

траслевых связей в процессе становления продовольственного рынка России / И.А. Сергеева // Проблемы развития российской экономики: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза: ИИЦ ПГУ, 2006. – С. 67-72.

2. Дозорова, Т.А. Теория потребительской кооперации / Т.А.Дозорова // Вестник Ульяновской государственной сельскохозяйственной академии.- 2011. - № 2. – С. 142-146.

3. Сушкова, С.Н. Развитие корпоративных отношений в региональном агропромышленном комплексе / С.Н. Сушкова, Т.Ю. Сушкова, М.С. Салова. – Ульяновск: УГСХА, 2006. – 146 с.

4. Дозорова, Т.А. Формирование кластера в свеклосахарном подкомплексе / Т.А.Дозорова // Вестник Ульяновской государственной сельскохозяйственной академии. - 2013. - № 4 (24). - С. 129-133.

5. Авдоница, И.А. Создание кластеров

как механизм повышения конкурентоспособности региона / И.А.Авдоница, Т.А.Дозорова // Материалы Международной научно-практической конференции 15-16 марта 2011 года «Феномен цивилизации: сущность, типы, динамика», Пенза-Баку: Научно-издательский центр «Социосфера», 2011. – 125 с.

6. Дозорова, Т.А. Совершенствование экономических отношений в свеклосахарном подкомплексе Ульяновской области / Т.А.Дозорова, И.А.Авдоница // Вестник Ульяновской государственной сельскохозяйственной академии. - 2011. - № 1. - С. 111-116.

7. Сушкова, С.Н. Эволюция территориальных социально-экономических систем в агропродовольственной сфере Ульяновской области / Т.Ю. Сушкова, С.Н. Сушкова // Вестник Ульяновской государственной сельскохозяйственной академии.- 2013. - № 1 (21). – С. 173-177.

УДК 332.2.021

АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА: СУЩНОСТЬ, ПРИОРИТЕТЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

Дозорова Татьяна Александровна, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой «Статистика и организация предприятий АПК»

ФГБОУ ВПО «Ульяновская ГСХА им. П.А.Столыпина»

432017, г. Ульяновск, бульвар Новый Венец, 1; тел.: 8 (8422) 559501

e-mail: t.dozorova@yandex.ru

Ключевые слова: аграрная политика, теория и приоритеты аграрной политики, методические подходы к обоснованию приоритетов аграрной политики, региональные особенности аграрной политики

В статье рассмотрены сущность и теория аграрной политики, принципы регулирующего воздействия государства на региональную политику, даны методические подходы к обоснованию приоритетов аграрной политики, показана необходимость учета региональных особенностей аграрной политики

В эволюционно развивающемся человеческом обществе в условиях правового государства определяющие целеустановки аграрной политики должны отвечать объективным законам, быть прозрачными, отражать реальные интересы людей и последовательно воплощаться в практической деятельности законодателей, исполнитель-

ных управленческих и хозяйственных органов. Несоответствие этих целеустановок объективным закономерностям в развитии социальных и экономических процессов порождает субъективные научные трактовки самого понятия, целей и стратегии аграрной политики.

В аграрно-теоретических исследова-

ниях нет однозначного определения аграрной политики. Французская школа, которая считается научным центром зарубежной теории аграрной политики, при ее определении делает акцент на политическую составляющую; Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) – на экономическую составляющую. В ряде стран (США, Германия) учитываются и другие составляющие аграрной политики – благоприятная окружающая среда и процветающее население.

В отечественной литературе также встречаются различные трактовки. По утверждению Буздалова И.Н., аграрная политика как совокупность основополагающих целеустановок политического руководства государства в области социально-экономического развития может называться таковой и содействовать прогрессу в сельском хозяйстве, если ее целью является создание условий, необходимых для достойной жизни прирожденного земледельца, его инициативного творческого труда [1]. В.В. Милосердов главное в аграрной политике определяет «решение продовольственного вопроса» [2]. Жоголева Е.Е. характеризует аграрную политику как «...целенаправленную деятельность государства, ограниченную ресурсами, бюджетом и временем, призванную обеспечить продовольственную безопасность страны с сохранением благоприятной экологической обстановки и решением социальных вопросов на селе» [3].

На наш взгляд, с теоретической точки зрения аграрная политика представляет собой упорядоченную деятельность государства и санкционированных им общественно-правовых институтов по формированию экономических, социальных, правовых и культурных условий жизни сельского населения. В определении аграрной политики государства фундаментальное значение имеет объективная обусловленность политических установок и решений закономерностям развития материального производства, среди которых решающее значение имеет реализация личного интереса производителя. Поэтому сущность и научная обоснованность аграрной политики объективно

определяются ее направленностью на ценностные ориентиры, гражданские права и интересы производителей аграрной сферы экономики. Аграрная политика призвана отражать интересы общества, его социальных групп и направлена на укрепление национальной экономики.

Теория аграрной политики как система включает четыре основных элемента: онтологию (определение объекта аграрной политики); аксиологию (формулирование целей аграрной политики исходя из общественных потребностей); гносеологию (анализ состояния объекта, обеспечивающего удовлетворение потребностей) и, наконец, праксиологию (выбор приоритетов).

Современная теория аграрной политики основывается на экономической концепции государственного вмешательства в рынок с учетом специфики экономических характеристик сельского хозяйства, которая проявляется как в долгосрочном, так и в краткосрочном периодах. В долгосрочном периоде необходимость государственного регулирования аграрной сферы связана с ценовой неэластичностью спроса на сельскохозяйственную продукцию, относительной немобильностью факторов производства в сельском хозяйстве, что способствует формированию цен и доходов в аграрной сфере на низком уровне и пролонгирует тренд их сокращения относительно других отраслей экономики. Устойчивая тенденция отставания цен и доходов сельскохозяйственных производителей усугубляется в краткосрочном периоде их нестабильностью вследствие непосредственной зависимости аграрного производства от почвенно-климатических условий, сезонности и неустойчивости внешнего спроса. Следовательно, продовольственное обеспечение не имеет саморегулирующего характера, поэтому главную роль в регулировании и поддержке аграрного сектора играет государство, применяя инструменты, выработанные теорией и практикой. При этом на микроуровне анализируется использование ресурсов в производстве, обработке, распределении и потреблении продуктов, произведенных в аграрном секторе, учитывая его ключевую

особенность – ограниченность основного фактора производства – земли. На макроуровне экономисты заинтересованы в исследовании степени взаимовлияния аграрного сектора и других секторов экономики.

Регулирующее воздействие государства на аграрную сферу необходимо осуществлять на основе:

- принципа единства экономических и социальных целей, суть которых состоит в том, что меры государственного регулирования должны ориентироваться не только на решение экономических проблем, но и принимать во внимание сложившиеся ценности сельского населения, модели поведения его различных групп, социально-психологические и национальные особенности;
- сочетания индикативности и директивности в управлении аграрной сферой;
- эффективного сочетания инструментов аграрного протекционизма: внутриэкономического (касается взаимоотношений агропромышленного комплекса с другими отраслями) и внешнеэкономического, который связан с регулированием экспорта и импорта сельскохозяйственных товаров;
- принципа программного регулирования: программы в аграрной сфере выступают, во-первых, как метод воздействия на конкуренцию и тем самым смягчают негативные последствия; во-вторых, согласовывают интересы, механизмы и инструменты регулирования.

Принципы государственного регулирования находят свое проявление в направлениях, инструментах и методах достижения поставленных целей. Общая целевая направленность аграрной политики определяется как:

- обеспечение населения продовольствием по приемлемым, экономически оправданным ценам на основе создания организационно-экономических, финансовых и правовых условий для эффективного ведения агропромышленного производства;
- формирование развитых агропродовольственных рынков, социальное возрождение села и повышение уровня доходов сельского населения;
- решение проблем сохранения окру-

жающей среды и восстановления экологического равновесия.

В общем виде применение целевого принципа при разработке аграрной политики выражается в выборе приоритетов. Понятие «приоритеты аграрной политики» предполагает сокращение числа целей и уточнение уже отобранных целей с последующей их характеристикой соответствующими показателями. Чтобы определить наилучшую концепцию приоритетов аграрной политики требуется рассмотрение широкого круга возможных вариантов в соответствии с имеющимися ресурсами. По определению американского ученого Дж. Ван Гига, «приоритеты можно рассматривать как формализацию назначения различных весов свойствам решения с целью придать большую важность одним свойствам и меньшую – другим. Они являются важным элементом при формировании стратегии и принятии решений. Приоритеты – это вид иерархии, когда определенным целям отдают предпочтение по сравнению с другими. Назначение весов диктуется и политической целесообразностью, и требованиями общестественности, и текущим моментом, и результатами формального анализа» [3].

Определение приоритетов аграрной политики базируется на теории выбора, системного анализа и анализа политик, синтез которых в условиях неопределенности позволяет решать слабоструктурированные задачи оценки и сравнения механизмов трансформации исходной (проблемной) ситуации в желаемую (целевую). Теории принятия решений в условиях неопределенности достаточно разработаны зарубежной и отечественной наукой, но практическая их реализация связана с большими трудностями из-за роста неопределенности, вследствие увеличения влияния мировой экономики на национальные производства, что приобретает стратегическое значение для нашей страны [3].

Процесс определения приоритетов аграрной политики основан на целевом подходе, а именно разработке целевых схем («деревьев целей»). Практика соединения разнохарактерных вычислительных

процедур при определении приоритетов на основе анализа «дерева целей» привела к появлению таких методов, как система PATTERN, метод «двойного дерева», система PDE, метод функционального анализа, метод Дина и Хаузера.

Наиболее эффективной для стратегического обоснования выбора приоритетов аграрной политики в России является система PATTERN – PATTERN (Planning Assistance Through Technical Evaluation Relevance Number) помощь планированию посредством относительных показателей технической оценки. Данная система основана на использовании метода экспертных оценок. Он необходим для принятия решений по аграрной политике тогда, когда проект решений уже разработан. Это требует проведения специальной экспертизы с привлечением специалистов в области методологии и методик прогнозирования. Метод экспертных оценок не заменяет количественные расчеты или решения, а лишь позволяет упорядочить информацию, облегчающую принятие решений на макро- и микроуровне и обеспечивающую лучшее понимание сложных проблем в ситуации неопределенности.

Приоритеты аграрной политики могут быть направлены на поддержку потребителей или производителей. Первый тип политики ориентирован на снижение цен на сельскохозяйственную продукцию с одновременным увеличением ее предложения на национальном рынке. Ее реализация осуществляется на основе выплаты целевых продовольственных субсидий низкодоходным группам населения, путем проведения реализационных государственных интервенций, а также посредством установления импортных субсидий и экспортных тарифов и квот.

Для условий российской действительности наиболее целесообразен второй тип политики, а именно поддержка производителей. В качестве приоритетов аграрной политики объективно выделить, во-первых, осуществление мер по обеспечению доходности товаропроизводителей АПК через оказание селу государственной поддержки, созданию условий для снижения издержек производства и, как следствие, по улучше-

нию инвестиционного климата в аграрном секторе экономики страны; во-вторых, государственная поддержка и содействие развитию инфраструктуры продовольственного рынка, разумный протекционизм.

В мировой практике сложилось несколько методических подходов к обоснованию приоритетов аграрной политики: метод аналогов, метод формирования системы стандартных показателей, продуктовый подход и метод «экономического ядра».

Сущность метода аналогов заключается в проведении сравнительного анализа различных типов аграрных политик стран, добившихся значительных успехов в обеспечении населения продовольствием и дальнейшем выделении на этой основе общих приоритетных направлений государственной поддержки сельского хозяйства. Однако в каждой стране проводится своя специфическая аграрная политика, направления которой обусловлены как потребностями внутреннего развития страны, так и ее положением на мировом продовольственном рынке. Она не может быть примером для подражания в другой стране. Значение данного метода для России заключается в том, что он позволяет выделить ряд общих закономерностей формирования аграрной политики в условиях рыночного хозяйства.

Разработка системы стандартных показателей в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) была вызвана необходимостью поиска универсального измерителя государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, который бы учитывал основные направления их аграрной политики и допускал межстрановое сопоставление. Основным показателем поддержки производителей аграрного сектора является оценка поддержки производителей PSE (Producer Support Estimate) – стоимости трансфертов, передаваемых производителям от потребителей сельскохозяйственной продукции и налогоплательщиков (абсолютный PSE, процентный PSE, удельный PSE). Оригинальное определение PSE включает четыре компонента, которые оцениваются в рамках абсолютного показателя:

- поддержка рыночной цены, включающая меры, одновременно воздействующие на производителя и на цену продукции;

- прямая поддержка дохода, предполагающая учет мер прямого перераспределения средств от налогоплательщиков к производителям без оказания влияния на цену продукции;

- косвенная поддержка дохода, главным образом сокращение стоимости затрат на производство продукции;

- другие формы поддержки (структурные преобразования, целевые правительственные программы, маркетинговая поддержка, помощь в поиске и привлечении долгосрочных капиталовложений и др.).

Наряду с показателем PSE используется показатель оценки поддержки потребителей CSE (Consumer Support Estimate), который учитывает все виды внутренних государственных трансфертов потребителям и рассчитывается как процент снижения расходов на приобретение продукции аграрного сектора в рыночных ценах. При расчетах CSE принимаются два вида мер агропродовольственной политики:

- трансферты от потребителей продовольствия сельскохозяйственным товаропроизводителям в результате агропродовольственной политики (рыночные трансферты);

- бюджетные выплаты потребителям в результате агропродовольственной политики (прочие трансферты).

Методология PSE/CSE широко применяется официальными международными организациями для оценки и сопоставления национальных агропродовольственных политик.

Обоснование приоритетов аграрной политики на основе третьего, продуктового подхода предполагает установление соотношения потребностей страны и фактического производства сельскохозяйственной продукции, выбор приоритета государственной финансовой поддержки той или иной продуктовой подгруппы на основе экономического анализа «затраты-выгоды».

Процесс выбора приоритетных направлений аграрной политики на основе анализа «дерева целей» привел к появлению метода «экономического ядра», пред-

полагающего, что в экономической системе как на макро-, так и на мезоуровне существуют «точки роста», воздействие на которые оказывает существенное влияние на развитие других элементов системы, позволяет достичь нескольких целей экономической политики, в том числе и аграрной. В зарубежных исследованиях этот метод получил название «концепции полюсов роста», которую активно разрабатывал французский экономист Перу и его ученик Бурвиль.

Необходимость формирования экономического ядра обусловлена, как правило, ограниченностью ресурсов и возможностей, а также количеством и остротой хозяйственных проблем, сложившихся в экономической системе. Результаты влияния современной экономической политики на положение сельскохозяйственных товаропроизводителей свидетельствуют о том, что метод экономического ядра наиболее приемлем для разработки приоритетов аграрной политики в современной России.

Принципиально важное значение при рассмотрении аграрной политики имеют ее региональные особенности. Россия, в отличие от многих других стран, имеет значительную географическую протяженность, более ста национальностей проживает на ее территории. Различия в географическом положении, климатических и социальных условиях обуславливают дифференциацию уровней развития российских регионов. С развитием рыночных отношений наметились явные тенденции дивергенции регионов, поскольку в силу многообразных факторов изменение экономических и социальных отношений при комплексном характере преобразований не может происходить синхронно: в региональных условиях диапазон временных рамок возможных изменений отдельных элементов экономических и социальных отношений в аграрном секторе будет резко дифференцирован. Поэтому особое значение приобретают региональные аспекты аграрной политики, учитывающей особенности решения стратегических задач региона. Это в свою очередь обуславливает, во-первых, учет региональной асимметрии осуществления аграрной политики,

во-вторых, применение специфических инструментов для оценки этих неравенств и, в-третьих, понимание того, что региональные социально-экономические отличия оказывают существенное влияние на темпы проведения реформ не только в аграрном секторе отдельного региона, но и страны в целом.

Ответ на вопрос о необходимости и направленности аграрной политики формулируется в рамках теорий регионального роста. Поскольку важнейший вывод неоклассических теорий состоит в том, что со временем уровни экономического развития регионов выравниваются, сторонники этой научной школы пришли к выводу о нецелесообразности государственного вмешательства в экономическое развитие регионов на начальном этапе. Вместе с тем они не отрицают необходимости выделения проблемным регионам финансовой помощи на решение социальных вопросов. Сторонники теорий кумулятивного роста, исходя из увеличения или, по меньшей мере, сохранения диспропорций в уровнях экономического развития регионов без государственного вмешательства, наоборот, предлагают проводить активную региональную политику, считая ее непосредственной целью выравнивания уровней экономического развития регионов, то есть сглаживание межрегиональных различий. Из этого следует, что государство должно стимулировать экономическое развитие наиболее отсталых регионов.

Изначально теория государственного регулирования экономического развития регионов практически исчерпывалась этими двумя крайними подходами. Однако идеи приверженцев неоклассических теорий на практике не подтверждались в краткосрочном периоде: диспропорции в уровнях экономического развития регионов не исчезали, поэтому в той или иной степени государству приходилось вмешиваться в их экономическое развитие.

На современном этапе относительно степени регулирования региональных диспропорций можно выделить три течения: «неинтервенционалистов», которые в принципе отрицают воздействие государства

на региональный рост; «адаптеров», пропагандирующих необходимость смягчения воздействия стихийных рыночных сил и незначительного корректирования развития территории путем ускорения естественных процессов благодаря стимулированию миграции рабочей силы и инвестиций; «радикальных преобразователей», выступающих за проведение интенсивного регулирования.

Наиболее применим в реальных условиях адаптивный подход. Особенностью функционирования регионального хозяйства в случае неблагоприятных обстоятельств является невозможность нормального воспроизводства экономических, демографических и природных процессов, что выражается в депрессивности региона. Соответственно, экономическая и аграрная политика региона должна предусматривать в качестве основы стратегии разработку комплекса антидепрессивных мер на всех уровнях управления. По мере обретения регионами реальной самостоятельности формируется новая собственно региональная сфера интересов и ответственности. И хотя эти интересы – только часть мотивационных факторов, они являются основой жизнедеятельности, поскольку реализуются на конкретной территории в специфических для нее условиях.

Таким образом, определение «позитивной синергии» от реализации аграрной политики на федеральном и региональном уровнях является важнейшей задачей эффективного развития АПК региона.

Библиографический список

1. Буздалов, И.Н. Аграрная политика и крестьянство / И.Н. Буздалов // Власть, бизнес и крестьянство: механизмы эффективного взаимодействия. – М.: Энциклопедия российских деревень, 2002. – 560 с.
2. Милосердов, В.В. Аграрная политика России – XX век / В.В. Милосердов, К.В. Милосердов. – М.: ФГУП «ВО Минсельхоза России», 2002. – 543 с.
3. Жоголева, Е.Е. Методология разработки приоритетов аграрной политики России / Е.Е. Жоголева. – М.: Информатик, 1996. – 228 с.