

Мамутов В. К. Регулируемая экономика и хозяйственное право
Регулируемая экономика и хозяйственное право.

Мамутов, В. К.

Регулируемая экономика и хозяйственное право.

//Правоведение. -1990. - № 6. - С. 12 - 20

Мамутов, В. К.

В.К.МАМУТОВ*

Регулируемая экономика и хозяйственное право

В связи с решениями, принятыми высшими органами государственной власти о переходе к новой экономической системе, возникает множество вопросов, связанных с правовым обеспечением этой системы. Саму экономическую систему, переход к которой практически уже осуществляется на протяжении последнего пятилетия, называют по-разному — смешанная экономика, планово-рыночная, социальная рыночная экономика, регулируемая экономика. Для характеристики проблем правового регулирования целесообразно воспользоваться последним: термином как экономически нейтральным и наиболее созвучным правовому воздействию на экономику. Переход к новой экономической системе, называемой в настоящей статье регулируемой экономикой, предполагает существенные изменения в хозяйственном законодательстве.¹

Некоторые из этих изменений уже осуществлены, другие обсуждаются в законодательных органах. Все они в той или иной мере направлены на реализацию концепции перехода к рыночной (или смешанной) экономике, обеспечение многообразия форм собственности, свободы хозяйственной деятельности. Но создание условий для развития рынка — одна сторона дела. Необходимо также создать (или сохранить) базу для его регулирования, определить условия и рамки деятельности хозяйствующих субъектов, обеспечивающие социальную направленность рыночной экономики, социальную защиту граждан.

Это выдвигает ряд проблем перед наукой и преподаванием хозяйственного права. Цель статьи — осветить эти проблемы. От их решения зависит содержание учебного курса хозяйственного права в новых условиях, а от этого, в свою очередь, в немалой мере ориентация профессиональной подготовки юристов и экономистов, эффективность правовой работы в народном хозяйстве.

Основные изменения в законодательстве будут связаны с изменением удельного веса в экономике государственной собственности, повышением разнообразия субъектов хозяйствования и удельного веса межсобственнических отношений. В то же время право государственной собственности, по-видимому, должно оставаться стержнем хозяйственного законодательства. Государственная собственность (включая собственность на природные и финансовые ресурсы) играет существенную роль во всех

современных государствах, в развитых экономических системах. К сожалению, обстоятельных советских экономико-правовых исследований эффективности государственной собственности и государственного регулирования экономики почти нет. Утверждения в этой области строятся в основном на предположениях, в числе которых и представления о якобы неэффективности государственной собственности, государственных предприятий в принципе. Между тем в теории права собственности фирм влиятельна концепция, утверждающая, что общественные предприятия реализуют права собственности более эффективно и выгодно, чем частные предприятия. И эта концепция не просто мнение, как это часто бывает у нас, а теория, основанная на конкретных доказательствах.

Ученые, пытающиеся оспорить универсальность указанной теории, проводят весьма скрупулезные исследования сравнительной эффективности государственных, смешанных и частных предприятий. При этом отмечается, что крупные промышленные государственные корпорации играют основную роль в экономике многих стран всего мира, и эффективность госпредприятий не оспаривается, а лишь указывается на то, что доказательства эффективности государственных предприятий касаются только определенного круга отраслей экономики и определенных условий их функционирования.² В Европейском сообществе, в особенности во Франции и Италии, государственные предприятия занимают значительные позиции в наиболее важных промышленных отраслях: сталелитейной, атомной, судостроительной, автомобильной. В последние годы появились государственные фирмы в фармакологии, электронике, химической и нефтехимической, деревообрабатывающей и бумажной промышленности. Количество государственных фирм растет.³

Таким образом, нет никаких оснований, с порога отметить государственные предприятия как нечто заведомо неэффективное или не могущее быть эффективным и возлагать все свои надежды только на «разгосударствление». Даже «у них» государственные и смешанные государственно-частные предприятия играют значительную роль в экономике. Удельный вес государственной собственности может, видимо, служить показателем уровня социализации той или иной страны. Думать надо не только о «разгосударствлении», но и о его разумных пределах и об эффективном управлении всем тем, что останется государственной собственностью.

Конечно, переход к рыночной экономике в наших условиях означает снижение удельного веса государственной собственности. По-видимому, если исходить из определений предмета и критериев разграничения хозяйственного и гражданского законодательства и права, которые даны в хозяйственно-правовой литературе, то Закон о собственности в СССР и Основы законодательства об аренде создают предпосылки для развития двух различных тенденций. Одна из них — расширение круга субъектов хозяйствования, что может послужить расширению предмета и содержания курса хозяйственного права. Однако многообразии форм собственности и

владения создает предпосылки для более широкого использования в регулировании хозяйственных отношений норм гражданского права (хотя, разумеется, то, что названо в новом законодательстве арендным подрядом и арендой госпредприятий, — формы хозрасчета, а не гражданский договор имущественного найма, потому, собственно, и требуется специальное регулирование). Какая из этих тенденций проявится в большей степени, будет зависеть от практики реализации указанных актов, практики регулирования конкретных хозяйственных отношений. Но предметом изучения должны быть обе тенденции. Во всяком случае, понятие и статус, разнообразных субъектов хозяйствования нужно, по-видимому, изучать в курсе хозяйственного права, так как понятие юридического лица в гражданском праве этот статус теперь явно не исчерпывается. Публичное право государственной (общенародной) собственности не может свестись к нулю. Общество не может вообще отказаться от государственной собственности и управления экономикой со стороны государства (хотя бы в эластичной форме государственного регулирования). Может сократиться сфера прямого государственного управления общенародной частью всей массы национального достояния, но к сама эта часть, и управление ею, и та или иная специфика регулирования внутри государственного сектора сохраняются.⁴ «Во всем цивилизованном мире» (как это сейчас модно говорить) от весомой государственной собственности и государственного регулирования пока никто не отказывается. Наоборот, они развились под воздействием общемировой тенденции социализации экономики. Эта тенденция возникла под влиянием социалистической революции и опыта СССР, получила усиление в связи с поиском путей выхода из мирового экономического кризиса 1929—1932 гг. и восстановления экономики после разрушений второй мировой войны. Не исключено укрепление этой тенденции по мере повышения уровня информатизации общества.

Хозяйственное право должно содействовать сохранению и развитию социалистических начал, оптимизации механизмов государственного регулирования, управления государственной собственностью и на этой основе — механизмов социальной защиты (совместно с трудовым правом), отражать и обеспечивать тенденцию социализации, имеющую мировой характер, обеспечивать целостность рыночных механизмов и механизмов государственного регулирования.

Закон о собственности в СССР и связанные с его содержанием принципиальные изменения Конституции СССР создают правовую основу для преобразования сложившегося на базе господства государственной собственности непосредственно-общественного производства в смешанную или рыночную экономику, т. е. в товарное производство, ограничиваемое экономически мощным государством путем планирования, регулирования, прямого управления государственным (общенародным) имуществом. Речь, таким образом, идет о переходе на иную — социал-демократическую, или «шведско-финскую» — модель социализма, социалистическим в которой является, конечно, не само по себе товарное производство, а его ограничение

обществом с помощью государства и права, что позволяет решать социальные проблемы социальную защищенность граждан, прогрессивное социальное развитие общества.⁵

Названные преобразования экономических отношений могут повлечь сужение сферы действия хозяйственного права как права государственной собственности, публичного права государственного руководства экономикой и расширение сферы гражданского права как права, регулирующего межсобственнические отношения. В то же время возможно и расширение сферы отношений, являющихся предметом хозяйственного права, за счет изменения института государственной собственности на землю, недра, воды, иные природные ресурсы. В этой области наметилась тенденция «коммерциализации», трансформации безвозмездности в возмездность пользования, что еще более сблизит государственную собственность на природные ресурсы и на основные производственные фонды.

Изменение экономической системы — это изменение характера общественного производства. Как и прежде, необходимо обеспечивать адекватность права этому характеру, иначе право не сможет быть обеспечивающей системой. Это потребует существенных изменений в законодательстве, начало которым положил сам конституционный Закон о собственности в СССР. Изменение или определенное перераспределение сферы действия отраслей права влечет за собой соответствующие сдвиги в системе права, законодательства, содержания учебных курсов. Но если учитывать системы права и законодательства, соответствующие смешанной экономике в других странах, то различие между гражданским и хозяйственным законодательством не устраняется. Последнее как было, так и остается регулированием публично-правовым, достаточно специфическим «массивом», как правило, в форме отдельной совокупности нормативных актов, отдельно систематизируемых и даже отдельно кодифицируемых.⁶ Останется определенная смешанная зона на стыке гражданского и хозяйственного права, а также регулирование внутрихозяйственных отношений как категория экономико-правовая.

Изменения в законодательстве могут быть значительными, но самой сложившейся системы отраслей они не меняют, ибо изменение, так сказать, степени социализации или степени «огосударствления» экономики не отменяет ни государства, ни государственной собственности, ни государственного управления ею, ни государственного регулирования всей экономики. Эффективность управления государственной собственностью во многом будет определяться качеством хозяйственно-правового регулирования. Одна из важнейших задач правового регулирования, включая правовую работу, деятельность Госарбитража в новых условиях, — обеспечение рационального использования государственной собственности, предотвращение ее растаскивания, подмены перехода к регулируемому государством рынку переходом к азиатско-мафиозному базару. Успешное решение этой задачи во многом зависит от уровня подготовки кадров

юристов-хозяйственников в вузах, в частности, от качества курса хозяйственного права.

Будет ли степень социализации и государственного регулирования возрастать или уменьшаться, покажет дальнейшее развитие. Во всяком случае, преобладающие в настоящее время в мире экономические, социальные, политические воззрения, включая теорию конвергенции, не дают оснований отказываться от поддержания высокой экономической мощи государства, государственного программирования и публично-правового регулирования экономики. Из различных возможных вариантов обновления социализма Верховный Совет СССР сделал выбор в пользу денационализации, в пользу смешанной или рыночной экономики. От модели «сто процентного» социализма, почти до предела насыщенного государственной собственностью (высочайшая степень насыщенности государственной собственностью и дала повод называть его развитым), решено перейти к иной модели, в которой степень насыщенности государственной собственностью отвечает критерию «тридцати процентного» социализма. Одним из этапов такого перехода будет, возможно, «золотое сечение» на уровне «шестидесяти двухпроцентного» удельного веса государственной собственности. Возникнет ли в дальнейшем, на следующем витке истории, тенденция повышения уровня социализации экономики, покажет время.

При перенастройке хозяйственного законодательства на новую модель экономики возникают проблемы, связанные с существенными изменениями в планировании. Тот факт, что применительно к системе, которую предполагается создать, используется понятие «планово-рыночная экономика», свидетельствует о признании ее идеологами целесообразности планирования и в новой системе хозяйствования. Такая целесообразность подтверждается нашим собственным опытом, как пионеров экономического планирования, его творческим использованием в других странах. Используя наш опыт, многие страны добились значительно большего, чем мы сами. Причем добились большего и страны, имевшие жесткое централизованное планирование, и страны, использовавшие «эластичные» формы планирования. В числе последних можно отметить Францию, которая использовала наш опыт и парламент которой утвердил после 1945 г. уже 10 пятилетних планов.⁸ Теперь же мы начинаем говорить об изучении опыта Франции, характеризуя ее как страну со смешанной экономикой, опытом планирования, сильным государственным сектором, традиционно активным участием государства в экономическом процессе.⁹ В том, что мы не замечали процессов социализации во многих странах, проявился наш догматизм. Но, преодолевая его, не надо напрочь отказываться от планирования социально-экономического развития. В Китае это уже поняли и после непродолжительной рыночной эйфории снова ставят в повестку дня вопрос об укреплении планового управления.¹⁰

Планирование давно уже стало органическим элементом экономики в зарубежных странах. Одним из показателей внимания, которое уделяется

планированию, может служить функционирование Обществостратегического планирования и Европейской федерации планирования, которые совместно издают международный журнал «Долгосрочное планирование» («Long Range Planning»). Издательство журналов находится в Нью-Йорке, он печатается также во Франкфурте, Сан-Пауло, Сиднее, Токио, Торонто — по всему миру. Как сам факт выпуска такого журнала и других подобных изданий, так и его содержание свидетельствуют о том, что планирование пронизывает все сферы деятельности и органически связано с современным менеджментом. Планирование социально-экономического развития — первейшая обязанность правительства. Правительство, которое не планирует и не направляет развитие, не может руководить страной. Мы могли бы почерпнуть немало интересного из зарубежного опыта планирования как в государственном секторе экономики, так и внутри корпораций.

Но для этого нужно изучать «их» опыт так же основательно, как «они» изучали и изучают наш опыт планирования. Именно с нашего опыта и началось планирование во всем мире. В этой области мы уповали на свое превосходство и пренебрегали опытом других, развивших планирование на основе наших начинаний, а затем нас же и обошедших. Наглядный пример тому — развитие японской экономики, в обеспечении которого большую роль играет государство, его органы, в частности агентство по планированию, подчиненное премьер-министру. Надо, видимо, учесть ошибки прошлого и уделять серьезное внимание хозяйственно-правовым проблемам планирования с учетом правовой регламентации и юридического значения планирования в зарубежных странах. Здесь, конечно, будет много нового в законодательстве, локальном нормотворчестве. Современное производство невозможно без планового воздействия на его развитие. В силу чего этот по сути своей социалистический принцип хозяйствования и применяется во многих странах. Однако исключительно важное значение имеет определение точной меры и методов такого воздействия. Эту меру и методы должно определять обновленное хозяйственное законодательство, и соответствующая тематика должна присутствовать в исследованиях и преподавании хозяйственного права.

Изменения в правовом регулировании экономики должны привести к появлению новых институтов публично-правового регулирования хозяйственных отношений, таких, например, как антимонопольное законодательство и законодательство о конкуренции и экономическом соревновании, правовой статус хозяйственных ассоциаций и иных крупных хозяйственных государственных систем, а также совместных предприятий, образуемых советскими госпредприятиями с иностранными, законодательство об обязательности заключения договоров в определенных случаях и об обязательных условиях определенных договоров в народном хозяйстве.¹¹ Разовьются законодательство, регламентирующее хозяйственные отношения между субъектами федерации, и республиканское хозяйственное законодательство, что уже отражено в законах и законопроектах об

экономической самостоятельности республик, о региональном хозрасчете и т. д.

Весьма актуальна проблематика правового статуса хозяйственных ассоциаций, акционерных обществ. В этой области можно ожидать и в дальнейшем как активного нормотворчества, так и множества интересных проблем реализации нового законодательства в хозяйственной практике. Первые исследования в этой сфере свидетельствуют о сложности, важности, перспективности названной проблематики,¹² в том числе и в плане сравнительных хозяйственно-правовых исследований.¹³ Таким образом, содержание курса хозяйственного права должно не только обновиться по прежним разделам, но и пополниться новыми. Если до сих пор в курсе хозяйственного права речь шла в основном об общесоюзном законодательстве, то теперь многие его разделы пополнятся материалами анализа республиканского хозяйственного законодательства. Чтобы они были полноценными, необходимо обеспечить сравнительное изучение хозяйственного законодательства всех союзных и автономных республик.

Особо следует сказать о новом налоговом законодательстве. Если судить по содержанию Закона СССР «О налогах с предприятий, объединений и организаций»,¹⁴ то суть нового законодательства — в создании новой системы экономического стимулирования хозяйственной деятельности, а не в замене налогами отчислений в бюджет. Это уже не просто бюджетное законодательство. Регламентируется формирование фонда оплаты труда, и устанавливаются экономические санкции за превышение норматива, регулируется расходование средств, направляемых на потребление, регламентируется порядок определения материальных затрат, амортизационных отчислений, себестоимости, прибыли от реализации продукции и доходов (расходов) от внереализационных операций и т. п. Таким образом, закон не просто посвящен налогам, а регулирует многие стороны хозяйственной деятельности предприятий. Его можно характеризовать либо как акт хозяйственного законодательства, либо как акт комплексный на стыке хозяйственного и финансового законодательства. Большая его часть относится к хозяйственному законодательству.

Ряд новых норм содержится в Законе «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» от 10 апреля 1990 г.¹⁵ К компетенции Союза ССР в экономической сфере этот Закон относит установление законодательных основ хозяйственной деятельности СССР и функционирования общесоюзного рынка (ст. 1.1). Видимо, на выработке таких основ будет сосредоточено внимание науки хозяйственного права в ближайшее время. К компетенции Союза ССР отнесены также составление и реализация общесоюзных программ, решение многих других хозяйственных вопросов, управление рядом отраслей хозяйства, объектами общесоюзной собственности, к компетенции союзных и автономных республик — принятие Законов и других нормативных актов, регулирующих условия хозяйственной деятельности на территории республики (ст. 2.2).

Если не будет общесоюзного законодательного акта, определяющего общие основы хозяйственной деятельности, то хозяйственное законодательство в СССР станет еще более запутанным и менее эффективным. Закон исходит из предположения, что субъекты хозяйствования будут осуществлять «свою хозяйственную деятельность в условиях, состязательности и равноправия всех форм собственности с учетом антимонопольного и иного законодательства о рынке» (ст. 4.1). Предусматривается также, что «экономические отношения предприятий, объединений, организаций и индивидуальных товаропроизводителей с республиканскими органами управления и местными органами самоуправления строятся на налоговой и договорной основе, если иное не предусмотрено законодательством» (ст. 4.1, ч. 2). Предусмотрен порядок оспаривания законности актов, регулирующих экономические отношения (ст. 6.2). Установлено, что хозяйственные споры, вытекающие из экономических соглашений между союзными и республиканскими органами управления, органами управления республик, подведомственны Госарбитражу СССР (ст. 8.2). Все споры по экономическим вопросам, в том числе о возмещении убытков, между субъектами федерации рассматриваются в порядке третейского разбирательства или Верховным Судом СССР (ст. 8.5). Полномочия союзных и республиканских органов управления в отдельных сферах хозяйственной деятельности могут перераспределяться на основе соглашений Союза ССР и республик (ст. 9.2).

Таким образом, Закон содержит ряд положений, которые должны исследоваться наукой хозяйственного права и освещаться в соответствующем учебном курсе. Возможно, нужны новые темы (разделы), посвященные особенностям хозяйственного законодательства союзных и автономных республик и регулированию хозяйственных отношений между субъектами федерации. Возникает, видимо, вопрос о внутрисоюзном коллизийном хозяйственном праве.

Для решения проблем обеспечения экономической самостоятельности республик хозяйственно-правовые знания необходимы уже сейчас, в частности, в связи с подготовкой актов, призванных служить, правовым обеспечением экономической самостоятельности республик. Интересные положения содержатся в Законе «Об экономической самостоятельности Украинской ССР», принятом совсем недавно Верховным Советом республики. Это только начало. Но оно свидетельствует о том, что будет развиваться новое направление в хозяйственном законодательстве, которому надо уделить должное внимание и в учебном курсе. В связи с этим актуализируется вопрос изучения «европейского законодательства» — правил Европейского сообщества, регулирующих Общий рынок. Пока что мы только удивляемся обширности хозяйственного законодательства развитых стран,¹⁶ а пора бы уже изучать его самым, тщательным образом.

Говоря о необходимости сравнительного изучения республиканского хозяйственного законодательства, нельзя не упомянуть и об изучении

хозяйственного законодательства центрально-европейских стран и КНР. В этих странах в области перестройки экономики происходят процессы, во многом сходные с происходящими у нас. Взаимный обмен информацией и опытом в этой области был бы весьма полезен. Не надо терять уже сложившиеся связи между юристами-хозяйственниками этих стран. Наоборот, нужно их расширять. Становится также необходимым изучение хозяйственного права таких высоко социализированных стран, как Австрия, Швеция, Финляндия,¹⁷ Франция. Поэтому было бы полезно наладить контакты со специалистами в указанных странах и, в частности, с Международной ассоциацией хозяйственного права в Бельгии. Стоило бы подумать и о создании подобной ассоциации ученых и практиков в нашей стране. Необходимо также организовать изучение хозяйственного права стран англо-американской системы и Японии. Пора бы уже перейти к серьезному изучению зарубежного хозяйственного права и подготовить соответствующие монографии и учебники для вузов. Видимо, Государственному комитету по народному образованию СССР надо взять на себя функции организатора этой работы. Интересно было бы, в частности, проанализировать процесс «диффузии» хозяйственного законодательства ФРГ и ГДР.

Можно было бы сформировать в составе имеющихся научных советов АН СССР или Государственного комитета по народному образованию СССР инициативную группу по координации связей с учеными зарубежных стран.

Таковы некоторые аспекты развития хозяйственного права при переходе к новой экономической системе. Конечно, возникает вопрос, нужно ли вообще заменять прежнюю экономическую систему на принципиально новую. К сожалению, демонтаж прежней системы был начат в условиях, когда еще никто не доказал, что это единственно правильный путь. Возможности системы, основанной на господстве государственной собственности, как и известные формы повышения эффективности управления общественным производством, мы далеко не использовали. Можно было бы начать экономическую реформу иначе (рекомендации на этот счет были) и проводить ее так, чтобы социально-экономическое положение улучшалось, а не ухудшалось. Тезис о якобы неизбежности ухудшения при проведении реформы ошибочен. Он просто прикрывает просчеты, допущенные в связи с использованием правительством необоснованных экономических рекомендаций. Но это вопрос особый. Дело сделано, и надо думать о том, как поступать сейчас и в дальнейшем, исходя из имеющихся реальностей.

Если рассматривать собственно юридические аспекты, то надо обеспечивать адекватность правового регулирования изменившимся экономическим отношениям, иначе народное хозяйство вообще не сможет функционировать. Поэтому как бы то ни было новое хозяйственное законодательство нужно изучать и преподавать, видимо, таким, «как оно складывается». Что же касается научных исследований, то они не должны сводиться к изучению новых норм. Нужно также изучать их

эффективность и делать соответствующие выводы и рекомендации по совершенствованию законодательства.

* Академик АН УССР, заместитель директора Института экономики промышленности АН УССР