

§4 НАСЛЕДИЕ И ТРАНСФОРМАЦИИ

Ханнанова Т.Р.

ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация: Реализация современной государственной политики неэффективна. Одной из главных причин этого является фактический отказ государства от планирования аграрного сектора экономики и упование на рыночные формы его регулирования. Российское государство до настоящего времени не имеет цельной общегосударственной системы планирования, в том числе и в сельском хозяйстве и агропромышленном комплексе. В то же время планирование могло бы стать надежным инструментом повышения качества государственного воздействия на аграрную сферу деятельности. Специфика сельскохозяйственного производства объективно обуславливает необходимость укрепления позиций государства в аграрной экономике, что созвучно концепции сильного государства. Статья посвящена анализу актуальных проблем повышения результативности государственной аграрной политики и перевода ее на плановую основу осуществления. Аграрная политика должна быть включена в число государственных приоритетов. Средством решения этой проблемы могло бы стать принятие федерального закона о государственном планировании экономики, включающего в себя раздел, посвященный планированию аграрного производства.

Ключевые слова: государство, политика, аграрный, планирование, воздействие, реализация, эффективность, право, регулирование, закон

В контексте обсуждения проблем становления системы государственного планирования АПК, как одного из главных инструментов политического и правового воздействия на агрохозяйственные отношения страны, заслуживает внимание позиция академика РАСХН Г.В. Баспахотного, отражающая недостатки, имевшиеся и имеющиеся поныне в сфере государственного прогнозирования и программирования¹. К их числу он относит неоднозначность понимания роли государственного планирования в современной экономике, подверженность сторонников аграрной реформы взглядам на минимизацию участия государства в экономике, игнорирование ими предложений по государственному регулированию АПК и сельского хозяйства, отказ от

необходимости увеличения государственной поддержки агропромышленного производства, ограничение импорта продовольствия, создание кредитной системы для аграрной сферы, устранение диспропорций цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию под видом несоответствия их рыночной идеологии. Практика организационного и политико-правового обеспечения развития аграрного сектора экономики полностью подтвердили ошибочность и ущербность существовавшей в пореформенный период аграрной политики. Реформы не состоялись, выдвинутые и принятые правительством целевые программы большей частью остались невыполненными (сохранения плодородия почв, мелиорации земель, химизации аграрного производства, развития научно-технологического комплекса России и водохозяйственного комплекса, социального развития села и др.) из-за отрицания главного природного начала – специфики, особого положения сельского хозяйства и его значимости для экономики, связан-

¹ Баспахотный Г.В. Проблемы становления системы государственного планирования АПК // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2003. № 3. С. 1-14.

Политика и общество 6 (102) • 2013

ности сельскохозяйственного производства с биологией и климатом; возобладали субъективизма, предоставляющего предпочтение рыночным институтам и механизмам преодоления отставания отрасли (подотраслей), отсутствия комплексного плана развития АПК и фактической региональной аграрной политики, взаимосогласованного нормативного и политического регулирования². Более того, как показывает ход реализации действующих государственных программ Российской Федерации, утвержденных распоряжением Правительства России от 11 ноября 2010 года № 1950-р (в ред. распоряжений Правительства России от 20 января 2011 г. № 44-р и от 21 марта 2011 г. № 450-р)³, отдельные из них, имеющие непосредственное отношение к сельскому хозяйству и АПК, уже находятся в состоянии рецессии, и имеется угроза их неисполнения (развития лесного хозяйства, воспроизводства и использования природных ресурсов, экономического развития и инновационной экономики, науки и технологий, охраны окружающей среды, социальной поддержки граждан, обеспечения жильем и услугами ЖКХ населения России, содействия занятости населения, образования и здравоохранения). Причин их возможной нереализуемости достаточно много. К ним относятся недостаточность финансовых, отчасти материальных и интеллектуальных ресурсов, кадрового потенциала, а также несовершенство государственного (политико-правового) воздействия на агрохозяйственные отношения. Сказанное в полной мере относится ко всем актам государства рекомендательного характера и, даже, к актам, необеспеченным соответствующими ресурсами, необходимыми для их исполнения⁴. При существую-

щем бедственном положении аграрной отрасли производства, ее укоренившейся отсталости, требующей для устранения огромных вложений, при господстве дискреционных форм управления ею, отсутствии совершенной системы планирования и научно обоснованной аграрной политики государства, то есть всего того, что называется государственным регулированием экономики, недостижение целей угрожает и Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы⁵. Восстановление сельского хозяйства – решающей основы развития АПК страны – требует колоссальных, постоянно поступающих средств. Обещанные миллиардные ассигнования (180 млрд. рублей на текущий 2013 год из бюджета федерации и 260 млрд. рублей в сумме со средствами субъектов федерации) не имеют свойства итеративности (повторяемости). Подавляющее большинство регионов России функционирует на государственных вливаниях, средств на преодоление отсталости у них нет, не говоря о дальнейшем развитии их экономики, в том числе и прежде всего аграрной. Они не могут быть донорами даже для самих себя, ведут хозяйство на уровне, далеком от самокапитализации хозяйственной деятельности и накопления резервов. Кроме того, они до сих пор не научились зарабатывать и получать средства исходя из своих, естественно формирующихся возможностей и источников типа зеленой энергетики (использование энергии, получаемой из возобновляемых природных источников – солнечный свет, ветер, дождь, приливы, геотермальная теплота), селекции и семеноводства, улучшения племенного дела, применения приемов засушливого земледелия, гибридизации, восстановления утраченных видов и разновидностей растениеводческих культур и подотраслей животноводства, рационального размещения и специализации производства, агломерации, кластеризации⁶ и мобилизации других хозяйственно-содер-

² Ханнанов Р.А., Ханнанова Т.Р. // События в системе правового обеспечения модернизации социально-экономического развития России: теория и практика. Уфа.: Баш ГАУ, АН РБ, 2012. С. 120-144; Ханнанова Т.Р. Аграрная политика государства: критика догмы. Теория и практика общественного развития. 2013. № 2. С. 187-190; Она же. Данности как объективная основа формирования и реализации государственной аграрной политики. Известия высших учебных заведений. Социология. № 6; Она же. Концептуальные основы государственной аграрной политики. Мир и политика. 2013. № 2 (77). С. 90-97; Она же. Реализация аграрной политики государства: принципиальные основы. Политика и общество. № 6. 2013.

³ СЗ РФ. 2010. № 47. Ст. 6166.

⁴ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г.

№ 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года // Консультант Плюс. www.consultant.ru.

⁵ Официальный сайт Министерства сельского хозяйства РФ. <http://www.mcx.ru/navigation/decfeeder/show/s42.htm>.

⁶ Ханнанов Р.А., Ханнанова Т.Р. // Кластеризация экономики и государственная кластерная политика: теоретические основы и социально-экономические предпосылки. Евразийский юридический журнал. 2012. № 12. С. 129-195.

Наследие и трансформации

жательных акций и др., и, наконец, привлечения и использования организационно-плановых и аграрно-политических акций (действий).

Названные выше обстоятельства обуславливают рецессивное состояние всей экономики России, отчего в первую очередь пострадала и продолжает страдать ее самая уязвимая часть – аграрная составляющая, что явно видно из ежеквартально и ежегодно проводимых экономических обзоров «развития» агропромышленного комплекса страны. Показатели обзоров, несмотря на предвзятую оценку в пользу органов агрохозяйственного управления, печальны. Они свидетельствуют об абсолютно незначительных достижениях в сфере производства и поэтому говорят о продолжающейся рецессии в отрасли, выросшей в устойчиво утвердившуюся в агропроме данность⁷ – социальное событие – отсталость отечественного сельского хозяйства и АПК.

Создавшееся в аграрном секторе экономики положение, естественно, требует немедленной реакции со стороны государства и общества в видах и формах прямого (законодательного, нормативного), а также акцессорного (дополнительного), а то и аддитивного регулирования агрохозяйственных отношений на всех уровнях хозяйственной системы, в особенности на уровне сельских товаропроизводителей. Конкретными формами и методами государственного воздействия на аграрные связи должны стать общегосударственное планирование, как итог прогнозирования и индикативного отслеживания развития отрасли, ее подотраслей (растениеводства, животноводства) и направлений сельскохозяйственной активной деятельности, а также агрополитическое воздействие на процессы и бытие этих связей⁸.

По мнению Абрамовой И.Е., базовыми, и при этом закрепленными в нормативных документах направлениями взаимодействий государства с функционирующими в сфере АПК акторами, должны стать: развитие и обеспечение свободы хозяйствования, предпринимательской инициативы субъектов аграрной сферы на основе разработки четкой концепции регулирования зе-

мельных отношений, усиление мер государственного регулирования, направленных на контроль и поддержку системы продовольственной безопасности страны в условиях мирового финансово-экономического кризиса, ориентация господдержки на рост производительности труда, использование многообразных организационных форм хозяйствования⁹. Названные автором направления взаимодействия государства и аграрной экономики не могут быть реализованы в полной мере без использования плановых инструментов, а само планирование следует рассматривать как одно из важнейших направлений агрополитического воздействия.

Следует отметить, что при таком понимании структуры государственного воздействия на экономику вообще и аграрную экономику в частности общегосударственное планирование аграрного сектора экономики и его политическое обеспечение «расставляются по своим местам». Первое из них приобретает свойство **стратегичности**, всенародной принадлежности, общеобязательности, масштабности, универсальности, экономической регулируемости, мониторируемости, контролируемости реального исполнения, поощряемости, правомерности. Второе же получает свойство приватности, самостоятельности, потенциальности, практичности, конкретности, сингулярности, автономности, деятельности, личной исполнимости, подлинной направленности на достижение эффективности и устойчивости производства. Оба эти инструмента воздействия (планирование и политическое обеспечение) должны конституироваться в режиме бинарноопозиционной, общепользительной противоположности, симбиозности существования, согласованности наличествования и пребывания в пространстве и во времени¹⁰. В противном случае стратегическое рискует быть превращенным в декларативное, желаемое, нереальное, а приватное в противоправное, затратное, наказуемое деяние, что на деле уже проявилось в ходе

⁷ Ханнанова Т.Р. // Объективные основы формирования и развития государственной аграрной политики. Исторические, философские, политические и юридические науки, культурологи и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 6.

⁸ Ханнанова Т.Р. // Как руководить продовольствием. Концептуальные основы государственной аграрной политики. Мир и политика. 2013. № 3. С. 93-94.

⁹ Абрамова И.Е. Механизм функционирования и ревизии государственной аграрной политики в условиях модернизации (политологический анализ) // Афтореф. дисс. ... д-ра политических наук. – Ростов-на-Дону: Северо-Кавказская академия государственной службы, 2009. С. 14.

¹⁰ Ханнанова Т.Р. // Становление и развитие государственной аграрной политики: сравнительный индикативный анализ. Политика и общество. 2013. № 3. С. 282-293; Она же. Problems of the state policy of Russia. European Applied Sciences: modern approaches in scientific researches: Papers of the 1st International Scientific Conference (Volume I). December 17-19, 2012, Stuttgart, Germany, 488 p. Z. 297-299.

Политика и общество 6 (102) • 2013

проведения аграрных реформ, сопровождаемых фиктивным банкротством, расхищением и раздачей имущества сельскохозяйственных предприятий, выбытием последних из сферы хозяйственного оборота и другими ущербными для народа последствиями. Во все времена исторического развития российского государства, как это бескомпромиссно воочию подтверждается данными документов политического содержания, в первую очередь совместными постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР, затем постановлениями Правительства Российской Федерации и Указами Президента Российской Федерации, а также разработанными на их основе актами и результатами научных исследований¹¹, основной упор в организационном обеспечении аграрного производства был сделан на проведение догматических методов хозяйствования на селе¹², выделение финансовых ресурсов в значительных объемах. Понятно, что при таких условиях бытия агропрома ни о каком государственном регулировании аграрной экономики не могло быть и речи. Планирование и его политическая поддержка превращались в фикцию. Отрасль перманентно шла к отсталости. Финансовые и материальные ресурсы в стране имелись, но они большей частью направлялись на нужды социально-экономического развития стран народной демократии, выполнение интернационального долга, построения коммунизма, а не на дальнейшее развитие сельского хозяйства. Реальная помощь последнему заменялась лозунгами, призывами типа «догнать и перегнать Америку по темпам экономического роста».

На наш взгляд, планирование, как инструмент политического воздействия, несовершенно, находится в состоянии депрессии и поэтому не играет сегодня ведущей роли среди других средств позитивного политического поведения. Главные причины «недееспособности» планирования состоят в гиперболизации рыночной формы регулирования в ущерб его государственному конституированию и бытию, игнорировании всех его достоинств и достижений в деле организационно-правового обеспечения экономики, вера в искаженные данные органов госстатистики, восхва-

лении несуществующих и заведомо нереальных возможностей рынка в угоду правящей в пореформенный период элиты, вместо того, чтобы осуществлять управление хозяйством на всех уровнях в режиме сочетания государственного с рыночным. Как это ни парадоксально, такое мнение о сущности «происходящего» в стране и отражающая его позиция органов управления экономикой основательно упрочились в их повседневной деятельности, причем, несмотря на то, что законодательство о планировании экономики в целом, как будет показано ниже, не отменялось и продолжало и продолжает формально юридически действовать.

Пример тому – организация плановой деятельности по поставкам товаров для государственных и муниципальных нужд (см. ст. 525-534 ГК РФ), контрактации сельскохозяйственной продукции (ст. 535 ГК РФ), выполнению подрядных работ для этих же нужд (см. ст. 769-768 ГК РФ) под видом использования для этого договорной формы регулирования отношений участников соответствующих связей. Внимательное изучение актов, регулирующих процедуру формирования и реализации госконтрактов, показывает, что последние являются ничем иным, как планово-административными актами, по существу повторяющими правила о плановых предпосылках хозяйственных договоров поставки и строительного подряда¹³, о порядке и основаниях их заключения и содержании.

Подобное предпочтение рыночному регулированию хозяйственных (в контексте выдвигаемой проблемы, агрохозяйственных) отношений, как нам кажется, объясняется просто: необоснованной и неподготовленной либерализацией экономики, ее отраслей и подотраслей, независимостью от государственного усмотрения и контроля исполнения, превратным пониманием свободы договора, освобождением от всего государственного, планового, политически направ-

¹¹ Керимов Д.А. // Законодательная деятельность Советского государства (Основные принципы и организационные формы). М.: Юридическая литература, 1955.

¹² Ханнанова Т.Р. // Аграрная политика государства: критика догмы. Теория и практика общественного развития. 20013. № 3. С. 187-190.

¹³ Постановление Совета Министров СССР от 25 июля 1988 г. «Об утверждении Положения о поставках продукции производственно-технического назначения, Положения о поставках товаров народного потребления и Основных условий регулирования договорных отношений при осуществлении экспортно-импортных операций» // СП СССР. 1988. № 9-10. Ст. 62; Федеральные законы от: 13 декабря 1994 г. «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3590; 29 декабря 1994 г. «О государственном материальном резерве» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 3; 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2005. № 30. Ч. I. Ст. 3105.

Наследие и трансформации

ляемого, оправданием собственных упущений чиновников, приведших страну к отставанию и отсталости. Именно в этих целях муссируются договорное регулирование в сфере организации и ведения аграрного производства (хотя в нем нет никакой объективной необходимости), политическое оправдание и аргументация неизбежности сложившейся ситуации на селе.

Заявленная однажды, проведенная решительно и поспешно, к сожалению, последовательно претворяемая в жизнь в криминально-рыночной форме, навязанная либерализация экономики не получила всеобщего одобрения и доверия населения, стала восприниматься народом как негативная политическая деятельность, направленная на обман населения, самообман передовой части интеллигенции и оцениваться в виде основания социальной ответственности за создание неблагоприятной ситуации в агропроме. В таком качестве она отвергается и подавляющей частью товаропроизводителей, занимая место в числе обстоятельств, мешающих развитию системы подлинно рыночных преобразований в отраслях экономики, в первую очередь, в аграрной. Государственная политика, в том числе и аграрная, не опирающаяся на поддержку населения и гражданского общества в целом¹⁴, обречена на провал. Любые действия государства можно считать эффективными лишь в том случае, если ему доверяют граждане.

Тотальный характер либерализации экономики, преувеличение ее возможностей, сопровождающееся фактическим отказом от планирования хозяйственной деятельности и политического воздействия на агрохозяйственные отношения, обошелся России огромными социально-экономическими потерями. Специфика аграрного производства объективно обуславливает необходимость укрепления позиций государства в аграрной экономике. Данный тезис вполне соответствует концепции сильного государства, сформулированной в трудах известных российских ученых¹⁵. Исходя из этого, требуется совершенствование организационных основ аграрного производства, прежде всего его планирования, сочетаемого с договорным регулированием и политическим обеспечением. Продолжающаяся показуха, видимость абсолютной общепольности и исклю-

чительности рыночных преобразований вне их связи с государственным регулированием в сфере аграрной экономики, должны быть бескомпромиссно отвергнуты. Нужно смело признать совокупность допущенных в агропроме недостатков в процессе «аграрных реформ», начав эту работу именно с планирования как одного из инструментов проведения предвосхищаемой новой аграрной политики государства. Целевые научные экспертные исследования подтверждают сделанные нами выводы¹⁶. Сегодня уже нельзя замалчивать существование отдельных нормативных актов, посвященных планированию¹⁷, либо не признавать и «не замечать» их наличия и необходимости введения в действие¹⁸, поскольку они не отвечают идеологии рыночного регулирования и интересам олигархических (монополистических) кругов страны. Это – во-первых.

Несовершенство законодательных устоев агрополитического воздействия – это один из пороков организационно-правового обеспечения аграрного производства, плановой регламентации отношений аграрного сектора экономики России. Сегодня проводимая в стране аграрная политика далека от понимания объективной причинности бытия и практики хозяйствования на селе. Другими словами, она не осмыслена в контексте теоретико-эмпирической обоснованности и реальной осуществимости. Как полагают авторитетные ученые, показатели развития аграрного сектора в гораздо большей степени, чем в промышленности подвержены динамике годовых колебаний. Зигзаги в развитии сельского хозяйства фиксируются не только по темпам роста, но и по абсолютным значениям. Это говорит о высокой чувствительности аграрной сферы к внешнесредовым, в том числе природно-стихийным и управленческим воздействиям¹⁹. Сказанное относится, прежде все-

¹⁴ Керимов А. Д. К вопросу о формировании в России гражданского общества // Право и политика. 2002. – № 8. С. 4 – 9.

¹⁵ Керимов А. Д. О сильном государстве. Право и политика. 2008. № 8; Керимов А. Д. Сильное государство: вопросы теории. Гражданин и право. – М.: Новая правовая культура, 2009, № 3. С. 3-14.

¹⁶ Якунин В. И. Государственная экономическая политика России. К умной и нравственной экономике (анонс); под общ. Ред. С. С. Сулакшина. // М.: Научный эксперт, 2007.

¹⁷ Федеральный закон от: 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития» [Электронный ресурс]. – <http://base.garant.ru/1518908/>.

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» [Электронный ресурс]. – <http://www.rg.ru/2012/05/09/soc-polit-dok.html>.

¹⁹ Якунин В. И., Сулакшин С. С., Багдасарян В. Э., Орлов И. Б., Строганова С. М. Качество и успешность государственных политик и управления. Серия «Политическая аксиология». –

Политика и общество 6 (102) • 2013

го, к природной стороне проблемы, в том числе редукиции субъективного в объективное, событийности происходящих в агропроме процессов²⁰. В актах политико-правового характера, призванных оказать государственное воздействие на планирование агрохозяйственных связей, лишь вскользь упоминаются объективные, естественного характера обстоятельства (потеря гумуса как одна из причин снижения плодородия почв, засухи, градобитие возделываемых сельскохозяйственных культур, инфекционные заболевания, влекущие гибель скота; старение и миграция трудоспособного сельского населения и т.п.), но ни слова не говорится о необходимости сохранения самобытных, имманентно формирующихся социальных явлений, таких как естественная приверженность крестьян к сельскохозяйственному труду, их агрохозяйственная ментальность. Сюда же с полной уверенностью можно и нужно отнести: природную адаптивность местных сельскохозяйственных культур и пород животных, обладающих естественно высокими продуктивностью и качеством, неподверженностью болезням и воздействию эпизоотий, исключаящую неоправданную интродукцию семян культурных растений; инвестиции племенных животных из зарубежья; инцухт и инбридинг, нередко заканчивающиеся сворачиванием производственного эффекта и формированием огромного ущерба; утрата отдельных природно генерируемых видов сельскохозяйственных культур (полба, ярица, озимый ячмень); годами «незамечаемое» тенденциозное отношение к некоторым породам животных (яки, зубры, бизоны, овцебыки, кони табуна содержания), стабильно дающим высококачественную продукцию (мясо, молоко жирностью от 8 до 14%, шерсть, шкуры, кишечное сырье, ферменты для сыродельной промышленности и др.) и приспособленные к самообеспечению кормами и т.д.

Вне поля зрения названных выше актов оказалась борьба с эрозией почв на всей территории европейской части России, где сельскохозяйственные угодья изрезаны оврагами. Проводимая в этом направлении работа по предотвращению природно обусловленного разрушения путем облесения крутосклонов практи-

чески приостановлена из-за отсутствия соответствующих ассигнований и материальных ресурсов на эти цели, в результате чего упущены природой предопределенные возможности организационного обеспечения аграрного производства. Подобного рода упущения имели место в сфере борьбы с биологической и фитопатологической усталостью почвенного покрова земли посредством изменения естественных свойств угодий, целенаправленной смены их состояния посредством внедрения так называемых «утиль-технологий» и технологий «не пахать», а также чередования возделываемых культур в севообороте, применения, в некоторых случаях, переложной системы земледелия на землях, временно выбывших из хозяйственного оборота, и при помощи паровой обработки земли и аналогичных им методов воздействия на почву; борьбы с нашествием вредных насекомых (особенно колорадского жука, саранчи и др.) с привлечением паразитирующих на них биологических врагов типа трихограммы; с последствиями засухи не столько путем орошения, требующего огромных затрат, сколько селекцией на засухоустойчивость, внедрением методов засушливого земледелия; с избыточным увлажнением, также связанным с большими затратами, путем подбора влаголюбивых культур, залужением земельных участков, переводом их в категории пастбищ и сенокосов, а в отдельных случаях сооружением малозатратных хранилищ воды в природно сформированных углублениях, ямах с последующим использованием воды на орошаемых участках, а также очистки и охраны родников и малых рек от захламления, загрязнения и заиления. Водохозяйственные и влагообеспечительные усилия государства²¹ пока что не дают ожидаемых позитивных результатов, в периоды наступления засух урожаи выращиваемых культур и сборов продукции, по данным органов госстатистики, снижаются, что влечет за собой ущербные последствия²².

Политико-правовые и плановые акты государства должны учитывать природную специфику аграрного производства, его естественно обусловленную цикличность, быть ориентированными на достижение

М.: Научный эксперт, 2012. С. 278-279.

²⁰ Ханнанов Р.А., Ханнанова Т.Р. // События в системе правового обеспечения модернизации социально-экономического развития России: теория и практика. Уфа.: Баш ГАУ, АН РБ, 2012. С. 120-144.

²¹ Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах». Утв. Правительством Российской Федерации постановлением от 19 апреля 2012 г. // СЗ РФ. 2012. № 18. Ст. 2219.

²² Агропромышленный комплекс России в 2012 г. (экономический обзор) // АПК: экономика, управление. 2013. № 4. С. 55-64.

Наследие и трансформации

его устойчивости и эффективности, в первую очередь за счет возможностей самой природы, ее созидательной силы, которую необходимо использовать на пользу аграрной экономике. Конечно же, в целях претворения в жизнь данной задачи следует мобилизовать все известные на сегодня результаты научных исследований агропроизводственного профиля и назначения²³, в том числе и результаты «... восстановления системного подхода к территориальному планированию развития сельской местности и сельскохозяйственного производства...»²⁴. Это, во-вторых.

В системе аграрнополитического регулирования особое место всегда занимало планирование сельскохозяйственного производства. Этому инструменту государственного воздействия на аграрный сектор экономики в свое время было уделено достаточное внимание. Схематично это выражалось следующим образом. Планирование отрасли начиналось с разработки и утверждением съездом КПСС Основных направлений развития народного хозяйства СССР на очередную пятилетку; на их основе принимались одноименные, ежегодно уточняемые Государственные планы развития, содержащие особые разделы, посвященные комплексу отраслей экономики – промышленности, капитальному строительству, транспорту, сельскому хозяйству, финансированию. Показатели плана доводились до союзных республик, последними до областей и краев, автономных республик, которые доводили их по утвержденному Госпланом СССР и его органами на местах распоряжению вплоть до конкретных исполнителей. Следует особо отметить, что планирование сельскохозяйственного производства осуществлялось посредством утвержденных исполнительными органами государства планов государственных закупок сельскохозяйственной продукции (Министерства заготовок СССР и его органами), называемыми в различные периоды развития аграрного сектора экономики по-разному – твердыми планами, дополнительными плановыми заданиями, едиными планами, являющимися государственными актами, лежащими в основе контрактационной хозяйственной

деятельности на селе, правовыми основаниями заключения договоров контрактации сельскохозяйственной продукции.

Установленная подобным сценарием система государственного регулирования аграрной экономики в бытность Советского Союза не изменялась, сохраняя себя в практике планирования народного хозяйства в качестве так называемых контрольных цифр развития, в форме семилетних планов и принятия особого постановления ЦК КПСС и Советом Министров СССР, решительно осуществляющим действующее в то время плановое ведение колхозно-совхозного производства²⁵. Эта система не смогла упразднить дискреционную суть политического обеспечения агрохозяйственной деятельности и управления аграрной экономикой. Какой она была (волюнтаристско-догматичной), такой и осталась на долгие времена и продолжает оставаться таковой, несмотря на имевшие место рыночные преобразования реформаторского толка²⁶. Это, в-третьих.

Таким образом, российское государство по сегодняшний день не имеет цельной общегосударственной системы планирования, в том числе и системы планирования аграрного сектора экономики. Однако они должны быть созданы в кратчайшее время. Применительно к аграрной экономике в пользу такого предложения говорят следующие обстоятельства (аргументы и доводы):

– отсутствие задач, нацеленных на достижение стратегических, могущих «...оказать решающее влия-

²³ Романенко Г. Деятельность Российской академии сельскохозяйственных наук в 2012 году // АПК: экономика, управление. 2013. № 3. С. 3-12.

²⁴ Ушачев И. Научное обеспечение государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы // АПК: экономика, управление. 2013. № 3. С. 23.

²⁵ Планирование ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 марта 1955 г. Постановление об изменении практики плодородия сельскохозяйственного производства. Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. М.: – Госкомиздат, 1958 г. Т. 4, С. 726-727; О фактах грубых нарушений и извращений колхозного и совхозного производства. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров от 20 марта 1964 г. // СП СССР, 1964, № 4, Ст. 29; Об объединении решений Правительства СССР по вопросу организации государственных закупок сельскохозяйственной продукции. Постановление Совета Министров СССР от 23 апреля 1970 г. // СП СССР, 1970. № 8, ст. 63; Об улучшении планирования и экономического стимулирования производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 ноября 1980 г. // СП СССР, 1981. № 1. Ст 1.

²⁶ Ханнанова Т.Р. // Аграрная политика государства: критика догмы. Теория и практика общественного развития. 20013. № 3. С. 187-190.

Политика и общество 6 (102) • 2013

ние на развитие АПК в целом»²⁷, отражающих его биоклиматическую природу²⁸ и комплекснофункциональную специфику аграрного производства результатов (структурная перестройка и технико-технологическая модернизация отраслей²⁹, преодоление вековой отсталости собственной основы – сельского хозяйства, обеспечение продовольственной безопасности³⁰);

– неучет особого, объективно обусловленного, положения сельского хозяйства в структуре экономики страны (деятельность в условиях ограниченности ресурсного потенциала федерации в целом и ее субъектов, широкомасштабное пространственное размещение производства, требующее больших затрат на осуществление хозяйственных мероприятий и нуждающееся в оказании помощи и поддержки всеми другими отраслями экономики; зависимость хода и результатов производства от природных аномалий, их колеблемость и неустойчивость; сокращенные сроки сбыта и переработки продукции; сложившийся в последние годы аграрных реформ хронический недостаток непосредственных производителей продукции и товаров; естественно сформировавшийся низкий уровень доходности в отрасли и зарплаты производственного персонала; объективированная непрестижность сельского труда и др.);

– непризнание порочности и ущербности «действующей» аграрной политики государства, ее догматичности, декларативности и необеспеченности исполнением, а также правовым опосредованием и реальной юридической поддержкой;

– невключение аграрной политики в число государственных приоритетов.

Вышеизложенные аргументы бесспорны и должны инициировать следующее: разработку и принятие Федерального закона о государственном пла-

нировании экономики, составной частью которого может стать специальный раздел, посвященный планированию аграрного сектора как надежного инструмента политического воздействия на сельское хозяйство и АПК. Такое решение проблемы, на наш взгляд, созвучно с нормами общефедерального закона о контрактной системе, по существу поставившего аграрный сектор страны на плановую основу³¹ соответствует установкам Президента России, изложенным им в периодически представляемых Федеральному Собранию Российской Федерации посланиях, и может стать подспорьем эффективной реализации аграрной политики России.

На уровне регионов уже есть понимание важности планирования как инструмента политического воздействия на экономику. Так, в отчете Правительства Башкортостана о работе в 2011 году Президент Республики Хамитов Р.З. особо подчеркнул: «Пока с помощью программно-целевого метода осуществляется около 70% расходов... Необходимо выйти на 100%... Все эти меры позволят расширить горизонты планирования, упорядочат деятельность. От политики «латания дыр» давно пора переходить к осмысленной системной работе, основанной на долгосрочных планах»³².

Библиография:

1. Абрамова И.Е. [Текст] / Механизм функционирования и ревизии государственной аграрной политики в условиях модернизации (политологический анализ)/ И.Е. Абрамова // Автореф. дисс. д-ра политических наук. – Ростов-на-Дону: Северо-Кавказская академия государственной службы, 2009. С. 14.
2. Агропромышленный комплекс России в 2012 г. (экономический обзор) [Текст] // АПК: экономика, управление. 2013. № 4. С. 55-64.
3. Беспехотный Г.В. [Текст] / Проблемы становления системы государственного планирования АПК / Г.В. Беспехотный // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2003. № 3. С. 1-14.

²⁷ Беспехотный Г.В. // Проблемы становления системы государственного планирования АПК. Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2003. № 3. С. 1-14.

²⁸ Климатическая доктрина Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. // Президент РФ/acts/6365.

²⁹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 13 ноября 2009 года. Российская газета (Федеральный выпуск) № 5038. 2009. 13 ноября.

³⁰ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. // <http://base.garant.ru/12172719/>.

³¹ Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

³² Республика Башкортостан. 2012. 2 марта.

Наследие и трансформации

4. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. [Электронный ресурс].-<http://base.garant.ru/12172719/>.
5. Керимов А. Д. [Текст] / К вопросу о формировании в России гражданского общества /А. Д. Керимов //Право и политика. – 2002. – № 8. – С. 4 – 9.
6. Керимов А.Д. [Текст] / О сильном государстве /А. Д. Керимов //Право и политика. – 2008. – № 8; Он же [Текст] / Сильное государство: вопросы теории. Гражданин и право.-М.: Новая правовая культура, 2009, № 3. С. 3-14.
7. Керимов Д.А. [Текст] / Законодательная деятельность Советского государства (Основные принципы и организационные формы) / Д.А. Керимов // М.: Юридическая литература, 1955.
8. Климатическая доктрина Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. [Электронный ресурс].-Президент РФ/acts/6365.
9. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс].-Консультант Плюс. www.consultant.ru.
10. Официальный сайт Министерства сельского хозяйства РФ [Электронный ресурс].-<http://www.mcx.ru/navigation/decfeeder/show/s42.htm>.
11. Планирование ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 марта 1955 г. Постановление об изменении практики плодородия сельскохозяйственного производства. Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам // М.:Госкомиздат, 1958 г. Т. 4, С. 726-727; О фактах грубых нарушений и извращений колхозного и совхозного производства. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров от 20 марта 1964 г. // СП СССР, 1964, № 4, Ст. 29; Об объединении решений Правительства СССР по вопросу организации государственных закупок сельскохозяйственной продукции. Постановление Совета Министров СССР от 23 апреля 1970 г. // СП СССР, 1970. № 8, ст. 63; Об улучшении планирования и экономического стимулирования производства и заготовок сельскохозяйственных продуктов. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 ноября 1980 г. // СП СССР, 1981. № 1. Ст. 1.
12. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 13 ноября 2009 года [Текст] / Российская газета (Федеральный выпуск) № 5038. 2009. 13 ноября.
13. Постановление Совета Министров СССР от 25 июля 1988 г. «Об утверждении Положения о поставках продукции производственно-технического назначения, Положения о поставках товаров народного потребления и Основных условий регулирования договорных отношений при осуществлении экспортно-импортных операций» // СП СССР. 1988. № 9-10. Ст. 62; Федеральные законы от: 13 декабря 1994 г. «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3590; 29 декабря 1994 г. «О государственном материальном резерве» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 3; 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2005. № 30. Ч I. Ст. 3105.
14. Республика Башкортостан / [Текст] 2012. 2 марта.
15. Романенко Г. [Текст] / Деятельность Российской академии сельскохозяйственных наук в 2012 году / Г. Романенко // АПК: экономика, управление. 2013. № 3. С. 3-12.
16. СЗ РФ [Текст] / 2010. № 47. Ст. 6166.
17. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» [Электронный ресурс].-<http://www.rg.ru/2012/05/09/soc-polit-dok.html>.
18. Ушачев И. [Текст] / Научное обеспечение государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы / И. Ушачев // АПК: экономика, управление. 2013. № 3. С. 23.
19. Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах». Утв. Правительством Российской Федерации постановлением от 19 апреля 2012 г. [Текст] / СЗ РФ. 2012. № 18. Ст. 2219.
20. Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Текст] / СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

Политика и общество 6 (102) • 2013

21. Федеральный закон от: 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития» [Электронный ресурс].-<http://base.garant.ru/1518908/>.
22. Ханнанов Р.А., Ханнанова Т.Р. [Текст] / Кластеризация экономики и государственная кластерная политика: теоретические основы и социально-экономические предпосылки / Р.А. Ханнанов, Т.Р. Ханнанова // Евразийский юридический журнал. 2012. № 12. С. 129-195.
23. Ханнанов Р.А., Ханнанова Т.Р. [Текст] / События в системе правового обеспечения модернизации социально-экономического развития России: теория и практика / Р.А. Ханнанов, Т.Р. Ханнанова // Уфа.: Баш ГАУ, АН РБ, 2012. С. 120-144; Ханнанова Т.Р. [Текст] / Аграрная политика государства: критика догмы / Т.Р. Ханнанова // Теория и практика общественного развития. 2013. № 2. С. 187-190; Она же [Текст] / Данности как объективная основа формирования и реализации государственной аграрной политики // Известия высших учебных заведений. Социология. № 6; Она же [Текст] / Концептуальные основы государственной аграрной политики // Мир и политика. 2013. № 2 (77). С. 90-97; Она же [Текст] / Реализация аграрной политики государства: принципиальные основы // Политика и общество. № 6. 2013.
24. Ханнанова Т.Р. [Текст] / Аграрная политика государства: критика догмы / Т.Р. Ханнанова // Теория и практика общественного развития. 20013. № 3. С. 187-190.
25. Ханнанова Т.Р. [Текст] / Как руководить продовольствием. Концептуальные основы государственной аграрной политики / Т.Р. Ханнанова // Мир и политика. 2013. № 3. С. 93-94.
26. Ханнанова Т.Р. [Текст] / Объективные основы формирования и развития государственной аграрной политики / Т.Р. Ханнанова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурологи и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 6.
27. Ханнанова Т.Р. [Текст] / Становление и развитие государственной аграрной политики: сравнительный индикативный анализ / Т.Р. Ханнанова // Политика и общество. 2013. № 3. С. 282-293; Она же [Текст] / Problems of the state policy of Russia // European Applied Sciences: modern approaches in scientific researches: Papers of the 1st International Scientific Conference (Volume I). December 17-19, 2012, Stuttgart, Germany, 488 p. Z. 297-299.
28. Якунин В.И. [Текст] / Государственная экономическая политика России. К умной и нравственной экономике (анонс); под общ. Ред. С.С. Сулакшина. // М.: Научный эксперт, 2007.
29. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Орлов И.Б., Строганова С.М. [Текст] / Качество и успешность государственных политик и управления. Серия «Политическая аксиология». – М.: Научный эксперт, 2012. С. 278-279

References (transliteration):

1. Abramova I.E. [Tekst] / Mehanizm funkcionirovaniya i revlizacii gosudarstvennoy agrarnoy politkii v usloviyah modernizacii (politologicheskiiy analiz)/ I.E. Abramova // Aftoref. diss. d-ra politicheskikh nauk. – Rostov-na-Donu: Severo-Kavkazskaya akademiya gosudarstvennoy sluzhby, 2009. S. 14.
2. Bepahotnyy G.V. [Tekst] / Problemy stanovleniya sistemy gosudarstvennogo planirovaniya APK / G.V. Bepahotnyy // Ekonomika sel'skohozyaystvennyh i pererabatyvayuschih predpriyatiy. 2003. № 3. S. 1-14.
3. Kerimov A. D. [Tekst] / K voprosu o formirovani v Rossii grazhdanskogo obschestva /A. D. Kerimov // Pravo i politika.-2002.-№ 8.-S. 4 – 9.
4. Kerimov A.D. [Tekst] / O sil'nom gosudarstve /A. D. Kerimov //Pravo i politika.-2008.-№ 8; On zhe [Tekst] / Sil'noe gosudarstvo: voprosy teorii. Grazhdanin i pravo.-M.: Novaya pravovaya kul'tura, 2009, № 3. S. 3-14.
5. Kerimov D.A. [Tekst] / Zakonodatel'naya deyatelnost' Sovetskogo gosudarstva (Osnovnye principy i organizacionnye formy) / D.A. Kerimov // M.: Yuridicheskaya literatura, 1955.
6. Romanenko G. [Tekst] / Deyatel'nost' Rossiyskoy akademii sel'skohozyaystvennyh nauk v 2012 godu / G. Romanenko // APK: ekonomika, upravlenie. 2013. № 3. S. 3-12.
7. Ushachev I. [Tekst] / Nauchnoe obespechenie gosudarstvennoy programmy razvitiya sel'skogo hozyaystva i regulirovaniya rynkov sel'skohozyaystvennoy produkcii, syr'ya i prodovol'stviya na 2013-2020 gody / I. Ushachev // APK: ekonomika, upravlenie. 2013. № 3. S. 23.
8. Hannanov R.A., Hannanova T.R. [Tekst] / Klasterizaciya ekonomiki i gosudarstvennaya klasternaya

Наследие и трансформации

- politika: teoreticheskie osnovy i social'no-ekonomicheskie predposylki / R.A. Hannanov, T.R. Hannanova // Evraziyskiy yuridicheskii zhurnal. 2012. № 12. S. 129-195.
9. Hannanov R.A., Hannanova T.R. [Tekst] / Sobytiya v sisteme pravovogo obespecheniya modernizatsii social'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii: teoriya i praktika / R.A. Hannanov, T.R. Hannanova // Ufa.: Bash GAU, AN RB, 2012. S. 120-144; Hannanova T.R. [Tekst] / Agrarnaya politika gosudarstva: kritika dogmy / T.R. Hannanova // Teoriya i praktika obschestvennogo razvitiya. 2013. № 2. S. 187-190; Ona zhe [Tekst] / Dannosti kak ob'ektivnaya osnova formirovaniya i realizatsii gosudarstvennoy agrarnoy politiki // Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Sociologiya. № 6; Ona zhe [Tekst] / Konceptual'nye osnovy gosudarstvennoy agrarnoy politiki // Mir i politika. 2013. № 2 (77). S. 90-97; Ona zhe [Tekst] / Realizatsiya agrarnoy politiki gosudarstva: principial'nye osnovy // Politika i obschestvo. № 6. 2013.
 10. Hannanova T.R. [Tekst] / Agrarnaya politika gosudarstva: kritika dogmy / T.R. Hannanova // Teoriya i praktika obschestvennogo razvitiya. 20013. № 3. S. 187-190.
 11. Hannanova T.R. [Tekst] / Kak rukovodit' prodovol'stvиеm. Konceptual'nye osnovy gosudarstvennoy agrarnoy politiki / T.R. Hannanova // Mir i politika. 2013. № 3. S. 93-94.
 12. Hannanova T.R. [Tekst] / Ob'ektivnye osnovy formirovaniya i razvitiya gosudarstvennoy agrarnoy politiki / T.R. Hannanova // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologi i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. 2013. № 6.
 13. Hannanova T.R. [Tekst] / Stanovlenie i razvitie gosudarstvennoy agrarnoy politiki: sravnitel'nyy indikativnyy analiz / T.R. Hannanova // Politika i obschestvo. 2013. № 3. S. 282-293; Ona zhe [Tekst] / Problems of the state policy of Russia // European Applied Sciences: modern approaches in scientific researches: Papers of the 1st International Scientific Conference (Volume I). December 17-19, 2012, Stuttgart, Germany, 488 p. Z. 297-299.
 14. Yakunin V.I. [Tekst] / Gosudarstvennaya ekonomicheskaya politika Rossii. K umnoy i nravstvennoy ekonomike (anons); pod obsch. Red. S.S. Sulakshina. // M.: Nauchnyy ekspert, 2007.
 15. Yakunin V.I., Sulakshin S.S., Bagdasaryan V.E., Orlov I.B., Stroganova S.M. [Tekst] / Kachestvo i uspehnost' gosudarstvennykh politik i upravleniya. Seriya «Politicheskaya aksiologiya». – M.: Nauchnyy ekspert, 2012. S. 278-279