

Юри РАЙДЛА

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ХОЗРАСЧЕТ В КОНЦЕПЦИИ ПЕРЕСТРОЙКИ ЭКОНОМИКИ

Возрастающее внимание к праву объясняется двумя тесно взаимосвязанными моментами. Во-первых, как отмечалось на XIX Всесоюзной конференции КПСС, перестройка особенно отчетливо выявила консерватизм существующей у нас правовой системы [1, с. 62]. Следовательно, перед обществом стоит задача ликвидировать тормозящий характер права. Во-вторых, реализация политики перестройки возможна лишь при использовании богатого инструментария права, в том числе гражданского. В демократическом обществе может успешно реализовываться лишь облеченная в правовую форму политическая линия. Правовое обеспечение перестройки хозяйственного механизма вполне справедливо считается на данном этапе развития одной из важнейших задач гражданского права [2, с. 35; 3, с. 14].

Итак, право требует сегодня качественного обновления. Воздействовать на перестройку старыми правовыми нормами, методами, а также доктринами, оторванными от реальной действительности и следующими за бюрократическими догмами, означает свести на нет всю политику перестройки. Инертность правового механизма, его пассивное, «оформительное» и оправдательное толкование не раз сводили и вновь могут свести желаемые результаты реформы к нулю. Активное правовое обеспечение перестройки возможно лишь при создании концептуального единства экономических и правовых отношений в хозяйственной деятельности [4, с. 58]. Поэтому на данном этапе развития гражданского права, в особенности его составной части — права собственности, чрезвычайно нужны адекватные действительности экономические исследования. В литературе по методологии права обоснованно отмечается, что для реорганизации гражданского права необходимо широкое применение знаний из области политической экономии и конкретных экономических наук [5, с. 175].

Результаты правового регулирования имущественных отношений и результаты хозяйственно-экономической деятельности всего общества теснейшим образом взаимосвязаны. В конечном итоге они неотделимы друг от друга: конечную, хотя не единственную, оценку обоснованности правовых норм дает объективно сложившаяся общественно-политическая ситуация в стране, в частности хозяйственно-экономическое положение. Экономический успех или неудача является соответственно успехом или неудачей и права. Поэтому в корне неверно манипулирование различными юридическими концепциями и понятиями без учета реальной хозяйственной (или иной) действительности. В формально-логическом аспекте применявшиеся до сих пор научные концепции можно развивать дальше сколько угодно (логических аргументов пока хватает), но практический эффект от них сомнителен.

Традиционные научные дискуссии сторонников различных академических концепций слишком часто основываются на самодвижении категорий и понятий. Тем самым они не могут дать желаемого эффекта, ибо слабо связаны с юридической практикой и в большей своей части оторваны от хозяйственно-экономической действительности, которую авторы

используют лишь в определенных пределах в качестве иллюстративного материала к своим конструкциям, и то весьма выборочно и тенденциозно.

В докладе «Октябрь и перестройка: революция продолжается» М. С. Горбачев констатировал, что в стране сложилась предкризисная ситуация [6, с. 29]. В отношении права и, в частности, права собственности из высказывания генерального секретаря ЦК КПСС следует сделать, как минимум, два самокритичных вывода: 1) предкризисного положения наша хозяйственно-экономическая система «достигла» во многом благодаря соответствующему облику правового регулирования как общественных отношений в целом, так и имущественных отношений, в том числе отношений собственности, в частности; 2) в предкризисном или даже в кризисном положении находится само советское право, в том числе и в той его части, которая направлена на регулирование имущественных отношений, в частности — отношений собственности.

Незначительная результативность предпринятых в течение последних 20 лет попыток исправить хозяйственно-экономическое положение страны «косметическими мероприятиями», хотя некоторые из них и были названы реформами, обуславливает необходимость коренной, радикальной перестройки всей экономической системы страны. То же самое касается и права, особенно права собственности. Представляется, что совсем не случайно на XIX Всесоюзной партийной конференции была принята резолюция о правовой реформе, в которой на первом месте стоит требование внести существенные изменения в законодательство о социалистической собственности [1, с. 146]. В теоретической подготовке и осуществлении правовой реформы ученым-цивилистам должно принадлежать одно из ведущих мест. Именно у них на вооружении находятся углубленные знания о праве собственности — об основополагающем институте советского права, призванном обеспечить перестройку экономики.

Уже долгие годы чувство хозяина воспитывается в людях преимущественно пропагандистскими методами. К чему же это привело? Сегодня многие авторы в самых разных областях научных исследований приходят к заключению о тотальной бесхозяйственности, а правоведы вынуждены заниматься проблемой ничейной собственности. Сложилась парадоксальная ситуация: воспитывая хозяина, мы выбивали из него собственника. Получилось, что хозяин должен существовать вне собственника¹. Объяснение такому положению может быть одно — провозглашая главным достоинством социалистической государственной собственности ее самую высокую степень обобществления, мы в то же время не замечаем, что соразмерно росту степени обобществления возрастает и отдаление собственности от первоначального, хотя и абстрактного собственника — от гражданина как члена общества. Наглядным примером этому служит и то обстоятельство, что именно всесоюзно-централизованные отрасли экономики — транспорт, связь, финансы и т. д. — находятся в наши дни на грани упадка. Следует учесть, что человек, проживающий, например, в Эстонии, просто не в силах представить себя собственником государственного имущества, находящегося, например, во Владивостоке: для него оно ничье. Объять необъятное невозможно, хотя по нынешней концепции права государственной социалистической собственности человека обязывают это делать. В такой ситуации у индивида возникает в конце концов чувство безнадежности, и он уже не чувствует себя собственником (хозяином) имущества даже на предприятии, где работает. В результате человек приходит к мысли, что государственное имущество ничейно, хотя, на словах, и принадлежит всем. В практике сложилось именно такое положение, и никакие попытки оправдания ста-

¹ Обстоятельный анализ с экономической точки зрения соотношений понятий «хозяин—собственник» дан У. Мересте [7, с. 13—17].

рой системы государственной собственности не могут его изменить. Было бы наивно представлять, будто чувство хозяина можно воспитать словами. Нельзя быть хозяином страны, не будучи подлинным хозяином у себя на заводе или в колхозе, в цехе или на ферме [8, с. 39—40].

Выход из крайне неудовлетворительного экономического положения мы, вслед за многими другими учеными Эстонии, видим в выработке и внедрении концепции регионального (территориального) хозрасчета. Следует подчеркнуть, что понятие регионального хозрасчета по содержанию намного шире понятия регионального управления. Региональный хозрасчет предполагает глубочайшую реформу экономических отношений в данном регионе, а также отношений данного региона с другими регионами нашей страны и с зарубежными странами. При этом символом регионального хозрасчета выступает эквивалентность в этих отношениях. Региональное управление является составной частью регионального хозрасчета и, в то же время, одним из обязательных методов его внедрения, но они не отождествляемы.

Перестройка лишь одной системы управления народным хозяйством, даже при замене ведомственной системы региональной системой управления, сама по себе еще не означает ни существенного ограничения бюрократизма, ни ликвидации аппаратной власти. В таком случае ведомственный бюрократизм будет просто подменен региональным бюрократизмом и еще не известно, какой из них окажет большее отрицательное влияние на экономику. В этом нас убеждает негативный опыт предпринимавшихся ранее реформ, когда акцент был сделан лишь на реорганизации системы управления народным хозяйством без коренной реформы самих базисных отношений. Представляется, что реформа 1957 г., в ходе которой было качественно усилено территориальное начало управления, не достигла своих целей именно потому, что произошла только замена административно-ведомственного управления управлением административно-территориальным. При этом сам административный принцип построения системы управления в целом не подвергся существенным изменениям и, соответственно этому, не произошло значительных сдвигов в положении дел в основных звеньях производства. А коль это так, то, учитывая внутренне присущую аппарату административного управления способность к воспроизводству, реформа 1957 г. не могла достичь существенного успеха даже в самой области развития системы территориального управления народным хозяйством.

В какой-то степени эти же отрицательные процессы, проявившиеся в ходе практического внедрения реформы 1957 г., действуют и на первом этапе перестройки [9, с. 68]. Однако сегодня уже вырисовывается тенденция к укреплению самостоятельности основных звеньев народного хозяйства как в Законе о государственном предприятии (объединении), так и в Законе о кооперации в СССР. Представляется, что успех перестройки народного хозяйства будет гарантирован только в том случае, если реорганизация системы управления будет органически сочетаться с качественным возрастанием самостоятельности предприятий. А это предполагает необходимость решения вопроса о природе права социалистической собственности, что, в свою очередь, возможно лишь на основе глубокого анализа действительности и привлечения широкого спектра знаний.

Целью данной статьи не является освещение проблем всех форм собственности, основное внимание в ней акцентируется на государственной собственности и, соответственно, на праве государственной социалистической собственности. При этом отметим, что другие формы собственности, более чем государственная собственность в нынешнем ее виде, готовы «работать» в условиях как регионального хозрасчета, так и хозрасчета в общем его понимании.

Внедрение регионального хозрасчета предполагает пересмотр концепции государственной социалистической собственности как на уровне предприятия, так и в территориальном аспекте, ибо региональный хозрасчет предопределяет, в сущности, и ломку старого хозяйственного механизма, пока функционирующего именно в рамках государственной социалистической собственности.

Концепция государственной социалистической собственности в ее нынешнем традиционном толковании во многом является результатом модели фондируемого хозяйствования, которая органически сочетается с административно-командной системой управления экономикой. В условиях фондируемого хозяйствования государственное предприятие не может быть наделено иным, при этом — более существенным субъективным правом, чем право оперативного управления. В противном случае сам принцип фондируемого хозяйствования был бы подвергнут самоликвидации — он в сущности несовместим с субъективным правом собственности государственного предприятия. Более того, в условиях сверхцентрализованного фондохозяйствования государственные предприятия не могут полноценно использовать даже свою триаду правомочий, составляющих их субъективное право оперативного управления.

Правомочия владения, пользования и распоряжения субъекта права государственной собственности и субъекта права оперативного управления государственным имуществом как по названию, так и по содержанию сходны. В итоге даже в самой абстрактной теории чрезвычайно трудно определить, в какой части и кто из этих двух субъектов (государство или предприятие) осуществляет указанные правомочия относительно одного и того же имущества. Поскольку государство, будучи собственником, в то же время является и носителем политической власти, то нетрудно догадаться, в какую сторону склоняются реальные возможности осуществления правомочий, составляющих как субъективное право собственности, так и субъективное право оперативного управления. Данное замечание относится в первую очередь к правомочию предприятия распоряжаться своим имуществом, осуществление которого до принятия Закона о государственном предприятии (объединении) фактически было сведено на нет. Да и сейчас в этом аспекте коренного улучшения дела не наблюдается. Следовательно, в данной ситуации, когда государственное предприятие лишено возможности в полном объеме реализовать свое правомочие распоряжаться закрепленным за ним имуществом, в первую очередь продукцией, разговоры о самостоятельности предприятия и соответственно о его полном хозрасчете лишены почвы. Собственно говоря, если действительно признать такое положение нормальным, то отпадает даже чисто теоретическая потребность в выработке какой-либо альтернативной концепции права государственной социалистической собственности. Однако, на наш взгляд, перестройка требует другого.

Правда, и это следует признать как заслугу наших ученых-правоведов, гражданское право даже в жестких условиях господства концепций антитоварников не снимало полностью с вооружения понятий, связанных с товарно-денежными отношениями, даже несмотря на то, что идею о суженном действии закона стоимости и об ограниченном применении товарно-денежных отношений, а в принципе, об их исключении из социалистической экономики отстаивал сам И. В. Сталин [10, с. 47—59, 123—124]. Однако практическое использование товарно-денежного характера нормальных экономических отношений все же происходило в довольно суженной сфере и в большинстве случаев носило явный отпечаток волевого администрирования, который нередко налагался внешне правовыми средствами.

Сегодня стало ясно, что сердцевиной хозяйственно-экономической перестройки является свободное развитие товарно-денежных отношений

[8, с. 40] на основе применения закона стоимости. С экономической точки зрения для реализации указанной цели требуется выполнить, как минимум, два условия: установить всеобъемлющую, тотальную систему оптовой торговли и перейти на адекватную действительности систему статистики. Хотя можно привести еще ряд условий, без этих двух эквивалентного обмена между регионами, а также между другими структурными подразделениями нашей экономики возникнуть не может. С юридической же точки зрения ощущается настоятельная необходимость в кардинальной переработке концепции права государственной социалистической собственности и реализации соответствующих предложений в нашем законодательстве. Господствующая ныне доктрина права собственности, в частности государственной социалистической собственности, и соответствующее ей объективное право испытывают при обеспечении перестройки, на наш взгляд, весьма серьезные трудности, перерастающие в систему торможения нормального действия закона стоимости.

По нашему мнению, как в концептуальном, так и в законодательном плане в праве государственной социалистической собственности следует среди прочих радикально пересмотреть два круга проблем: 1) отношения «государство — предприятие» и статус государственного предприятия как собственника; 2) статус государственных органов, управляющих государственной социалистической собственностью в условиях федеральной структуры Советского государства. В более широком плане оба эти круга проблем взаимосвязаны и зависят от решения вопроса о субъектности государственной социалистической собственности. И в том, и в другом случае отступление от традиционных теоретических взглядов ведет на практике к качественно более децентрализованному руководству народным хозяйством со всеми вытекающими отсюда последствиями. Региональный хозрасчет лежит в основе новой концепции централизма — более децентрализованного централизма; а решение вопроса об отношениях «государство — предприятие» служит предпосылкой для выработки концепции регионального хозрасчета.

С точки зрения права собственности вся проблема в конечном итоге сводится к вопросу — признавать ли государственное предприятие полноценным собственником своего имущества и вместе с тем отказаться от института права оперативного управления, или нет². Точку зрения, по которой институт права оперативного управления изжил себя и необходима разработка новой модели права государственной собственности и управления ею, разделяет уже определенное число авторов, хотя они и используют при этом различные, иногда даже противоречащие друг другу аргументы [11, с. 92—93; 12, с. 93 и сл.; 13, с. 59—60]. Многие авторы отстаивают противоположную точку зрения [14, с. 24—26; 15, с. 39—81; 13, с. 60, 62—63], придерживаясь в конечном итоге концепции, выработанной А. В. Венедиктовым еще в тридцатые годы, в период становления сверхцентрализованной модели хозяйственного строительства. Не следует забывать, что концепция оперативного управления и становление соответствующего ей права оперативного управления были во многом обусловлены господствовавшей в то время политической линией и соответствующей этой линии экономической практикой.

Здесь, видимо, следует со всей определенностью разъяснить и свою собственную позицию: надо поддержать идею создания новой модели

² Высказываемые в данной статье критические замечания в адрес института права оперативного управления имуществом касаются соответствующего права государственных предприятий и их не следует воспринимать как предложение вообще лишить инструментарий гражданского права понятия права оперативного управления. Представляется, что и в системе права государственной социалистической собственности в некоторых случаях оно сохраняет свое место.

права государственной социалистической собственности и отказаться от института права оперативного управления. Таким образом, мы воспринимаем государственное предприятие как собственника части общенародной собственности. Обусловливается такой подход в первую очередь экономическими потребностями перестройки и, конечно, юридическими соображениями.

Конструкция «предприятие — собственник» позволяет, как нам кажется, более успешно решить ряд фундаментальных проблем как экономики, так и общества в целом. Приведем некоторые основные характеристики такого подхода.

I. Применение закона стоимости и использование товарно-денежных отношений в подлинном их значении. Признание государственного предприятия собственником своего имущества создает такую степень обособленности, при которой предприятие можно считать по сути самостоятельным социалистическим товаропроизводителем, как это предусматривается в п. 2 ст. 1 Закона о государственном предприятии (объединении). Товарно-денежные отношения не могут эффективно функционировать в усеченном или половинчатом виде, как это наблюдается при действии института права оперативного управления. Если государственное предприятие не обладает правомочием распоряжаться производимым продуктом, то считать его самостоятельным товаропроизводителем нет веского основания.

II. Достижение административной независимости экономики. Институт права оперативного управления потенциально содержит в себе возможность произвольного вмешательства в деятельность предприятий со стороны вышестоящих органов. Административно-командная система прочно взяла на вооружение право оперативного управления, и оно безупречно служит этой системе до сих пор. Первый опыт применения Закона о государственном предприятии (объединении) свидетельствует о неудовлетворительных результатах в вопросе расширения самостоятельности предприятий. Одно лишь принятие пусть хороших и нужных законодательных актов не изменит действительного положения, пока сохранятся основополагающие начала командной системы, в их числе институт права оперативного управления. До тех пор, пока существует правовой институт, санкционирующий командное руководство, оно будет действовать. Практика показывает, что ведомственные органы «успешно перестроились» и в этот раз и «эффективно» используют экономические методы руководства, как в «доброе старое время». И все же есть определенный успех в законодательном плане, ибо в Законе о государственном предприятии (объединении) само понятие права оперативного управления не упоминается, а говорится о трудовом коллективе как о хозяине общенародной собственности.

Конечно, правы и те авторы, которые отмечают, что в тех случаях, когда государственные предприятия наделены правом собственности, их самостоятельность тоже может быть ограничена. В сравнительно недавнем прошлом ограничивалось, например, право личной собственности и право собственности колхозов [15, с. 69]. Государство как социальный институт столь могущественно, что в состоянии ограничить и право собственности. Но в любом случае этот процесс носит насильственный характер, он не соответствует концепции правового государства и не может не потерпеть фиаско. При действии же института права оперативного управления самостоятельность предприятий может быть искажена в совершенно законном порядке, и никто, даже в моральном плане, не обязан отвечать за это. Гарантий этого права фактически нет.

Ю. Х. Калмыков, полемизируя с В. П. Мозолиным по поводу обоснованности института права оперативного управления, отмечает, что объем прав является сферой экономической политики, он периодически

меняется [16, с. 45]. Следовательно, по субъективному (а нередко — и некомпетентному) повелению государства административная независимость должна автоматически возрастать или уменьшаться. Это действительно так, но подобного рода эффект крайне неустойчив. На наш взгляд, приведенный Ю. Х. Калмыковым довод в пользу права оперативного управления на самом деле является аргументом против него. Ведь по описанной конструкции объем прав и степень административной независимости предприятий прямым образом зависят от субъективных намерений вышестоящих органов. Наша история знает немало примеров подобного рода. Поэтому решение задачи укрепления самостоятельности предприятий требует установления более прочных его гарантий, чем «эфемерная» надежда на увеличение объема права оперативного управления.

III. Ликвидация бюрократизма. Долгие годы большая часть нашего государственного аппарата скрыто занималась организацией осуществления права оперативного управления закрепленным за предприятиями имуществом, в том числе продукцией, в направлениях, выгодных вышестоящим органам, а не государству в целом. Однако чем сложнее становилось народное хозяйство, тем труднее было осуществлять действительно централизованное присвоение результатов производства и организацию на этой базе процесса общественного воспроизводства. Государство было вынуждено вводить дополнительные хозяйственно-управленческие уровни, выступающие от имени государства [17, с. 27], с одной стороны, и передавать полноту власти в области управления экономикой ведомствам, с другой. Представляется, что в неспособности центральных органов осуществлять процесс присвоения в действительно централизованном виде заключается основная причина деформации отношений государственной собственности, которая, в свою очередь, привела к возникновению тотальной ведомственности. А ведомственность, как правило, равнозначна бюрократизму, поскольку без него она существовать не может.

Из приведенного рассуждения выявляется не столько научная, сколько прагматическая неизбежность перестройки как доктрины права собственности, так и объективного права собственности. Сегодня не только научно необоснованно, но даже и неэтично развивать дальше институт права собственности, используя те же аргументы, что и во времена грубейшей деформации государственной собственности, когда эта собственность по сути дела принадлежала не народу, а узкому кругу чиновников. Фактически обнаружилось, что институт права государственной социалистической собственности настолько расплывчат, что в его рамках возможны как свободное узурпирование аппаратом экономической власти (т. н. аппаратная собственность), так и, наоборот, признание трудового коллектива хозяином закрепленного за предприятием имущества. Но, в конечном счете, все это зависит от субъективной воли самого ведомства и его чиновников.

Представляется, что с признанием предприятий собственником своего имущества многие приведенные отрицательные моменты устранятся, а самостоятельность предприятий приобретет устойчивый характер.

IV. Ликвидация ведомственных барьеров и диктата центра происходит соразмерно с возрастанием самостоятельности предприятий. В условиях действия института права оперативного управления расширение самостоятельности предприятий выражается только в количественном аспекте и носит явно недостаточный, к тому же временный характер. Чье-либо субъективное повеление может в любой момент ограничить самостоятельность предприятия как оперативного управителя имуществом, не принадлежащим ему на основании права собственности. Таким образом, сохраняется потенциальная и, как показал опыт прежних

реформ, вполне реальная возможность самовосстановления прежней ситуации.

Повышение самостоятельности предприятий должно идти не по количественному, а по качественному пути. Первый путь не может привести к ожидаемому результату, поскольку при одних лишь количественных изменениях аппарат имеет широкие возможности все же сохранить свою прежнюю позицию, хотя бы даже с помощью демагогии. Нам кажется, что, например, постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. «О перестройке деятельности министерств и ведомств сферы материального производства в новых условиях хозяйствования» [18] не изменило за год состояния дел к лучшему, что еще раз подтверждает нашу мысль. Дело в том, что многие меры в данном постановлении носят именно количественный, а не качественный характер. Указание, например, на то, что «во всей своей деятельности министерства и ведомства обязаны использовать преимущественно (разрядка моя — Ю. Р.) экономические методы управления вместо преимущественно (разрядка моя — Ю. Р.) административных...» [18], по сути дела ничего не меняет и останется голым призывом, если не будет подкреплено механизмом, автоматически срабатывающим против административных методов управления этих министерств и ведомств. Ведь мы должны иметь в виду, что административные методы управления народным хозяйством достигли такого уровня, что они нередко способны начисто парализовать действие имущественной ответственности [19, с. 21], не говоря уже о других компонентах хозяйственного механизма.

Л. Абалкин обоснованно отмечает, что исторический опыт свидетельствует о том, что сама система общественной собственности и государственное руководство экономикой потенциально содержат в себе опасность крайней централизации управления, которая становится реальностью при отсутствии соответствующих противовесов [20, с. 11]. С признанием предприятия собственником его самостоятельность повышается в качественном аспекте и, приобретая в условиях правового государства необратимый характер, достигает уровня, достаточного для противовеса централизму. Тем самым реформа концепции права собственности в намеченном направлении может служить одной из гарантий необратимости перестройки, в том числе децентрализации управления народным хозяйством.

V. Повышение эффективности производства и производительности труда достигается посредством приближения собственности к коллективу и к каждому его члену. В коллективе, являющемся собственником, естественно пробуждается чувство хозяина, которое со временем охватывает всех членов коллектива. Трудовой коллектив может стать полноценным хозяином своего предприятия не потому, что в Законе о государственном предприятии (объединении) так записано (а писалось у нас и раньше немало хорошего), а потому, что он становится его собственником. В конечном итоге, согласно отстаиваемой нами модели собственности, у людей должно постепенно развиваться такое отношение к общенародной собственности, какое является аналогом отношения к своей собственности.

VI. Создание условий для перехода на подлинно полный хозрасчет, который предполагает, что хозрасчет применяется как на уровне предприятия, так и на уровне региона. Хозрасчетное предприятие не может существовать на нехозрасчетной территории, как не может существовать одиночный хозяин в среде всеобщей бесхозяйственности.

Для советского гражданского права проблематика регионального хозрасчета является новой. Да и для экономических наук такая постановка вопроса нетрадиционна, поскольку экономисты до сих пор больше занимались вопросами территориального (регионального) управления,

В трудах экономистов основное внимание обращалось на вопросы сочетания центрального и территориального управления, как правило, с акцентом на первый из них. При изучении проблем регионального управления упор делался на административное деление страны, без должного учета федеративного принципа построения государства. Несмотря на то, что в некоторых трудах под регионами понимаются целостные и самостоятельные в административно-правовом и государственном отношении образования [21, с. 7], речь все же идет об управлении территориями, самостоятельными лишь в административном смысле, а не в смысле государственном, т. е. не суверенными государствами — членами федерации. Налицо подход унитарного, а не федеративного характера. Видимо, именно поэтому отношения регионального управления изучаются в отрыве от отношений собственности, хотя последние в конечном итоге лежат в основе всякого управления.

В сентябре 1987 г. в Эстонской ССР была выдвинута на общенародное обсуждение идея регионального (территориального) хозрасчета, в данном конкретном случае — полного хозрасчета Эстонской ССР³. Полагаем, что уже в ближайшем будущем она приобретет общесоюзную поддержку. На XIX партконференции была, в частности, подчеркнута необходимость в проведении значительной по масштабам децентрализации управления народным хозяйством [1, с. 55—56], а в резолюции конференции «О межнациональных отношениях» был отмечен тот обстоятельный интерес, который обращается на идею хозрасчета союзных республик и других регионов нашей страны [1, с. 136]. Идея регионального хозрасчета получила дальнейшее развитие на июльском (1988 г.) Пленуме ЦК КПСС. Было отмечено, что «надо подготовить предложения по разграничению компетенции Союза ССР и союзных республик, передаче республикам ряда управленческих функций. Определить оптимальные варианты возможного перехода республик и регионов на принципы хозрасчета, развития прямых связей между ними с четкой конкретизацией вклада в решение общесоюзных программ» [22].

Нам представляется, что исходя из ленинской концепции федерализма наша хозяйственная система должна строиться как система территориально-хозрасчетных социально-производственных регионов на уровне союзных республик с применением соответствующей внутрирегиональной хозрасчетной модели. Однако реализация концепции регионального хозрасчета предопределяет пересмотр наряду с другими вопросами и ставшей ныне официальной доктрины права собственности, о чем уже было сказано выше.

Полнота экономической власти принадлежит собственнику. Характер экономической власти и способы ее реализации определяются отношениями собственности. В нашей стране экономическая (а также политическая) власть принадлежит высшим государственным органам — Верховному Совету СССР и его Президиуму, а также Совету Министров СССР. Они же осуществляют и субъективное право государственной социалистической собственности на высшем уровне. На территории союзных республик высшая власть должна по конституции принадлежать Верховным Советам и президиумам и Советам Министров республик.

В действительности же картина совсем иная. Фактически распорядителями государственного имущества на территории республик высту-

³ В сугубо терминологическом аспекте правильнее было бы говорить не о хозрасчете республики, а о самохозяйствовании республики. Необходимо отметить, что перевод термина «полный хозрасчет» на эстонский язык даже ближе к термину «самохозяйствование», чем к термину «хозрасчет». Тем не менее термин «региональный хозрасчет» прочно вошел в обиход, им вполне можно обозначить как понятие самохозяйствования республики, так и понятие регионального хозрасчета в целом и нет смысла лишь в лингвистических целях оспаривать обоснованность его применения.

пают союзные и союзно-республиканские ведомства. Например, в Эстонской ССР в прямом подчинении республиканских органов управления находится лишь 9% промышленности (или, наоборот, 91% находится вне их подчинения!). При этом, однако, ведомства отнюдь не заинтересованы в комплексном развитии территории, где они действуют. Здесь их планы всегда носят тактический характер и порой, спустя какое-то время, оборачиваются не на пользу самим же ведомствам. Нам представляется, что своя доля вины в том, что сложилась такая обстановка, есть и за наукой гражданского права, поскольку на протяжении многих лет она не на достаточном уровне разрабатывала проблемы субъектности государственной социалистической собственности в территориальном аспекте. У нас по сей день отсутствует соответствующая модель (а следовательно, и корреспондирующий ей институт права государственной социалистической собственности) и отвечающий ей хозяйственный механизм, способные переломить создавшуюся практику. Это, в свою очередь, способствует постоянному углублению диспропорций в экономической и идеологической обстановке в союзных республиках. Стало быть, проблемы права собственности самым прямым образом отражаются на социально-политическом положении региона.

Принимая за основу преобразований хозяйственного механизма концепцию регионального хозрасчета, мы считаем, что условием его применения служит выработка модели отношений «государство — предприятие» по принципу, изложенному в данной статье. Это было бы первым шагом на пути решения задачи, поставленной самой жизнью: вернуть «ничейную» собственность ее подлинному хозяину — народу.

Вместе с признанием предприятия собственником переданного ему имущества следует установить четко отрегулированную трехступенчатую модель управления государственной собственностью⁴. Первая, причем решающая, ступень — деятельность предприятия, заключающаяся в осуществлении права собственности. Субъективное право собственности, складывающееся из известной триады правомочий, принадлежит только предприятию. Две следующие ступени в модели управления собственностью — это уже не осуществление традиционного субъективного права собственности, а нормативное управление собственностью. Вторая ступень — региональное (республиканское) нормативное управление собственностью. Эта ступень является сердцевинной нормативного управления собственностью и базируется на идее регионального хозрасчета при условии действительной самостоятельности региональных бюджетов.

Третья ступень модели управления собственностью — общесоюзное нормативное регулирование, которое преследует в основном две цели: 1) правовое регулирование основополагающих вопросов деятельности государственных предприятий в целях обеспечения их деятельности в желаемом государством направлении и 2) правовое регулирование взаимосвязей региональных хозрасчетных подразделений в целях обеспечения приоритета общенародных интересов. При такой модели, на наш взгляд, создаются условия для реального сочетания личных и коллективных интересов с общенародными интересами. Общенародные интересы в условиях регионального хозрасчета складываются как система региональных интересов, причем на качественно новом уровне. Ведь правильно понятый региональный интерес, выраженный на локальном уровне, является по своему содержанию общенародным [23, с. 11]. Все государство будет развито ровно настолько, насколько развитыми будут его регионы. Создаются условия для хозяйского отношения к государ-

⁴ В экономической литературе отстаивается идея о многоуровневой системе присвоения средств и результатов производства [17, с. 29], которая вполне сочетается и с трехступенчатой моделью управления государственной собственностью.

ственной собственности. Ликвидируются корни ведомственного монополизма, принципиально противоречащего хозяйскому ведению дела.

Предполагаем, что основной аргумент против рассматриваемой модели будет сводиться к тому, что в ней якобы разрушается единство государственной социалистической собственности. Следует сразу же отметить, что указанный аргумент некорректен, ибо в должной мере не учитывает единства советского народа. Согласно Закону о государственном предприятии (объединении), полноценным хозяином предприятия является его трудовой коллектив. Если сказать, что восприятие предприятия в качестве собственника разрушает единство общенародной собственности, то пришлось бы заключить, что коллектив данного предприятия не есть органическая составная часть советского народа и что находится она в каких-то противоречиях со всем народом и любой другой его частью. Трудовой коллектив, работая на основе собственности, с одной стороны, использует общенародное достояние, с другой — увеличивает его. Доля созданных данным предприятием ресурсов идет в виде налогов в прямое потребление хозрасчетным регионом и всеми членами советского общества, в то же время работники данного предприятия потребляют и ту долю ресурсов, которая создана другими коллективами и регионами. Советский народ делегирует в собственность государственных предприятий часть государственного имущества, воспринимая, в сущности, трудовой коллектив данного предприятия как своего рода представительство всего народа в самом широком значении этого понятия.

Кроме того, единство государственной социалистической собственности обеспечивается ее нормативным управлением на основе принципа федерализма. Нормативным управлением государственной собственностью государство обеспечивает и ее льготное развитие. Это практиковалось у нас ранее (например, различное регулирование условий развития колхозов и совхозов), практикуется и теперь (различные системы налогообложения кооперативной сферы деятельности и деятельности государственных предприятий).

На практике региональный хозрасчет может быть внедрен только на нормативной основе. Хотя подавляющее большинство проблем, связанных с региональным хозрасчетом, в данной статье не рассматривалось, все же можно выдвинуть некоторые соображения о законодательном регулировании отношений регионального хозрасчета.

Правовое регулирование отношений регионального хозрасчета должно осуществляться посредством закона. Нижестоящие нормативные акты и, следовательно, содержащиеся в них положения в нашей сегодняшней конкретной ситуации пока нейтрализуются консервативным хозяйственным механизмом. Внедрение регионального хозрасчета предусматривает использование силы закона, ибо постановления советов министров не пользуются достаточным авторитетом и силой, чтобы решить столь существенные проблемы, как вопросы регионального хозрасчета. Кроме того, необходимо иметь в виду, что принятие закона о региональном хозрасчете предполагает включение соответствующих норм в Конституцию СССР и в конституцию союзной республики, переходящей на хозрасчет. Соответствующие конституционные нормы должны создавать юридическую основу действительной хозяйственно-экономической самостоятельности суверенных союзных республик, экономически функционирующих на принципах регионального хозрасчета. Нормы закона о региональном хозрасчете и соответствующие конституционные нормы должны быть внутренне взаимосогласованы и, следовательно, целесообразно принять их комплексно.

Центр тяжести правового регулирования отношений регионального хозрасчета должен быть смещен на республиканский уровень именно

потому, что целью регионального хозрасчета является максимальное использование потенциала территории, ее традиций и особенностей как в региональных, так и в общегосударственных интересах. Естественно, что региональные особенности сложившейся хозяйственно-экономической и социальной ситуации можно наиболее адекватно учесть при правовом регулировании отношений регионального хозрасчета⁵ на республиканском уровне. Подчеркнем, что правовое регулирование отношений регионального хозрасчета в данном виде будет полностью соответствовать принципу федерального устройства нашего государства. На уровне общесоюзного законодательства нельзя идти на детальное регулирование отношений регионального хозрасчета, здесь требуется лишь концептуальное (законодательное) одобрение развития и применения регионального хозрасчета в СССР.

Правовое регулирование отношений регионального хозрасчета на республиканском уровне тоже не следует излишне детализировать, ибо отношения хозрасчета в сущности мобильные, постоянно развивающиеся. Тем самым слишком детальное правовое регулирование отношений регионального хозрасчета может стать тормозом их развития. В то же время закон о региональном хозрасчете в республике должен быть достаточно развернутым, чтобы сломать на данной территории старый хозяйственно-экономический механизм.

⁵ Довольно существенные различия в концепции регионального хозрасчета и, соответственно, в правовом регулировании отношений регионального хозрасчета и связанных с ними общественных отношений, будут, по-видимому, наблюдаться в относительно крупных союзных республиках с областным делением, с одной стороны, и в маленьких союзных республиках без областного деления, с другой. Вполне очевидно, что в крупных республиках в качестве хозрасчетного региона может выступать область, что во многом обуславливает характер применяемой в данной республике модели регионального хозрасчета (например, относительно проблемы права собственности в части субъектности государственной собственности). Однако данная тематика еще ждет научной разработки.

ЛИТЕРАТУРА

1. Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС. М., 1988.
2. Яковлев В. Ф. О роли советского гражданского права в ускорении социально-экономического развития социалистического общества. — Правоведение, 1986, № 5, 32—41.
3. Халфина Р. О. Право и управление экономикой. — Сов. гос-во и право, 1986, № 2, 12—20.
4. Рудашевский В. Д. Системно-правовое обеспечение перестройки отраслевого управления. — Сов. гос-во и право, 1988, № 7, 56—64.
5. Варул П. А. О структуре методологии гражданского права. — Уч. зап. Тарт. гос. ун-та, 1988, вып. 806. Методология права: общие проблемы и отраслевые особенности, 170—193.
6. Горбачев М. С. Октябрь и перестройка: революция продолжается. М., 1987.
7. Мересте У. Теория собственности и совершенствование хозяйственного механизма. — Коммунист Эстонии, 1987, № 5, 12—25.
8. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986.
9. Веденеев Ю. А. Радикальная перестройка хозяйственного механизма и уроки реформ управления промышленностью. — Сов. гос-во и право, 1988, № 7, 64—72.
10. Сталин И. В. Экономические проблемы социализма в СССР. М., 1952.
11. Андреев В. К. Соотношение конституционного и гражданского-правового уровней регулирования народного хозяйства. — В кн.: Конституция СССР и правовые проблемы совершенствования руководства народным хозяйством. М., 1979, 90—93.
12. Развитие советского гражданского права на современном этапе. М., 1986.
13. Право государственной (общенародной) собственности в период перестройки. — Сов. гос-во и право, 1988, № 5, 55—64.
14. Толстой Ю. К. Концепция А. В. Венедиктова о праве собственности и современность. — Правоведение, 1988, № 2, 15—27.
15. Толстой Ю. К. Социалистическая собственность и оперативное управление. — В кн.: Проблемы гражданского права. (Под ред. Ю. К. Толстого, А. К. Юрченко, Н. Д. Егорова). Л., 1987, 39—103.

16. *Калмыков Ю. Х.* Хозрасчетная самостоятельность и права предприятий в условиях развитого социализма. — В кн.: Гражданское право и экономика. М., 1985, 41—47.
17. *Никифоров Л.* Социалистическая собственность: проблемы исследования, перестройки, развития. — Вопросы экономики, 1988, № 3, 22—34.
18. СП СССР, 1987, отд. 1, № 38, ст. 122.
19. *Халфина Р. О.* Гражданское право в системе управления экономикой. — В кн.: Гражданское право и экономика. М., 1985, 17—23.
20. *Абалкин Л.* Опираясь на уроки прошлого. — Коммунист, 1987, № 16, 9—17.
21. *Кожурин Ф. Д.* Процесс управления. (Системное исследование и разработка на примере региона.) М., 1988.
22. *Горбачев М. С.* О практической работе по реализации решений XIX Всесоюзной партийной конференции. Доклад на июльском (1988 г.) Пленуме ЦК КПСС. — Правда, 1988, 30 июля.
23. *Богачев В.* Полный хозрасчет и централизованное хозяйственное управление. — Вопросы экономики, 1988, № 5, 3—15.

Представил Р. Отсасон

Пярнуский райком КП Эстонии

Поступила в редакцию
5/IX 1988

Jüri RAIDLA

OMANDUSÕIGUS JA REGIONAALNE ISEMAJANDAMINE MAJANDUSE UTMISE KONTSEPTSIOONIS

Majandusreformi elluviimine eeldab kehtiva objektiivse õiguse kvalitatiivset uuendamist. Eriti vajalik on märgitud põhimõtte realiseerimine tsiviilõiguses, sealhulgas omandusõiguses. Omandusõiguse ja vastavalt sellele omandussuhete muutmine on oluline eeldus regionaalse isemajandamise juurutamisele.

Omandusõiguse uuendamise aktuaalsed suunad lähtuvad regionaalse isemajandamise kontseptsioonist ja seonduvad riikliku omandusõigusega ning väljenduvad vajaduses: 1) tunnistada üheselt rahvusvabariigid nende territooriumil riigile kuuluva vara omanikeks ja 2) tunnistada riiklikud sotsialistlikud ettevõtted (koondised) neile kinnistatud vara omanikeks. Viimase põhimõtte rakendamine eeldab operatiivse haldamisõiguse instituudi senise traditsioonilise käsitluse kasutamise loobumist ettevõtete tegevuse reglementeerimisel. Rõhutatakse, et praegu kehtiv riikliku ettevõtte (koondise) seadus operatiivse haldamisõiguse mõistet ei kasuta.

Ettevõtte käsitlemine mitte operatiivse haldamisõiguse subjektina, vaid omanikuna aitab oluliselt kaasa mitmete kardinaalsete poliitilis-majanduslike probleemide lahendamisele, sealhulgas võitlusele majanduse administratiivse sõltumatuse eest ja ametkondliku diktaadi ning bürokraatia vastu, annab võimaluse reaalselt rakendada isemajandamist ja tõsta selle kaudu töö efektiivsust.

Vabariigi käsitlemine tema territooriumil asuva riikliku vara omanikuna on regionaalse isemajandamise kontseptsiooni üks komponente ja selle rakendamise üks tingimusi. Riikliku omandi ühtsus tagatakse omandussuhete õigusliku reguleerimise vastava mehhanismiga.

EKP Pärnu Rajoonikomitee

Toimetusse saanud
5. IX 1988

Jüri RAIDLA

OWNERSHIP AND REGIONAL ECONOMIC AUTONOMY IN THE CONCEPT OF RESTRUCTURING

To carry out the economic reform, qualitative changes are required in the laws valid presently. The need for changes is especially urgent in the civil law, among it in the laws concerning ownership. New principles of ownership are an important prerequisite for introducing regional economic autonomy.

The trends topical in the renewal of ownership relation are dictated by the concept of economic autonomy and are related to the state ownership. They express the necessity 1) to claim the national republics the sole proprietors of the state property located on their territories, and 2) to claim the socialist state enterprises (associations) the owners of the property given at their disposal. The application of the latter principle requires that in regulating the activities of enterprises the traditional approach to the institutes with

the right of operative management given up. It is worth mentioning that the Law on State Enterprise valid presently does not use the right of operative management.

The treatment of an enterprise as an owner rather than a subject of the right of operative management is a significant contribution to solving several major political-economic problems, backing the struggle for administrative independence of economy and against departmental dictatorship and bureaucracy, making it possible to implement real cost-accounting and thereby improve performance.

The treatment of a republic as the proprietor of the state property on its territory is one of the components of the concept of regional economic autonomy, and one of its preconditions. The unity of state property will be guaranteed by a respective regulatory mechanism.

*Pärnu District Committee
of the Communist Party of Estonia*

Received
Sept. 5, 1988