

УДК 338.43

Горлов Сергей Михайлович, Чершембеева Яна Михайловна

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ БАЗИС ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В УСЛОВИЯХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

*Анализ показывает, что выбор форм, методов и инструментов государственного регулирования аграрной сферы зависит от разработок исследователей, занимающихся решением проблемы взаимодействия властных и хозяйствующих структур. В условиях институциональных преобразований обобщение различных концепций может способствовать проектированию и реализации формальных правил, обеспечивающих ускоренный рост сельскохозяйственных организаций.*

**Ключевые слова:** концептуальный базис, государственное регулирование, сельское хозяйство, институциональные преобразования, властные и хозяйствующие структуры, взаимодействие, формальные правила.

Sergey Gorlov, Yana Chershembeeva

### CONCEPTUAL BASIS OF STATE REGULATION OF AGRICULTURE UNDER TERMS OF INSTITUTIONAL TRANSFORMATION

*The analysis shows that the choice of forms, methods and tools of state regulation of the agrarian sector depends on the development of researchers, to address the problem of interaction between power and economic structures. In terms of institutional reforms synthesis of different concepts can contribute to the design and implementation of formal rules that ensure accelerated growth of agricultural organizations.*

**Key words:** conceptual basis, government regulation, agriculture, institutional change, and the economic power structure, interaction, formal rules.

Формирование концептуального базиса государственного регулирования сельского хозяйства в нашей стране правомерно связывать с идеей участия властных структур в организации производства и сбыта продовольствия. В 1926 г. в нормативных документах органов исполнительной власти была закреплена «Директива о содействии государства развитию сети предприятий сельскохозяйственной кооперации по первичной обработке и переработке сельскохозяйственных продуктов, в частности путем передачи сельскохозяйственной кооперации ряда государственных предприятий с зачислением их стоимости в неделимые капиталы кооперативных организаций» [1].

Необходимость материально-технической поддержки индивидуальных собственников земли и повышения производительности труда в колхозах и совхозах для насыщения потребительского рынка сельскохозяйственной продукцией определялась главной причиной создания аграрно-индустриальных комбинатов.

По поводу институциональных преобразований в сельском хозяйстве того времени Я. Никулихин писал: «Если на ближайшем этапе характерной чертой совхозно-колхозных комбинатов будет помощь со стороны совхозов колхозам своим тракторным парком, ремонтными мастерскими, снабжением чистосортными семенами, агрономической консультацией, составлением организационно-производственных планов для колхозов, то в дальнейшем совхозы и колхозы будут срастаться в единое хозяйство индустриального комбината, с единым производственным планом» [2].

По мнению экономистов-государственников, аграрно-индустриальные комбинаты (АИКи) должны были представлять собой объединения, имеющие общую материально-техническую базу и земельную площадь в несколько сотен тысяч гектаров. Входявшие в них колхозы теряли хозяйственную самостоятельность и становились подразделениями, формировавшими, дополнявшими единую организационно-управленческую структуру. Зоны сырьевого производства в этих комбинатах использовались на землях колхозов, которые объединялись вокруг совхозов, выполнявших системообразующую роль.

В сопоставлении с ними экономисты-аграрники считали, что в рамках аграрно-индустриальных комбинатов владельцы хозяйств не должны были терять права самостоятельного принятия управленческих решений. По их выводам, полномочия интеграторов сельхозтоваропроизводителей следовало бы делегировать субъектам государственной формы собственности [3].

Однако идея распространения аграрно-индустриальных комбинатов, базировавшаяся на признании преимуществ агропромышленного производства, не нашла адекватной поддержки и в расширенном формате не была реализована на практике. Общепринятой оказалась концепция, установившая приоритет совхозно-колхозных объединений.

Принимая на себя выполнение производственных функций в объединениях конгломеративного типа, совхозы стали подчиняться вышестоящим органам управления. Характер их хозяйственной деятельности и объемы производства определялись директивами трестов, которые контролировали работу низовых структур. Имевшие право на присвоение части товарной продукции колхозы после покрытия расходов под давлением совхозов передавали государству основную долю производимых продуктов. При отсутствии возможностей свободного выхода на рынок и наличии общего координирующего начала в виде совета комбината или правления совхозы изымали у колхозов создаваемый ими в аграрной сфере прибавочный продукт.

Такие явления стали следствием реализации теоретического положения о построении аграрно-индустриальных комбинатов на антирыночных принципах хозяйствования. Они вызывали снижение заинтересованности коллективных хозяйств в повышении эффективности производства и переработки сырого материала. В результате, в 1931 году сворачивание совхозно-колхозных комбинатов было объявлено одной из основных задач государственной политики в сельском хозяйстве [4].

Концепция АИКизации была раскритикована экономистами-государственниками, которые по этому поводу отмечали: «Увлечшись техницизмом, надумав мифические АИКи и ИНАКи, создаваемые исключительно по принципам технического комбинирования, положив эти АИКи и ИНАКи в основу индустриализации и... реконструкции сельского хозяйства, Никулихин объективно скатился в лоно... теории, которая, отрывая техническое от социального... пытается разрешить проблему ликвидации противоположности между городом и деревней...» [5].

Впоследствии проведение институциональных преобразований, направленных на расформирование совхозно-колхозных комбинатов, было закреплено в постановлении Совнаркома «О незаконной организации при колхозах промышленных предприятий, не связанных с сельскохозяйственным производством», принятом в 1938 году.

Целесообразность прекращения производства, не связанного с сельским хозяйством, а также строительства перерабатывающих предприятий на селе обосновывалась тем, что это способствовало уменьшению объемов финансирования аграрной сферы в рамках ее индустриализации [6]. Промышленные и перерабатывающие предприятия теперь размещались в городах, а деятельность совхозов и колхозов ограничивалась производством аграрного сырья, поскольку его переработкой должна была заниматься государственная пищевая промышленность.

В силу этого среди основных аспектов исследования данной категории в современной научной литературе выделяются ее экономическая, финансовая, социальная и институциональная составляющие. С точки зрения экономистов-институционалистов, государственное регулирование способствует формированию системы межсубъектных отношений и институтов, обеспечивающих обмен и потребление материальных благ, создающихся в реальном секторе экономики и присваивающихся за рамками его функционирования [7]. Рассматриваемое толкование выходит за пределы производственной сферы АПК и закрепляет приоритет за отношениями обмена, складывающимися между властными и хозяйствующими структурами.

В контексте институциональной и эволюционной экономической теории государственное регулирование аграрной сферы является составным элементом методологии изучения рыночных отношений, устанавливающих в производственной и торговой сферах АПК. Их анализ содержит в себе

набор инструментов и средств, помогающих наилучшим образом обработать и проанализировать массив данных о межсубъектном взаимодействии. С этой точки зрения концептуальный базис государственного регулирования можно считать совокупностью знаний, формирующих науку об участии властных структур в стимулировании производства и сбыта продовольствия.

В изменяющейся институциональной среде субъекты частной и коллективно-долевой форм собственности не хотят пассивно следовать требованиям рынка и стараются воздействовать на него в целях реализации своих экономических интересов. Вместе с тем осуществлять самокоординацию в определенных ситуациях они не могут в силу существования объективных экономических законов, не зависящих от воли сельхозтоваропроизводителей. В условиях провалов рынка субъекты хозяйствования оказываются неспособными эффективно использовать элементы рыночного саморегулирования, на что указывают концепции преобразования производства и продукции, интенсификации труда и участия государства в формировании хозяйственных затрат.

В рамках концепции преобразования производства ее разработчики делают акцент на необходимость повышения конкурентоспособности хозяйств на основании предположения о том, что хозяйствующие структуры являются заинтересованными в изготовлении товаров, которые оказываются наиболее востребованными на внутреннем рынке. Ведущими средствами достижения цели в данном направлении определяются увеличение объемов производства аграрного сырья и снижение себестоимости основных видов продовольствия. Так, М. Трейси в своей монографии «Сельское хозяйство и продовольствие в экономике развитых стран: введение в теорию, практику и политику» увязывает появление данной концепции с концентрацией производства в отраслях растениеводства и животноводства [8]. Между тем автор отмеченной концепции предлагает осуществлять расширение физических размеров хозяйств за рамками их взаимодействия с государством, что вряд ли может быть полезным при выработке эффективных мер институционального воздействия на воспроизводственный процесс.

В сопоставлении с выделенной выше идеей концепция преобразования продукции аграрной сферы ориентирует субъектов сельскохозяйственного сектора не на количественный рост производства, а на изменение качественных характеристик продовольственных товаров. Это достигается на основе эффективной деятельности властных структур в формировании стимулирующей внешней среды для сельхозтоваропроизводителей. В связи с неравенством рыночных позиций хозяйств различных форм собственности оцениваемая концепция указывает на перспективу непрерывного увеличения бюджетных расходов государства, что в условиях ограниченных возможностей властных структур также является неприемлемым.

В аспекте характеристики концепции интенсификации труда повышению конкурентоспособности хозяйств должна способствовать интенсивная эксплуатация людских, материальных, технических и информационных ресурсов. Востребованность отмеченного концептуального положения повышается в среде институциональных преобразований, когда формирование предложения продовольственных товаров оказывается сопряженным с ростом государственных затрат на проектирование и освоение новых формальных правил. Это вызывает определенное увеличение расходов федерального и региональных бюджетов, но формирует мотивационную основу для перехода хозяйств на фундамент расширенного воспроизводства [9].

В процессе реализации концепции участия государства в формировании хозяйственных затрат регулирующие функции органов власти должны способствовать дополнению или замещению расходов сельхозтоваропроизводителей. Данный подход требует от исполнителей достаточно высокой квалификации и предполагает приоритетное распределение бюджетных средств в пользу сельскохозяйственного сектора. В приведенном примере необходимость государственного участия в формировании затрат хозяйств различной специализации объясняется увеличением их расходов, связанных с поиском условий производства и сбыта аграрного сырья. В результате они осуществляют свою производственную и коммерческую деятельность с ориентацией на контрагентов для получения прибыли на основе обеспечения потребительской удовлетворенности.

Безусловно, выделенная концепция не ограничивается рассмотрением в качестве контрагентов аграрного производства только организаций государственного управления. Категория «контрагенты» может рассматриваться в данном случае достаточно широко, поскольку в соответствии с ней партнерами сельхозтоваропроизводителей могут выступать как поставщики средств производства, так и дистрибьюторы продовольствия, функционирующие в рамках конкретных институциональных соглашений [10]. Их реализация способствует повышению конкурентоспособности финансово неустойчивых хозяйств на внутреннем рынке продовольственных товаров. Это объясняется тем, что они вовлекаются в структуры формирований, которые адаптируются к условиям институциональных преобразований с минимальными издержками во времени.

Указанные выше концептуальные положения выступают теоретическими предпосылками обоснования вывода об объективной необходимости государственного регулирования сельского хозяйства. По мере их освоения речь следует вести о вытесняющей, дополняющей и замещающей формах воздействия государства на воспроизводственный процесс. Использование таких форм может способствовать повышению эффективности функционирования хозяйств населения, крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных организаций в едином технологически замкнутом цикле. Это сопровождается вытеснением из аграрной сферы неэффективных институтов-организаций и подтверждает правильность выбора обозначенных концепций для применения на практике.

Экономика народного хозяйства может нормально функционировать лишь в параметрах стабильно действующей и сбалансированной системы институтов-организаций. Технологическая специализация аграрного производства воспроизводит эффект их адаптации к императивам формальных правил, устанавливаемых государством. Этот эффект проявляется в развитии производственной и коммерческой деятельности хозяйств на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Под воздействием институтов-правил в экономике рыночного типа формируется нетрадиционная система связей, требующая реализации отношений, складывающихся в направлениях производства и переработки аграрного сырья и доставки готовых продуктов потребителям.

Государственное участие в стимулировании производства аграрного сырья и сбыта продовольствия также требует определения вектора институционализации этих процессов. В торговой сфере АПК влияние государства на реализационный процесс главным образом распространяется не на функционирование хозяйств, а на их контрагентов.

Помимо этого, потребности современного состояния производительных сил указывают на целесообразность проведения институциональных преобразований, способствующих достижению их стабильного роста в перспективе. При такой постановке вопроса рынок лучше адаптируется к условиям краткосрочных и среднесрочных изменений, поскольку его саморегулирующая функция обеспечивает закрепление уже сложившейся структуры хозяйственных укладов. Однако указанная направленность может противодействовать экономическому росту финансово устойчивых хозяйств и препятствовать развитию организаций коммерческого типа.

Конечно, рыночный механизм может содействовать повышению конкурентоспособности хозяйств и без участия государства, то есть за рамками формальных правил, определяющих приоритеты поддержки сельхозтоваропроизводителей. Вместе с тем это становится возможным при существенных издержках в пространстве и времени, что является неприемлемым для экономики государств, осуществляющих институциональные преобразования. Стимулируя коммерческое освоение сырьевых зон в аграрной сфере, рыночный механизм не обеспечивает стратегических прорывов в плане реализации институциональных нововведений.

Рыночная экономика оказывается неспособной рационально использовать инвестиционные проекты с длительными сроками окупаемости, достаточно высокой степенью рисков и неопределенностью по отношению к ожидаемому хозяйствами эффекту. Возможности саморегулирования рынка могли бы быть достаточными, если бы субъекты сельскохозяйственного сектора функционировали в неизменной институциональной среде. Тем не менее в ходе осуществления аграрной реформы струк-

тура сельского хозяйства нуждается в организационно-экономическом и институциональном воздействии со стороны государства.

Государственное проникновение в рыночную среду создает предпосылки для сознательного использования формальных институтов, способствующих достижению соответствия между производительными силами и производственными отношениями. В этом процессе государство выступает в качестве координатора и реализует свою волю посредством использования институциональных установок. Интенсификация производства повышает конкурентоспособность институтов-организаций, деятельность которых, в отличие от мелких и средних экономических субъектов, характеризуется особой степенью участия государства в формировании хозяйственных затрат. Данные хозяйства переносят центр своего влияния на потребителей с микро- на мезо- и макроуровни, что становится результатом их эффективного взаимодействия с органами власти.

Существующие точки зрения о возможностях использования материально-вещественных факторов производства с помощью рыночного саморегулирования могут быть приняты лишь в теоретическом изложении. Распределение ресурсов не может обеспечивать устойчивости хозяйствующих субъектов в условиях вытеснения неэффективных традиций и устаревших социальных норм. Вопрос заключается в том, какая форма для государственного участия в этом процессе является оптимальной и за счет каких формальных правил оно способно выполнять функции координатора. «Придание отмеченному факту сугубо академического значения на практике приводит к самоотстранению институтов государственной власти от отношений распределения и обмена. Это создает почву для деформирования инфраструктуры рынка, мешает выходу в его сферу предприятиям, начинающим свой бизнес, а самоорганизация экономики трансформируется в неупорядоченно-хаотичный набор отраслей» [11].

Не подменяя инструментарий рынка, органы власти высокоразвитых стран используют ресурсы федеральных программ поддержки сельского хозяйства, проводят политику аграрного протекционизма, обеспечивают санацию структур, функционирующих в затратных отраслях, активизируют долевое участие в инвестиционных проектах, применяют льготы по кредитованию и налогообложению эффективно хозяйствующих экономических субъектов, осуществляют операции по страхованию их хозяйственных рисков, реализуют антимонопольные и таможенно-тарифные меры и предоставляют сельхозтоваропроизводителям информационные и консультационные услуги [12]. Результативность такого протекционизма определяется тем, насколько полно эти услуги соответствуют потребностям производственной и коммерческой деятельности хозяйств.

Применение институтов, оказывающих влияние на производственную или коммерческую активность сельхозтоваропроизводителей, способствует ускоренному формированию предложения продовольственных товаров. И наоборот, использование только институционально-замещающих мер вызывает распыление бюджетных средств и не обеспечивает развития хозяйственной предприимчивости и инициативы.

Иными словами, институциональное регулирование экономических процессов должно носить производственно-стимулирующий характер и сопровождаться применением мер не только замещающей, но и дополняющей направленности. Вопрос установления государственного и хозяйственного партнерства, по сути, закрепляет приоритет за протекционизмом аграрного производства. Его ускоренный рост невозможно обеспечить без применения институционально-дополняющих мер, которые вырабатываются законодательными инстанциями и реализуются органами исполнительной власти.

Использование институтов государственного регулирования сельского хозяйства способствует расширению платежеспособных возможностей сельхозтоваропроизводителей, поскольку они получают доступ к бюджетным ресурсам и пользуются льготными условиями кредитования своей производственной деятельности. Через посредство формальных правил государство формирует определенную институциональную основу, которая вытесняет уклады неэффективного хозяйствования на земле и изжившие себя традиции ведения производства на затратной основе.

По мере обобщения положений, указанных выше, концептуальный базис государственного регулирования аграрной сферы в условиях институциональных преобразований трансформируется к завершеному, но открытому для использования новых идей целому.

#### *Литература*

1. Озерцовский Н. Положение о сельскохозяйственной кооперации / Н. Озерцовский, А. Иогансен, И. Блинов, В. Березин. М.: Книгосоюз, 1928. С. 27.
2. Никулихин Я. Проблемы агроиндустриальных комбинатов // На аграрном фронте. 1930. № 1. С. 43.
3. Алов-Лапскер А. Агропромышленные комбинаты Сибири. Новосибирск: Сибполиграфтрест, 1930. С. 34.
4. Постановление VI съезда Советов Союза ССР / Стенографический отчет. М.: ЦИК Союза ССР, 1931. С. 36.
5. Бесчастнов, Ипполитов и др. Об АИКах и ИНАКах т. Никулихина и о путях соцреконструкции сельского хозяйства // На аграрном фронте. 1932. № 2. С. 165.
6. Важнейшие решения по сельскому хозяйству за 1938–1946 годы. М.: Госсельхозиздат, 1948. С. 272.
7. Руднев В. Д., Бобров В. Н. Государственное и рыночное регулирование форм хозяйствования в аграрном секторе экономики. М.: ГНОМ и Д, 2000. С. 117.
8. Трейси М. Сельское хозяйство и продовольствие в экономике развитых стран: введение в теорию, практику и политику. СПб.: Экономическая школа, 1995. С. 28.
9. Горлов С. М., Михайлова О. И. Функционирование субъектов фермерского сектора в системе агробизнеса. Пятигорск: ПГТУ, 2004. С. 39.
10. Горлов С. М., Н. В. Лазарева, Фурсов В. А. Формирование мультиатрибутивной модели сервисной услуги // Научные труды Вольного экономического общества. М.; Великий Новгород: НГУ, 2013. С. 51.
11. Тамбовцев В. Л. Теории государственного регулирования экономики. М.: ИНФА-М. 2008. С. 118.
12. Горлов С. М. Результаты финансирования и кредитования сельского хозяйства в США // Мир науки, культуры и образования. 2012. № 4. Горно-Алтайск, 2012. С. 336.

УДК 336.02

**Гридин Алексей Николаевич**

## **НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА КАК ИНСТРУМЕНТ ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

*В статье рассмотрен финансовый механизм стимулирования инвестиционной активности и описаны результаты достижения показателей роста объема инвестиций в основной капитал, запланированных в Программе социально-экономического развития Ставропольского края на 2010–2015 годы.*

**Ключевые слова:** налоговая политика, поддержка инвестиционной активности, налоговые льготы, бюджетная эффективность.

**Aleksey Gridin**

### **TAX SYSTEM AS A TOOL FOR FINANCIAL REGULATION**

*The article deals with the financial mechanism for stimulating the investment activity and presents the results of the achieved growth rates regarding investment into fixed assets as planned in the Program for socio-economic development of the Stavropol Region for 2010 – 2015.*

**Key words:** tax policy, support for investment activity, tax incentives, fiscal efficiency.

Среди основных задач, которые ежегодно ставятся Правительством Ставропольского края при определении основных направлений бюджетной и налоговой политики в очередном финансовом году, значатся обеспечение устойчивости консолидированного бюджета края, повышение эффективности бюджетных расходов и поддержка инвестиционной активности Ставропольского края.