к тому, что в США, стране либеральных принципов экономической политики, начала формироваться система государственного регулирования сельского хозяйства.

В законе 1933 г. “О рефинансировании фермерской задолженности и восстановлении сельского хозяйства” государством были предусмотрены меры, направленные на преодоление катастрофических последствий кризиса.

Этот закон не стал единственным актом.

В дальнейшем происходило совершенствование законодательного обеспечения государственного регулирования сельскохозяйственного производства, отражающее смену экономических приоритетов государства.

За последующие годы в развитых странах сформировалась система государственного регулирования сельского хозяйства.

Государство оказывало масштабную помощь сельскому хозяйству, ежегодно

выделяя крупные государственные средства. Причем эта помощь была более значима, чем в России, не смотря на то, что условия ведения сельскохозяйственного производства в России намного сложнее, чем в большинстве развитых стран.

Например, в 2003 г. в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) на развитие отрасли было выделено 311 млрд. долл.

Дотации на сельское хозяйство в странах ЕС в среднем за 2000–2003 гг. составили 730 долл./га сельскохозяйственных угодий, в США – 94, в Канаде – 62 долл./га.

Тот же показатель для России равен только 10 долл./га⁴.

Помощь сельхозтоваропроизводителям в развитых странах представляется незначительной в сопоставлении некоторыми другими экономическими показателями, например, с ВВП (табл. 1).

Таблица 1

Объем финансовой поддержки сельского хозяйства в развитых странах⁵

% к ВВП

Страны	Годы				
	1986–1988	2000–2002	2000	2001	2002
Австралия	0,8	0,4	0,4	0,3	0,3
Канада	1,7	0,8	0,8	0,8	0,8
ЕС	2,7	1,3	1,3	1,3	1,3
Исландия	5,1	1,7	2,0	1,6	1,6
Япония	2,3	1,4	1,4	1,4	1,4
Корея	9,3	4,6	4,8	4,6	4,5
Новая Зеландия	1,7	0,3	0,3	0,3	0,3
Норвегия	3,4	1,5	1,5	1,4	1,5
Швейцария	3,9	2,0	2,1	2,0	2,0
США	1,4	0,9	0,9	1,0	0,9

На конец 2005 г. валовый внутренний продукт (ВВП) США составлял 12,8 трлн. долл., прямые выплаты сельхозпроизводителям всех видов 23 млрд. (0,2% ВВП), или 8,5% валового сельскохозяйственного продукта (271 млрд. долл.)⁶.

В то же время в процентном отношении к стоимости продукции та же

помощь выглядит довольно внушительно значительна.

Как видно из табл. 2, в разных странах объем помощи существенно отличается, но в странах ЕС, Японии, Кореи, Норвегии и некоторых других треть, а то и две трети стоимости продукции получены благодаря государственной помощи.

Таблица 2

**Объем поддержки производителей в сельском хозяйстве
в развитых странах⁵**

млн. долл./% к стоимости продукции

Страны	Годы				
	1986–1988	2000–2002	2000	2001	2002
Австралия	1321/8	1068/4	1058/5	1063/4	1085/4
Канада	6082/36	5521/22	4798/21	6051/25	5714/21
ЕС	101672/41	114274/34	88926/34	94789/36	121371/33
Япония	48796/61	46924/58	44162/59	47874/59	48737/56
Корея	12075/70	18253/63	17575/65	17334/61	19849/63
Новая Зеландия	474/11	186/2	103/2	198/2	257/3
Норвегия	2812/70	2902/71	2755/74	2995/72	2955/68
Швейцария	5457/78	5343/71	4885/73	5336/71	5807/68
США	36390/22	40409/17	39105/18	35618/15	46504/18

Изучение опыта развитых стран показывает, что государственная поддержка не ограничивается исключительно финансированием производителей продукции сельского хозяйства, хотя это важная часть программ. Государственная поддержка осуществляется как управление процессами в агросфере, то есть аграрная политика.

Осуществляется управление сельскохозяйственным производством за счет его регламентации, регулирования количества производимой продукции, контроля за качеством продукции, поощрения и развития определенных организационных форм производства, влияния на специализацию производства сельскохозяйственных продуктов и т.д. Способы реализации – государственные закупки, оптовые рынки, кредит, прямые выплаты сельхозпроизводителям и т.д.

Аграрная политика включает меры воздействия на инфраструктуру и смежные производства.

Например, функционирование агропромышленного комплекса требует развития энергетики, но без государственной помощи фермеры не в состоянии осуществить необходимые вложения в инфраструктуру этого сектора экономики. Государство субсидирует пищевую промышленность, холодильно-складское хозяйство, строительство государственных оптовых рынков и т.д.

Аграрная политика не является простым набором мер, а представляет собой систему программ, разрабатываемую государством⁷.

Так, например, в США 13 мая 2002 г. был принят Закон "О фермерской безопасности и инвестировании в сельскую местность" (Сельскохозяйственный акт 2002 г.), в котором были определены направления развития аграрного сектора США до 2007 г. Этот закон стал основой разработки программ производства различных видов сельхозпродукции, консервации земель, торговли сельхозпродукцией,

развития сельской местности, кредитования, ведения лесного хозяйства и энергетики.

Например, в программе консервации земель предусмотрены выплаты и техническая помощь для сохранения земель в фермерских хозяйствах. Программы включают следующие механизмы управления сельскохозяйственным производством: прямые платежи, независимые от объема и доходности сельхозпроизводства; гарантии Товарно-кредитной корпорации по удержанию минимальных цен на сельхозпродукцию и антициклические целевые выплаты.

В рамках программ производства определенных видов продукции вместо контрактных платежей по предыдущему закону в США введены прямые выплаты сельхозтоваропроизводителям.

На все время действия закона (то есть до 2007 г.) установлены постоянные выплаты производителям пшеницы, кукурузы, ячменя, сорго, овса, хлопка, риса, масличных культур и арахиса, а также установлены целевые цены и предусмотрено постепенное их увеличение на большинство культур в течение 2004–2007 гг.

Кроме того, предусмотрено финансирование программ по выдаче подтоварных ссуд с возможностью предоставления бытовых займов.

Производитель может получить кредит под определенный процент ссудный процент для возделывания каждой культуры, предоставляя в качестве залога произведенную продукцию.

По каждому виду продукции правительством установлены ссудные проценты.

В табл. 3 представлены способы и размеры поддержки доходов сельхозпроизводителей.

Таблица 3

Способы поддержки доходов сельхозтоваропроизводителей США⁸

долл/т

Культура	Прямые выплаты			Целевая цена		Ссудный процент	
	2001	2002–2007	2002–2003	2004–2007	2001	2002–2003	2004–2007
Пшеница	17,4	19,1	141,8	144,0	94,8	102,9	101,0
Кукуруза	10,6	11,0	102,4	103,5	74,4	77,9	76,8
Сорго	12,8	13,8	100,0	101,2	67,3	77,9	76,8
Ячмень	9,5	11,0	101,5	102,9	75,8	86,3	85,0
Овес	1,5	1,7	96,5	99,2	83,4	93,0	91,6
Хлопок	132,1	147,0	1596,1	1596,1	1144,6	1146,4	1146,4
Рис	46,3	51,8	231,5	231,1	143,3	143,3	143,3
Соя	–	16,2	213,1	213,1	193,3	183,7	183,7
Другие масличные культуры	–	17,6	216,1	222,7	205,0	211,6	205,0
Молоко	–	–	373,5	373,5	218,3	218,3	218,3

Программа платежей поощряла к расширению площадей возделывания культур, поскольку предлагался в качестве одного из вариантов расчета базовой площади хозяйства учет площади, не возделывавшейся в течение последних расчетных лет из-за засухи, наводнений и других стихийных бедствий или факторов, неподконтрольных хозяйству. Агентство, предоставляющее кредитные займы фермерам, смягчило правила кредитования, чтобы расширить круг заемщиков, имеющих право на федеральную помощь. Для привлечения новых лиц в качестве фермеров в 5 штатах начали предоставлять гарантии по ссудам начинающим сельхозтоваропроизводителям, покупающим фермы или ранчо. Процентные ставки по ссудам не только снижались, но и были установлены квоты для новых фермеров (15% выплат).

Программы предусматривают защиту производителей от негативного рыночного воздействия и природных факторов. Поэтому для производителей пшеницы, зерновых на корм, хлопка, риса, масличных культур и арахиса была разработана программа антициклических платежей.

Когда сумма ставки прямых выплат и ссудного процента, или средней цены в сезоне оказывается ниже целевых цен, правительство производит антициклические платежи для возмещения разницы.

Конечно, данный базовый закон имеет недостатки. Прежде всего, он не смог разрешить основные противоречия американской аграрной политики. Система субсидий, принятая базовым законом признается и аграриями, и политиками “несправедливой”. Ведь субсидии, выбиваемые политиками для поддержки американской “семейной” фермы получают в основном крупные производители, чьи доходы и так велики, в то время как нерентабельные ма-

лые фермы составляют основу сельской Америки, их разорение приведет к снижению цен на жилье, кредитному кризису.

Поэтому постоянно ведется работа по совершенствованию мер государственного регулирования.

Предложения для будущего закона “Американского траста сельских земель” следующие: изъять 5 млрд. долл. из фонда прямых выплат и использовать их в качестве экологических платежей, то есть израсходовать на охрану окружающей среды.

Таким образом, именно эти выплаты, а также страхование доходов станут для целого ряда фермеров основной государственной поддержкой. В Министерстве сельского хозяйства США обсуждаются варианты как сохранения нынешних принципов аграрной политики, так и переход к преимущественно страховому варианту поддержки доходов фермеров, причем страховать либо доходы фермеров, либо урожай⁹.

В новом законе предполагается отразить приоритеты американской аграрной политики:

1. Способствовать некоторому снижению цены на землю.
2. Изменить “несправедливую” систему распределения субсидий.
3. Повысить конкурентоспособность американского сельского хозяйства.
4. Обеспечить гармоничное развитие сельского хозяйства и окружающей среды.
5. Создать условия для ускоренного развития сельской местности.
6. Увеличить поддержку научных исследований и внедрения новых технологий¹⁰.

Не только в США, но и в других развитых странах государство участвует в социальной перестройке деревни. Государство предлагает специальные программы развития сельских районов, программы переподготовки вытесняемых из сельского хозяйства лиц.

Развитые государства связывают с сельским хозяйством программы национальной безопасности.

Так, например, стимулирование производства зерновых и кукурузы связано с получением биотоплива. В США финансирование программы “Сельское хозяйство и продовольственная система будущего” увеличивается в соответствии с новым законом.

Если в 1998–2004 гг. ежегодные государственные расходы на эту программу составляли 120 млн. долл., то, начиная с 2007 г., их увеличат до 200 млн. долл. и они будут направлены на развитие сельскохозяйственной науки и образования, разработку биотехнологий, поддержание биологической безопасности, содействие ведению органического сельского хозяйства и охрану окружающей среды⁸.

Анализ аграрной политики развитых стран показывает:

1. Государственное вмешательство в экономику сельского хозяйства в современном мире осуществляется во

всех развитых странах, не зависимо от общей концепции экономической политики – либеральной или протекционистской.

2. Аграрная политика развитых стран представляет собой систему мер государственного регулирования, направленных на стабилизацию рынков сельскохозяйственной продукции, поощрение максимально эффективного использования всех производственных факторов, оказание помощи во внедрении новых ресурсоемких технологий, обеспечение занятости в аграрном секторе, поддержание соответствующего уровня жизни сельского населения.

3. Необходимость государственного вмешательства определяется особенностями сельскохозяйственного производства: сезонностью и длительностью производственного цикла, сильной зависимостью от природно-климатических факторов, слабой степенью прогнозируемости производственного цикла и результатов производства, высокими рисками сельского хозяйства.

Россия – особый географический, социальный и духовный мир. 2/3 территории государства подвержены действию неблагоприятных природных факторов. Климат России более суровый, чем в любой индустриальной стране мира.

Природно-климатические и территориальные факторы создают трудности и ограничения для успешного развития сельскохозяйственного производства в России. Именно эти факторы определили российские особенности форм хозяйствования, к которым относится высокая степень государственного вмешательства в сельскохозяйственное производство. Как заметила Л.Горичева, “Государство – ночной сторож” просто замерзло бы в российских условиях¹¹.

Несмотря на огромные ресурсные, технические возможности, научный потенциал, Россия останется страной, в которой большинство населения будет в той или иной степени связано с сельским хозяйством.

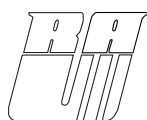
Сельское хозяйство как сфера государственных приоритетов не может оказаться вне сферы государственного участия, осуществление которого в новых условиях требует новых форм и методов. Без такой трансформации бесполезно ожидать коренных изменений в динамике экономического роста агропромышленного сектора.

Учитывая особенности местоположения и “месторазвития” российского государства, опыт государственной помощи сельскому хозяйству развитых стран, следует сформулировать принципы российской аграрной политики, способной поддержать развитие российского аграрного сектора, вывести российский АПК из кризисного состояния:

1. Системность, комплексность и долгосрочность в разработке программ и мероприятий государственной аграрной политики.
2. Увеличение объемов государственной помощи сельскохозяйственным предприятиям и организациям.
3. Усиление инновационной компоненты государственной аграрной политики (увеличение государственных инвестиций в аграрную науку, создание и внедрение новых технологий, поддержку инновационной деятельности предприятий АПК).
4. Совершенствование правового регулирования как основного рычага государственного воздействия на развитие аграрного производства.

Примечания

- ¹ Павлов К. Общий закон о волнообразном характере соотношения рыночных и государственных методов регулирования экономики // Общество и экономика. 2000. № 7. С. 49–61.
- ² Олейник А. Издержки и перспективы реформ в России: институциональный подход // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 12. С. 27.
- ³ Котц Д. Либеральная модель и темпы роста в долговременном аспекте // Проблемы теории и практики управления. 2004. № 4. С. 20.
- ⁴ Ушачев И. Какой должна быть аграрная политика в России? // Агрорынок. 2005. Апрель. С. 8.
- ⁵ Папцов А. Направления государственной поддержки сельского хозяйства в развитых странах // АПК: экономика, управление. 2005. № 11. С. 70, 71.
- ⁶ Государственная поддержка аграрного сектора США // Экономика сельского хозяйства России. 2006. № 6. С. 40.
- ⁷ Черняков Б.А. Особенности аграрного законодательства США // США – Канада: экономика, политика, культура. 2004. № 6. С. 101-115; Закон о сельском хозяйстве США // Экономика сельского хозяйства России. 2003. № 11. С. 38; Чеплянский А. Аграрная политика США // АПК: экономика, управление. 2002. № 5. С. 67-73.
- ⁸ Чеплянский А. Аграрная политика США // АПК: экономика, управление. 2002. № 5. С. 68, 72.
- ⁹ США: новый сельскохозяйственный билль // Экономика сельского хозяйства России. 2006. № 8. С. 41.
- ¹⁰ Дейнеко В. Сельское хозяйство и аграрная политика США // Экономика сельского хозяйства России. 2006. № 9. С. 13.
- ¹¹ Горичева Л. Естественно-природные условия развития национальных хозяйств России и Западной Европы // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 2. С. 52.



ОБЗРЕВАТЕЛЬ
ОBSERVER

<http://www.rau.su>

E-mail: observer@nasled.ru