
ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Статья посвящена изучению правовых норм и принципов государственного регулирования сельского хозяйства и эффективности регулирующих функций государства. В ней на конкретных примерах рассмотрены основные инструменты государственного регулирования сельского хозяйства и возможные последствия их применения для производителей, потребителей, правительства, благосостояния общества в целом.

DZHAMBULATOV I.Z.

RULES OF LAW AND PRINCIPLES OF STATE REGULATION OF AGRICULTURE

Article is devoted studying of rules of law and principles of state regulation of agriculture and efficiency of regulating functions of the state. In it on concrete examples the basic tools of state regulation of agriculture and possible consequences of their application for manufacturers, consumers, the government, well-being of a society as a whole are considered.

Ключевые слова: сельское хозяйство, государственное регулирование, правовые нормы, принципы, эффективность, инструменты.

Keywords: agriculture, state regulation, rules of law, principles, efficiency, tools.

Комплекс мер по государственному регулированию сельскохозяйственных рынков, как правило, находит отражение в соответствующих законах и применяется, в зависимости от реальной ситуации в АПК, и на рынке продовольствия, что не противоречит принципам рыночной экономики.

Существующие меры государственной поддержки АПК России не носят системного характера. К тому же многие элементы законодательно не оформлены, и меры поддержки применяются в отрыве от иных форм государственного регулирования (например антимонопольных). Основным эффектом от их применения часто получает не сельское хозяйство, а смежные с ним монополизированные отрасли (дотации на минеральные удобрения, товарные кредиты и т.д.). Таким образом, неэффективными оказываются не сами формы поддержки, а их применение в условиях нерешенности других проблем, прежде всего правовых.

«...Пока не будет в стране твердых правовых гарантий и гарантий в виде процессуального права, до тех пор у хозяина не будет достаточно почвы для инициативной напряженной хозяйственной деятельности» [1].

В последние годы в России получили широкое распространение нормативно-правовые акты, направленные на государственную поддержку экономики. Только за последние годы этому был посвящен 31 указ Президента Российской Федерации. Значительное число постановлений по данному вопросу было принято Правительством России. Правовые основы для системы

регулирования АПК, включающей прямую поддержку производства из федерального бюджета, государственные меры по обеспечению функционирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, регулирование кредитования и страхования агропромышленного производства, экспорта и импорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия, государственную поддержку научной деятельности в АПК, предусматривались в Федеральном законе «О государственном регулировании агропромышленного производства». Однако, несмотря на активную законодательную деятельность, уровень защиты прав и законных интересов сельхозтоваропроизводителей до сих пор остается неудовлетворительным.

Эффективность регулирующих функций государства зависит от множества факторов: способности государственных структур поддерживать исполнительскую, финансовую и платежную дисциплину; профессионального уровня и компетентности аппарата управления; наличия достоверной информации о процессах, происходящих в аграрной экономике и т.д.

Политика в области государственного регулирования сельского хозяйства находит отражение в соответствующих принципах.

Принцип аграрного протекционизма. Протекционизм - это экономическая политика государства, направленная на поощрение развития национальной экономики и ее защиту от иностранной конкуренции путем введения высоких пошлин на ввозимые товары, ограничения или полного запрещения ввоза отдельных товаров и т.д. Во внутриэкономической деятельности это защитная мера в отношении сельского хозяйства от других отраслей АПК и народного хозяйства. Во внешнеэкономической деятельности это защита отечественного товаропроизводителя от импорта продукции и его поддержка при экспорте отечественной продукции.

Принцип сочетания экономических и социальных целей. Под социальными целями подразумеваются модели поведения различных групп населения, их социально-психологические и национальные особенности. При достижении экономических целей следует принимать во внимание существующие социальные цели, сложившееся ценностное население. В противном случае начинания, как правило, обречены на неудачу.

Принцип сочетания индикативных и директивных форм государственного регулирования экономики. В отдельных случаях и в рыночной экономике целесообразно применять директивные методы регулирования (для обеспечения государственных нужд при возникновении экстренных обстоятельств и т.д.).

Принцип программного регулирования. Под программой понимают комплекс методов воздействия на конкуренцию, смягчения негативных последствий, согласования интересов их регулирования. В соответствии с целями и задачами, программы делятся на:

- ❖ межотраслевые, регулирующие важнейшие макроэкономические пропорции;
- ❖ отраслевые, ориентированные на решение проблем отдельных отраслей и сфер АПК;

- ❖ товарные (продуктовые), определяющие действие рыночного механизма по отношению к тому или иному продукту;
- ❖ функциональные, нацеленные на реализацию ключевых функций государственного регулирования АПК (инвестиционные, социально-экономические, научно-технические, инновационные, природоохранные ит.д.);
- ❖ региональные, содержащие комплекс мер по воздействию государства на состояние агропромышленного комплекса отдельных областей и регионов.

Основными функциями государственного регулирования сельского хозяйства на современном этапе являются: поддержка цен и доходов товаропроизводителей; корректировка спроса и предложения; отраслевые структурные сдвиги; социально-экономические структурные сдвиги; экологически чистое производство; научно-технический прогресс; обеспечение нужд государства в отношении продовольствия.

Выполнение этих функций достигается при помощи различных инструментов, основными из которых являются квотирование производства и сбыта; платежи в расчете на единицу площади и голову скота; государственные закупки, продажа и хранение; гарантированные цены сверх рыночных; платежи за единицу продукции или потребленного ресурса; льготные кредитования; государственные гарантии кредитов; льготное налогообложение; доленое субсидирование инвестиций; полное государственное финансирование; страхование; ускоренная амортизация и т.д.

Поскольку одна и та же функция государственного регулирования сельского хозяйства может выполняться с помощью различных инструментов, задача экономистов состоит в том, чтобы выбрать оптимальное их сочетание. При этом существуют некоторые общие правила экономической политики, основанные на многолетнем опыте стран с развитой рыночной экономикой и являющиеся весьма полезными при решении этой проблемы. Одним из этих правил является правило специфичности, которое гласит, что самыми эффективными являются те инструменты экономической политики, которые в наибольшей степени приближены к источнику дисгармонии, где сталкиваются частные и общественные интересы (выгоды и издержки). Например, свободная международная торговля, дающая выигрывать своим потребителям за счет снижения цен на внутреннем рынке до уровня мировых, как правило, вызывает недовольство отечественных товаропроизводителей, и правительства в этом случае вынуждены вводить таможенные тарифы на импортируемую продукцию с целью ограничения ее объемов. Вместе с тем эту проблему можно разрешить и с помощью другого инструмента государственного регулирования: субсидирования отечественных товаропроизводителей. Это будет наилучший способ устранения дисгармонии интересов производителей и покупателей, поскольку он непосредственно связан с ее источником, то есть с отечественными товаропроизводителями.

Более подробно основные инструменты государственного регулирования сельского хозяйства и возможные последствия их применения для произ-

водителей, потребителей, правительства, благосостояния общества в целом рассмотрим на конкретных примерах.

Налоги и субсидии. Одним из наиболее распространенных инструментов государственного регулирования экономики являются налоги. В современной рыночной экономике применяется довольно сложная система налогов.

Потоварный налог на производителей. Введение потоварного налога (N) на производителей приводит к перемещению кривой предложения из положения S1 в положение S2 (рис 1).

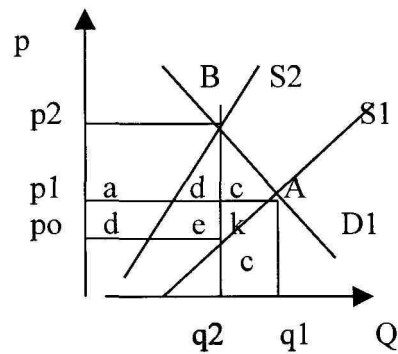


Рис. 1. Воздействие потоварного налога на товаропроизводителей.

Вследствие этого, производство и реализация товара уменьшаются с q_1 до q_2 и, соответственно цена товара увеличивается с p_1 до p_2 , или величину потоварного налога N . В результате изменяется общественное благосостояние, включающее чистые выгоды или излишки производителей, покупателей и правительства.

Общая сумма налога, поступающая в госбюджет, составит площадь фигуры p_2BCp_0 , или $(a+d+e)$. Излишки производителей уменьшаются на $(d+e+k)$, а потребителей - на $(a+d+c)$. Таким образом, общественное благосостояние уменьшится на $(c+k)$: $a+d+e-d-e-k-a-d-c = -c-k$.

Потоварный налог на покупателей. Рассмотрим результаты введения потоварного налога на покупателей (рис. 2).

Общественное благосостояние уменьшится на величину $(c+k)$. При этом не имеет значения, кто является непосредственным плательщиком потоварного налога, так как налоговое бремя несут и покупатели, и товаропроизводители. При этом сила воздействия потоварного налога на объем производства и реализацию продукции зависит от наклона кривых спроса и предложения. Это также определяет распределение налогового бремени между производителями и потребителями.

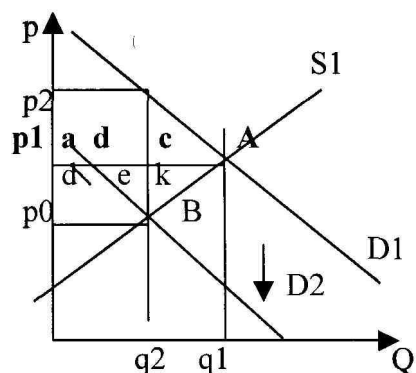


Рис. 2. Воздействие потоварного налога на покупателей.

Изъятие государством с помощью потоварного налога «незаработанного дохода» На рисунке 3 $D1$ - первоначальное положение линии спроса, $1S1$, $SS1$, $LS1$ - линии предложения в мгновенном, краткосрочном и долгосрочном периодах и точка $E1$ - исходная точка равновесия

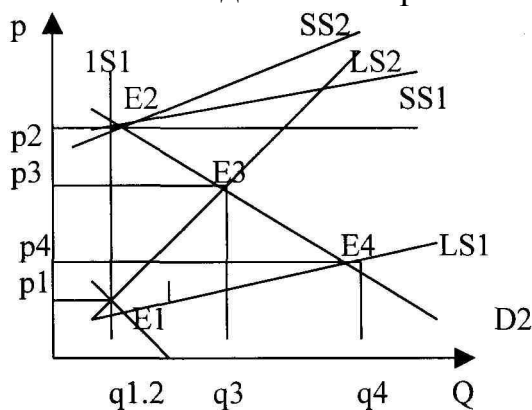


Рис. 3. Потоварный налог и предложение в мгновенном, краткосрочном, долгосрочном периодах.

Предположим, что по каким - то причинам спрос на продукцию резко возрос и кривая спроса переместилась из положения $D1$ в положение $D2$. В результате цена в мгновенном периоде возрастет до $p2$, в краткосрочном периоде будет равна $p3$ и в долгосрочном остановится на уровне $p4$. Рост цены на $(p2-p1)$ в мгновенном периоде стимулирует рост объема производства сначала до $q3$, а потом до $q4$.

Если правительство в этой ситуации введет потоварный налог $(p2-p1)$, то линии $SS1$ и $LS1$ займут, соответственно положение $SS2$ и $LS2$, и точка $E2$ станет точкой равновесия. В результате объемов производства и реализации товара не изменятся, а часть налогового бремени окажется предложенной на потребителя.

Субсидии. Предположим, правительство установило производителям дотации из госбюджета размером V руб. в расчете на единицу продукции. В результате кривая предложения переместится из положения $S1$ в положение $S2$, объем продаж увеличится до $q2$, цена для покупателей снизится до $p0$, а цена, получаемая производителями, увеличится до $p2$ (рис. 4).

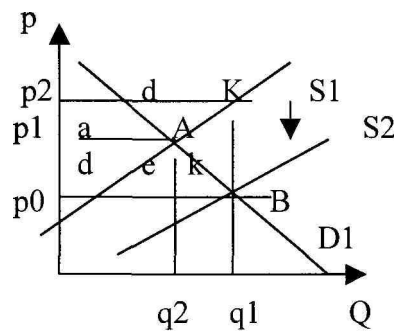


Рис. 4. Результаты дотирования производителей.

Сумма дотации составляет величину площади фигуры $p_2 KB p_0$, или $a + d + c + d + e + k$. Однако, как в случае с установлением потоварного налога, определенная их часть попадает к потребителям.

Фиксированные цены. Часто под давлением сельхозтоваропроизводителей правительство устанавливает фиксированную цену выше равновесной и вынуждено закупать избыток сельскохозяйственной продукции. При этом оно не может выбросить ее ни на внутренний рынок, ни на внешний, а увеличивает государственные запасы и несет дополнительные издержки. Чтобы избежать этого, государство вынуждено платить премии производителям за сокращение площадей, что требует создания специального административного аппарата. Многие экономисты подвергают сомнению целесообразность установления для производителей фиксированных цен, превышающих равновесные.

Вместе с тем установление цен ниже равновесных также чревато нежелательными последствиями. Рассмотрим два возможных варианта развития ситуации после установления цен ниже равновесных.

Производители имеют возможность реализовать избыточный товар на черном рынке.

На рисунке 5 представлена кривая предложения на черном рынке S_1 . Она выше исходной кривой S , поскольку реализация товара на таком рынке связана с определенным риском и $p_{s1} - p_s$ - компенсация за риск в расчете на единицу продукции.

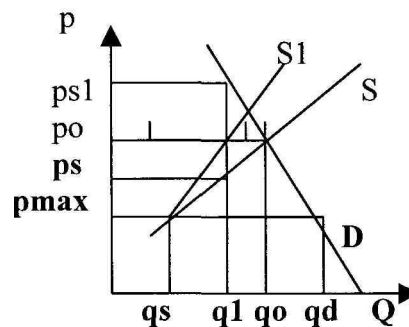


Рис. 5. Результат установления фиксированных цен при наличии черного рынка.

В данной ситуации правительство поставило, вроде бы, благую цель - ограничить рост цен на товар и повысить благосостояние населения. Однако результат оказался противоположным: часть товара ушла на черный рынок и

цена p_{s1} даже выше p_0 , которая сложилась бы без государственного вмешательства.

Производители имеют возможность снизить качество товара (рис. 6).

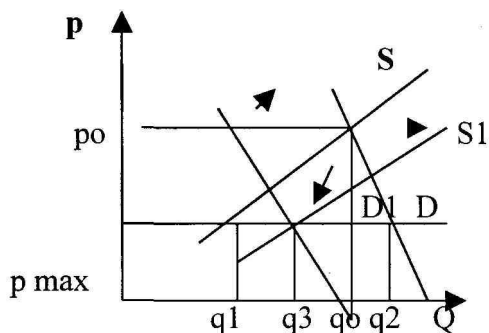


Рис. 6. Результат установления фиксированных цен при неквалифицированном качестве товара.

В этой ситуации производители начинают снижать качество продукции, не опасаясь трудностей, связанных с ее реализацией. Это ведет к снижению издержек производства и росту предложения. В свою очередь, снижается спрос на менее качественную продукцию, в результате устанавливается новая точка равновесия с объемом q_3 . Качество товара становится ниже уровня, который хотели бы иметь покупатели и могли бы обеспечить производители.

В долгосрочном периоде рыночные цены на продукцию сельского хозяйства, как правило, отстают от цен на промышленные товары, приобретаемые сельхозтоваропроизводителями. Для достижения паритета цен или приближения к нему правительство вынуждено устанавливать на сельскохозяйственные продукты цены выше равновесных («поддерживаемые» минимальные цены). Вместе с тем поддержание цен влечет за собой ряд серьезных последствий.

Предположим, правительство вместо равновесной цены p_0 установило более высокую минимальную цену p_m (рис 7). Наиболее очевидным следствием такого вмешательства является образование излишков продуктов: потребители захотят купить по такой цене только q_1 единиц продукции, тогда как производители будут предлагать q_m . Количество $(q_m - q_1)$ является излишним. Для того чтобы поддержание цены над равновесным уровнем было действенным, излишек должно купить правительство.

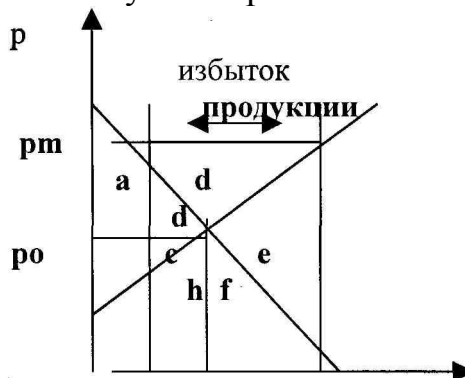


Рис. 7. Последствия поддержки на продукцию сельского хозяйства.

От поддержания цен выигрывают производители: их излишки увеличиваются на $a+d$. Потребители сельскохозяйственной продукции из-за того, что вынуждены платить более высокую цену, теряют, их излишки уменьшаются на величину $a+d$. Покупка излишка продукции обойдется в сумму, равную $d+d+c+e+h+f$. Таким образом, общество терпит ущерб, равный $a+d+d-a-d-d-d-c-e-h-f = -d-c-e-h-f$.

Общество теряет в двух отношениях: во-первых налогоплательщики вынуждены платить более высокие налоги, чтобы финансировать покупку правительством излишка продукции; во-вторых, поддержание цен поощряет экономическую эффективность производства, избыточное распределение ресурсов в сельское хозяйство.

Производственные квоты - важный инструмент в борьбе с производством излишков сельскохозяйственной продукции. Программы, направленные на сокращение рыночного предложения или увеличение рыночного спроса, помогают поднять рыночную цену до уровня желаемой поддерживаемой цены, тем самым уменьшая или ликвидируя сельскохозяйственные излишки.

Производственные квоты направлены на ограничения предложения или выпуска сельскохозяйственной продукции, например программы ограничения посевных площадей или поголовья животных. В ответ на получение преимущества в виде поддерживающих цен производители должны пойти на ограничение размера засеянных площадей. Пытаясь сбалансировать объемы предложения и спроса, правительство приблизительно подсчитывает количество каждого продукта, которое потребители купят по поддерживаемой цене. Затем рассчитывают размеры соответствующих посевных площадей и распределяют их между производителями.

Достигают ли конечной цели эти программы, однозначно ответить трудно. Однако нет сомнений в том, что без такого контроля за производством накопленные излишки сельскохозяйственной продукции и связанные с ними издержки были бы намного больше.

Литература

1. Кондратьев Д.Н. Особое мнение. –М., -Кн.1.-С.167.
2. Серова Е.В. Аграрная экономика. –Учебник. –М.: ГУВШЭ, 2008г.
3. Ходов Л.Г. Основы государственной экономической политики. –М., -Кн.1. 2007г.
4. Шайкин В.В., Ахметов Р.Г. и др. Сельскохозяйственные рынки. Учебник для вузов. –М., 2006г.
5. Янбых Р. Государственная программа поддержки сельского хозяйства // Вопросы экономики, 2008, №11.