

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ АПК

А. Ю. Попов, Ю. И. Трещевский

Воронежский государственный университет

В составе функций государственного управления в настоящее время можно достаточно определенно выделить социальную, интеграционную и защитную. В ряде случаев отмечается кастинговая, направленная на формирование экономической элиты. Специфика агропромышленного комплекса объективно требует также реализации функции, противоположной кастингу – эквивальной. Функции государственного управления АПК модифицируются в силу особенностей комплекса и прежде всего его базовой отрасли – сельского хозяйства.

Функции государственного управления АПК

Проблема государственного управления межотраслевыми комплексами, к которым относится и АПК, вытекает, в целом, из целесообразности участия государства в экономической жизни общества. В то же время применительно к конкретным объектам функции государственного управления модифицируются и получают различное инструментальное наполнение. АПК имеет ряд отличительных характеристик, позволяющих охарактеризовать функции государственного управления комплексом как специфические по содержанию или инструментам реализации.

Одной из функций государственного управления традиционно считается интеграционная, получающая своеобразное воплощение в АПК. Важной особенностью сельского хозяйства, как базовой отрасли комплекса, является его многофункциональность. С. Михневич выделяет в концепции многофункционального сельского хозяйства три основных компонента: фундаментальную связь сельского хозяйства с окружающей средой и долговременным развитием сельских регионов; взаимообусловленность устойчивого роста сельского хозяйства и продовольственной безопасности; взаимосвязь процессов развития сельского хозяйства и международной торговли¹. Иначе говоря, интеграционная функция государственного управления должна реализовываться на межсистемном и внутрисистемном уровнях, если рассматривать АПК как единую систему.

¹ См.: Михневич С. Многофункциональность сельского хозяйства и ее влияние на процесс либерализации мировой торговли / С. Михневич // Вопросы экономики. – 2003. – № 1. – С. 117–118.

На практике можно заметить явную незавершенность отечественного АПК как системы, включающей окружающую среду в широком смысле слова: сельское хозяйство носит природоэксплуатирующий характер, перерабатывающие предприятия и поставщики сельхозтехники активно перераспределяют финансовые ресурсы в свою пользу, кредитные отношения зачастую конфликтны. В настоящее время можно говорить скорее о конфликте различных подсистем АПК и окружающей среды. Поэтому интеграционная функция государственного управления должна реализовываться в АПК как интегрирующая, направленная на расширение системы за счет разрешения межсистемных противоречий и сглаживания конфликтов.

В качестве особенностей АПК, влияющих на характер реализации интеграционной функции, необходимо отметить ограниченность рыночных отношений в сельскохозяйственном секторе комплекса. Формальное признание рынка ведущей формой социально-экономических отношений в стране не означает, что он получил равное распространение в различных секторах хозяйства.

В сельском хозяйстве сохранилось множество дорыночных или архаичных товарных форм экономических отношений в области производства и реализации продукции. Так, по данным А. Емельянова, сельскохозяйственные предприятия производят 42–44 % всей валовой продукции аграрного сектора, фермерские – около 3,5–4 %, хозяйства населения – 52–54 %². Не обсуждая конкретных величин, значения которых в значительной степени зависят от методического подхода к расчетам, отметим важное для нашего исследования обстоятельство – в сельскохозяйственном секторе АПК

² См.: Емельянов А. Взаимодействие форм хозяйств в аграрной экономике / А. Емельянов // Вопросы экономики. – 2003. – № 11. – С. 120.

значительный объем продукции производится населением. Часть ее предназначена для личного потребления и, следовательно, находится вне рыночной сферы, часть продается, выражая архаичные товарные отношения. Причем, в отличие от простого товарного хозяйства, подверженного дифференциации, указанные отношения имеют благоприятную экономическую и социальную основу для воспроизводства. В первую очередь этому способствует неразвитость рынка основного фактора сельскохозяйственного производства – земли.

Кроме того важным фактором, способствующим воспроизводству архаичных товарных связей, является низкий уровень монетизации обменных процессов в АПК. Так, с середины 90-х годов получили распространение и сохраняются до настоящего времени бартерные схемы обмена, товарные кредиты, поддерживаемые федеральными и региональными органами власти и управления³. О. Ястребова и А. Субботин отмечают, что по данным опроса 150 руководителей хозяйств Чувашии, Саратовской и Московской областей 60 % считают, что хорошо адаптировались к работе в условиях блокированных счетов, а 8 % полагают, что вообще в них не нуждаются⁴. Натуральные расчеты хозяйств с работниками, достаточно широко распространенные в социалистический период развития страны, как ни парадоксально, получили дальнейшее распространение в период рыночных реформ, особенно на ранних этапах. Государство также активно использовало (и использует) натуральные инструменты в системе отношений с сельскохозяйственными предприятиями, что объективно способствует консервации и даже укреплению сферы функционирования устаревших форм обмена, препятствующих реальной интеграции различных подсистем АПК.

Указанные особенности экономических отношений в сельском хозяйстве создают значительные сложности для производства, инвестиционных процессов, развития вертикальной интеграции сельхозпредприятий с промышленными и инфраструктурными.

Весьма специфично воздействие государства на состояние рынка материальных ресурсов внутри аграрно-промышленного комплекса. Парадоксально, но участие сельскохозяйственных предприятий в

программах государственной поддержки удорожает приобретаемые ими ресурсы. Иначе говоря, государство, оказывая поддержку слабому в экономическом смысле сектору хозяйства, перераспределяет ресурсы в пользу более развитых субъектов комплекса. В конечном счете, учитывая низкую эластичность цены на продовольствие, государство снижает уровень жизни населения страны за счет перераспределительных процессов, ухудшает положение наименее обеспеченных слоев населения и, в итоге, противодействует реализации одной из своих основных функций – социальной. Следует переориентировать действия государства в первую очередь на снижение издержек в сельскохозяйственном производстве и, за счет этого – в целом в АПК.

Важные особенности агропромышленного комплекса связаны с рынком труда. Исходную позицию для рынка этого фактора производства в АПК создает специфический характер российского рынка труда. Р. Капелюшников справедливо характеризует его как устойчивый, малочувствительный даже к шоковым проявлениям в экономике. В частности, он характеризуется низкой эластичностью занятости и безработицы по объему производства, что особенно ярко проявилось в период системного экономического кризиса российской экономики 90-х годов. Относительно низкий уровень безработицы обеспечивался различными формами сокращения рабочего времени, распространением неполной занятости, снижением оплаты труда⁵. Промышленный сектор АПК в целом характеризуется теми же закономерностями, сельскохозяйственному производству присущи свои особенности. Прежде всего необходимо отметить ярко выраженный монопсонический характер рынка труда в сельском хозяйстве, обусловленный технологической спецификой отрасли, региональными различиями в условиях труда, его институциональными особенностями.

К факторам, определяющим специфику российского рынка труда в сельском хозяйстве, следует отнести: ограниченность альтернативной занятости на селе, падение спроса на труд в городе, неразвитость рынка жилья, невысокое качество рабочей силы, своеобразие протестного поведения крестьян. На последнем факторе стоит остановиться подробнее. Полагаем, что своеобразие форм протеста вытекает из институциональных особенностей сельского производственного и, в целом,

³ См.: Серова Е. Рынок покупных ресурсов для сельского хозяйства / Е. Серова, О. Шик // Вопросы экономики. – 2005. – № 6. – С. 62–63.

⁴ См.: Ястребова О. Рынок сельскохозяйственного кредита / О. Ястребова, А. Субботин // Вопросы экономики. – 2005. – № 6. – С. 86.

⁵ См.: Капелюшников Р. Российская модель рынка труда: что впереди? / Р. Капелюшников // Вопросы экономики. – 2003. – № 4. – С. 83–84.

жизненного уклада. Зачастую отсутствуют открытые формы протеста, предполагающие четкие формулировки и активные действия. Вместо них возникают скрытые, основанные на общинных институтах, сохранившихся и даже укрепившихся в социалистический период развития страны. К неявным формам протеста следует отнести в первую очередь снижение эффективности труда. Возникает порочный круг: низкая эффективность труда – низкий уровень оплаты – низкий уровень экономических и социальных притязаний – снижение качества рабочей силы – консервация условий труда и качества рабочей силы в сельском хозяйстве.

Развитие порочного круга не является непреодолимым. В мировой практике в ряде районов, где наблюдается избыток рабочей силы, развиваются производства, не связанные с сельским хозяйством. Как пишет А. Емельянов, в Китае в сельской местности производится 20 % текстильных изделий, 80 % сельскохозяйственных машин, более половины строительных материалов⁶. Отметим, что указанный состав продукции, хотя и не относится к сельскохозяйственной, но тяготеет к агропромышленному комплексу (особенно, производство сельхозмашин). Иными словами, практический опыт свидетельствует о целесообразности диверсификации производства в сельской местности. Учитывая сложившийся характер рабочей силы в сельском хозяйстве, следует предположить, что хозяйствующие субъекты и домохозяйства не смогут решить проблему диверсификации производства самостоятельно в ближайшей и даже среднесрочной перспективе. Поэтому необходимо государственное вмешательство, направленное на сглаживание различий в качестве рабочей силы, используемой в различных подсистемах АПК.

Данные действия государства следует отнести в целом к направлениям реализации интеграционной функции, поскольку они усиливают взаимодействие различных субъектов. Однако имеет место и существенная модификация. Интеграционная функция в общем случае направлена на объединение различных подсистем и необязательно предполагает их выравнивание по отдельным параметрам. Различия не препятствуют интеграции как таковой. В случае с рынком труда в АПК целесообразнее говорить о действиях государства, направленных на преодоление различий, препятствующих интеграции, создание благоприятной среды функционирования капитала, важнейшими компонентами которой является качественно однородная рабочая сила и развитый рынок труда.

⁶ См.: Емельянов А. Указ. работа. – С. 123.

Реализацию интеграционной функции необходимо поддержать средствами, относящимися к функции, противоположной кастинговой, которую Г. Клейнер и ряд других авторов рассматривают в качестве органически присущей государственному управлению⁷. Кастинг направлен на формирование элиты, что существенно с точки зрения инициирования прогресса, формирования точек роста. В АПК кастинговая функция должна быть дополнена иной, направленной на социально-экономическое выравнивание, обеспечивающее эффективное функционирование рынков факторов производства. Полагаем, что ее можно обозначить как выравнивающую – эквивалентную, если использовать принятую практику использования латинских корней в наименованиях функций.

Отметим, что реализация данной функции не означает выравнивания личностных характеристик человека. Речь идет только о совокупности свойств рабочей силы, занятой в различных сферах общественного воспроизводства. Естественно, данный процесс не является простым, поскольку личностные и рабочие свойства людей взаимосвязаны. Проблема осложняется тем, что культура и традиции уходят корнями в сельскую жизнь с ее ценностями и историческим наследием. Полагаем, что решение задачи сохранения культуры и традиций как институциональной основы сельскохозяйственного производства может совмещаться с сокращением разрыва в производственной культуре и уровне производительности труда сельскохозяйственных и промышленных работников.

Существенное значение для реализации эквивалентной функции имеют также территориальные особенности сельского хозяйства в сочетании с институцией оседлости, свойственной значительной части сельского населения. Действительно, включиться в процесс сельскохозяйственного производства в привычном месте жительства проще, чем на иных территориях. Однако рынок труда в этой сфере сжимается. В силу этого реальная альтернатива применению своего труда в аграрном секторе у жителей сельских территорий России в настоящее время отсутствует. Проще покинуть данный сегмент производства. Поэтому государство должно предоставить такую альтернативу непосредственно в месте проживания, способствуя

⁷ См., например: Клейнер Г. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике / Г. Клейнер, Д. Петросян, А. Беченов // Вопросы экономики. – 2004. – № 4. – С. 25–41.

созданию предприятий несельскохозяйственного профиля в сельской местности.

Интеграционная и эквивалентная функции тесно связаны с защитной, реализуемой прежде всего в отношении прав собственности. В настоящее время в сельском хозяйстве развит институт индивидуальной защиты прав собственности, препятствующий распространению рыночных отношений в АПК и интеграции его сельскохозяйственной, промышленной и инфраструктурной подсистем.

Институт индивидуальной защиты прав собственности в сельском хозяйстве тесно связан с институтом экономического выравнивания. Последнее является одним из способов защиты прав собственности, находящихся в распоряжении сельхозпроизводителей: право ограниченного пользования, право присвоения части продукта независимо от затрат и результатов индивидуального труда, право на ведение собственного натурального хозяйства и др. Интенсификация сельскохозяйственного производства нарушит данную систему защиты прав собственности, причем новая система может не возникнуть. Следовательно, для повышения степени комплементарности поведенческих институтов система государственного управления АПК должна включать блоки, направленные на замену институтов индивидуальной защиты прав собственности государственными институтами.

Государство может регулировать отношения собственности преимущественно двумя способами. Первый – применение прямого регулирования в форме квотирования, налогообложения, субсидирования с целью корректировки частных планов экономических субъектов. Осуществление данного варианта регулирования предполагает введение «правила ответственности», суть которого сводится к компенсации одной стороной потерь в благосостоянии, нанесенных действиями другой стороны.

Второй вариант предполагает применение правил, в соответствии с которыми государство специфицирует права собственности, предоставляя возможность заинтересованным лицам вступать в обмен самостоятельно. При этом государство фактически создает новый вид рынка.

Для оценки предпочтительности применения указанных вариантов необходимо оценить степень их соответствия вышеуказанным институтам сельской среды. При первом варианте распределительные последствия асимметричны как с точки зрения самого распределения, так и с позиций координационных аспектов взаимодействия экономических агентов⁸. Введение правила ответственности эф-

фективно в том случае, если совокупность благ однородна с точки зрения реципиента, субъекта получения компенсации, и замена одних благ на другие не нарушает системы его поведения. В нашем случае компенсационный механизм практически не может сохранить сложившиеся сельские институты в неизменном виде или быть комплементарным ему. Он может, в зависимости от интенсивности воздействия, быть отторгнут или, напротив, сломать институциональную систему. Первое означает осуществление безвозвратных и некомпенсируемых расходов. Второе сопряжено с необходимостью для государства нести крупные и слабо поддающиеся реальной оценке экономические и социальные издержки.

Как видим, применение мер прямого регулирования государством прав собственности в аграрной сфере сопряжено с экономическими и социальными издержками, масштабы которых трудно прогнозировать, поскольку речь идет не просто о совершенствовании технологических процессов, а о трансформации институциональной системы, располагающей механизмами самозащиты. Поэтому предпочтительным представляется второй вариант защиты прав собственности, предполагающий активизацию действий хозяйствующих субъектов, входящих в промышленную и инфраструктурную подсистемы АПК.

ЛИТЕРАТУРА

1. Емельянов А. Взаимодействие форм хозяйств в аграрной экономике / А. Емельянов // Вопросы экономики. – 2003. – № 11. – С. 120-132.
2. Капелюшников Р. Российская модель рынка труда: что впереди? / Р. Капелюшников // Вопросы экономики. – 2003. – № 4. – С. 83-84.
3. Клейнер Г. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике / Г. Клейнер, Д. Петросян, А. Беченов // Вопросы экономики. – 2004. – № 4. – С. 25-41.
4. Михневич С. Многофункциональность сельского хозяйства и ее влияние на процесс либерализации мировой торговли / С. Михневич // Вопросы экономики. – 2003. – № 1. – С. 117-127.
5. Серова Е. Рынок покупательных ресурсов для сельского хозяйства / Е. Серова, О. Шик // Вопросы экономики. – 2005. – № 6. – С. 62-63.
6. Шаститко А. Дискретные институциональные альтернативы в контексте дерегулирования экономики / А. Шаститко // Вопросы экономики. – 2004. – № 12. – С. 94-110.
7. Ястребова О. Рынок сельскохозяйственного кредита / О. Ястребова, А. Субботин // Вопросы экономики. – 2005. – № 6. – С. 86.

⁸ См.: Шаститко А. Указ. работа. – С. 94-110.