

ЭКОНОМИКА И ПРАВО

В.В. ЛАПТЕВ

В.В. ЛАПТЕВ

ЭКОНОМИКА И ПРАВО

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ



МОСКВА ЭКОНОМИКА 1981

ББК 65.9(2)30
Л24

л 10807—008
011[01]—81 ПОДПИСНОЕ. БЗ-27-198-80. 2202000000

© Издательство «Экономика», 1981

ПРЕДИСЛОВИЕ

В эпоху развитого социализма важное значение имеет повышение эффективности общественного производства, совершенствование хозяйственного механизма нашего общества. Данные задачи поставлены в решениях XXV съезда КПСС. Их осуществлению будет способствовать претворение в жизнь комплекса мероприятий, намеченных постановлением ЦК КПСС «О дальнейшем совершенствовании хозяйственного механизма и задачах партийных и государственных органов» и постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» от 12 июля 1979 г.

Совершенствование социалистического хозяйствования требует *улучшения правового регулирования хозяйственных отношений*. В условиях социализма данное регулирование является важным элементом хозяйственного механизма. Правовое регулирование хозяйственных отношений используется в нашей стране как действенный инструмент организации социалистического производства.

Некоторые аспекты данной проблемы рассматриваются в настоящей работе. В ней раскрывается роль права в регулировании экономики, исследуется правовое регулирование хозяйственных отношений, складывающихся как в процессе осуществления хозяйственной деятельности, так и при руководстве ею, показывается развитие хозяйственного законодательства, характеризуются правовая организация производственно-хозяйственных комплексов, социалистическая собственность и режим ее объектов, рассматриваются юридические проблемы хозяйственного расчета, планирования хозяйственной деятельности, хозяйственный договор и его роль в социалистической экономике, ответственность в хозяйственных отношениях.

Актуальность данных вопросов вряд ли может вызвать сомнения. От их правильного решения во многом зависит четкое функционирование хозяйственного механизма. А это значит, что экономисты, работники народного хозяйства должны ориентироваться в правовых аспектах развития экономики, способствовать использованию правовых средств в хозяйственной работе.

Повышение эффективности общественного производства, совершенствование хозяйственного механизма приобретают

особую значимость в связи с предстоящим XXVI съездом партии. На нем будут обсуждены очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики, основные направления экономического и социального развития страны в одиннадцатой пятилетке. Повышение эффективности общественного производства — сложная проблема, решаемая с помощью экономических, организационных и других мер. Важное место среди них принадлежит совершенствованию правового регулирования хозяйственных отношений. В современных условиях роль хозяйственного права в регулировании экономики существенно возрастает. Это выдвигает необходимость изучения хозяйственными работниками правовых основ руководства и осуществления хозяйственной деятельности. В предлагаемой книге делается попытка способствовать решению данной задачи.

Книга рассчитана на экономистов, работников народного хозяйства. Этим определяется как выбор исследуемых вопросов, так и стиль изложения. Сугубо юридические вопросы излагаются кратко и по возможности доходчиво. Более обстоятельно рассматриваются экономико-правовые проблемы, по ним высказываются суждения и предложения, носящие иногда спорный характер. Думается, что такой подход даст возможность читателю, не являющемуся юристом, не только понять роль права в экономике, но и прийти к определенным выводам относительно способов решения ряда общих и конкретных хозяйственно-правовых проблем, путей улучшения правового регулирования хозяйственных отношений.

I

ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ИХ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

1.1. ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

В процессе социалистического хозяйствования предприятия, производственные объединения и другие хозяйственные органы вступают между собой в *хозяйственные отношения*. Данные отношения складываются в сфере социалистического воспроизводства. Но хозяйственными являются не все отношения, возникающие в этой области, к ним не принадлежат трудовые отношения, отношения индивидуального потребления. Хозяйственными являются лишь такие отношения социалистического воспроизводства, которые складываются в *процессе осуществления хозяйственной деятельности и при руководстве ею*. Понимаемые в таком смысле хозяйственные отношения составляют самостоятельный вид общественных отношений¹.

Выделение хозяйственных отношений как особой группы отношений, складывающихся в социалистической экономике, нашло отражение в новой Конституции СССР. В статье 16 Конституции указывается, что экономика СССР составляет единый народнохозяйственный комплекс, охватывающий все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны². В данном определении отсутствуют указания на потребление. Это свидетельствует о том, что в нем речь идет не о фазах социалистического воспроизводства, в данном случае экономика понимается как совокупность звеньев народного хозяйства. Вместе с тем в Конституции СССР применяется и понятие экономики в широком смысле, включающее и индивидуальное потребление граждан. Экономика в таком понимании характеризуется в Конституции СССР как экономическая система. Именно так называется глава 2 Конституции СССР, в которой содержится общая характеристика экономического строя развитого социализма.

¹ См. Теоретические проблемы хозяйственного права.— М.: Наука, 1975, с. 23—32.

² См. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических республик.— М.: Политиздат, 1977.

Даваемое в статье 16 Конституции СССР определение экономики как единого комплекса, состоящего из звеньев народного хозяйства, имеет важное значение для уяснения сущности хозяйственных отношений социалистического общества. Данные отношения складываются именно между звеньями социалистической экономики — предприятиями, производственными объединениями, органами хозяйственного руководства. Понятие «звено народного хозяйства» охватывает социалистические организации, но не отдельных граждан. В условиях социализма отдельные граждане участвуют в хозяйственной деятельности не изолированно, а в составе трудовых коллективов, являющихся первичными хозяйственными и политическими ячейками общества. Отдельный гражданин не ведет в социалистическом обществе плановой хозяйственной деятельности, хотя он может заниматься индивидуальной трудовой деятельностью.

Составляя основу социалистического хозяйствования, социалистическая собственность на средства производства предопределяет характер хозяйственных отношений социалистического общества. Данные отношения складываются на основе использования в процессе хозяйствования объектов социалистической собственности и охватывают как *непосредственное осуществление хозяйственной деятельности, так и руководство ею*. И та и другая деятельность составляют две стороны единого процесса социалистического хозяйствования, проводимого государственными и кооперативными организациями. В этом процессе руководство и осуществление хозяйственной деятельности неразрывно связаны, ибо управление производством составляет функцию самого производства¹.

Подобно тому как *руководство и осуществление хозяйственной деятельности составляют в социалистическом обществе единое целое, едины и складывающиеся при этом хозяйственные отношения*². Данное обстоятельство необходимо подчеркнуть в силу его принципиальной важности. Хотя вопрос о природе социалистических хозяйственных отношений является по существу экономическим, им в немалой степени занимаются и юристы. Это объясняется тем, что выяснение природы данных отношений предопределяет характер их правового регулирования. Формы и методы правового регулирования зависят от характера общественных отношений, регулируемых правом и называемых в юридической науке предметом регулирования. В зависимости от предмета регулирования выделяются отрасли права, под которыми понимаются совокупности правовых норм, регулирующих определенные виды общественных отношений.

При подходе к определению сущности хозяйственных отно-

¹ См. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 23, с. 343.

² Подробнее см. Хозяйственное право: Учебник. — М.: Юридическая литература, 1970, с. 12—26.

шений некоторые юристы принимают за основу их товарно-денежный характер. Они подчеркивают существование товарного производства при социализме и рассматривают хозяйственные отношения как имущественные отношения товарно-денежного характера. Поскольку же в имущественных отношениях такого рода участвуют не только социалистические организации, но и граждане, делается вывод об однородности всех этих отношений и о необходимости регулировать их одной отраслью права — гражданским правом. Что же касается отношений по руководству народным хозяйством, то при подобном подходе они рассматриваются как отношения совершенно иного порядка, поскольку не носят товарно-денежного характера. Они исключаются из сферы хозяйственных отношений и объединяются с отношениями административного управления¹.

В социалистической экономике *отношения по осуществлению хозяйственной деятельности и по руководству ею едины*. Их нельзя разорвать на том основании, что одни из них товарные, а другие нет. Товарный или нетоварный характер социалистических хозяйственных отношений имеет известное значение для их характеристики, но различие по данному признаку не является основным и определяющим при их классификации.

Главная и наиболее характерная черта социалистических хозяйственных отношений состоит не в товарности, а в *плановости этих отношений*. Социалистические хозяйственные отношения — это прежде всего отношения планомерные, плановость составляет их основную и наиболее характерный признак.

Будучи плановыми по своему характеру, хозяйственные отношения социалистического общества имеют *имущественное содержание*. Их имущественное содержание определяется тем, что социалистическое хозяйство есть использование материальных, финансовых ресурсов и иного имущества для достижения экономических целей. Имущественное содержание хозяйственных отношений может выражаться в движении имущества, например, при поставке продукции, или в распоряжении им с помощью плановых заданий и иных актов хозяйственного руководства. Возникающие и в том и другом случае хозяйственные отношения едины, причем отношения по горизонтали и вертикали неразрывно связаны между собой.

Единство хозяйственных отношений по горизонтали и вертикали, отношений, возникающих при осуществлении хозяйственной деятельности и при руководстве экономикой, не раз подчеркивалось в экономической литературе. При этом обращалось внимание на неправильность противопоставления товарных и нетоварных отношений при социализме, указывалось на то, что

¹ См., например, Рахмилович В. А. Правовые формы хозяйственного расчета в промышленных объединениях. — М.: Юридическая литература, 1977, с. 106—119.

это является традицией буржуазного частного права, не соответствующей условиям социалистического хозяйствования.

На единстве хозяйственных отношений социалистического общества и основываются предложения о выделении в системе советского права самостоятельной *отрасли хозяйственного права*, нормы которой регулируют хозяйственные отношения как по горизонтали, так и по вертикали¹. Данная концепция, хотя и оспаривается некоторыми юристами, приобретает в последние годы все большее число сторонников. Это нашло выражение и в том, что хозяйственное право сформировалось в самостоятельную науку, исследующую в едином комплексе правовые проблемы социалистической экономики.

Теоретической основой хозяйственного права как отрасли права является единство хозяйственных отношений по горизонтали и вертикали, *сочетание во всех этих отношениях планово-организационных и имущественных элементов*. Речь идет именно о сочетании этих элементов в единых хозяйственных отношениях, хотя данный вопрос не всегда правильно трактуется в литературе.

Иногда пытаются различать не указанные элементы в единых хозяйственных отношениях, а два круга различных по характеру отношений — организационные и имущественные. При этом организационные отношения приравнивают к административно-правовым, а имущественные трактуются как товарно-денежные отношения, регулируемые нормами гражданского права². В результате такого подхода происходит отмеченный выше необоснованный разрыв единых хозяйственных отношений социалистического общества. Между тем в условиях социализма организационные и имущественные отношения не составляют самостоятельных сфер хозяйственных отношений, хозяйственные отношения по горизонтали и вертикали едины в основном и главном. Во всех этих отношениях неразрывно сочетаются имущественные и планово-организационные элементы.

Вместе с тем единство хозяйственных отношений не исключает, а, наоборот, предполагает видовые различия между их отдельными группами. В науке хозяйственного права выделяются три основных вида хозяйственных отношений: 1) *отношения, складывающиеся при осуществлении хозяйственной деятельности*; 2) *отношения, возникающие при руководстве ею*; 3) *внутрихозяйственные отношения*.

¹ Подробнее о хозяйственном праве как самостоятельной отрасли права см. Лаптев В. В. Предмет и система хозяйственного права. — М.: Юридическая литература, 1969.

² См., например, Братусь С. Н. Отрасль советского права: понятие, предмет, метод. — Советское государство и право, 1979, № 11, с. 30; Маслов В. Ф., Пушкин А. А., Прокопенко И. Ф. Правовое регулирование хозяйственной деятельности в условиях социализма. — Советское государство и право, 1980, № 1, с. 16.

Хозяйственные отношения первого вида складываются непосредственно при осуществлении хозяйственной деятельности по производству продукции, выполнению работ, оказанию услуг. Их участниками являются обычно организации первичного звена народного хозяйства — предприятия и производственные объединения, а иногда организации среднего звена, например управления промышленных объединений, когда они осуществляют централизованные производственно-хозяйственные функции. В некоторых случаях такие функции могут осуществляться и на уровне министерства как высшего звена отраслевого управления.

Предусмотренное в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» от 12 июля 1979 г.¹ развитие хозрасчетных методов в деятельности промышленных и строительных министерств приводит к расширению участия министерств в таких хозяйственных отношениях. Так, головные министерства, производящие товары народного потребления, будут теперь заключать на оптовых ярмарках генеральные договоры на поставку всей соответствующей продукции, включая продукцию, производимую предприятиями других ведомств. Разумеется, применение хозрасчетных начал в деятельности министерств означает развитие хозрасчета в управлении производством, использование хозрасчетных методов не только в горизонтальных, но и в вертикальных хозяйственных отношениях.

Хозяйственные отношения второго вида возникают при руководстве хозяйственной деятельностью. Их участниками являются, с одной стороны, предприятия, производственные объединения и иные организации, а с другой — вышестоящие хозяйственные органы, которым эти организации подчинены. Иными словами, данные отношения носят хозяйственно-управленческий характер. Вместе с тем не следует переоценивать момент подчиненности в подобных отношениях, в ряде случаев они складываются и между несоподчиненными организациями, например между функциональным органом хозяйственного руководства (плановым, снабженческо-сбытовым) и предприятием или объединением, которому этот орган дает указание по вопросу, отнесенному к его компетенции. Такое указание обязательно для предприятия или объединения, хотя оно и не подчинено функциональному органу. В хозяйственных отношениях данного вида независимо от наличия или отсутствия подчиненности используется метод обязательных предписаний, при котором одна сторона отношения дает другой указание, обязательное для исполнения. Вместе с тем в рассматриваемых отношениях могут использоваться метод согласования и метод реко-

¹ См. СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

мендаций, получающие развитие в ходе проведения мероприятий по совершенствованию социалистического хозяйствования (см. 1.2).

Хозяйственные отношения третьего вида осуществляются непосредственно в сфере производства. Их участниками являются внутренние подразделения на предприятии, производственные и структурные единицы в объединениях первичного звена. Они вступают между собой и с хозяйственным органом, в состав которого входят, во внутрихозяйственные отношения в процессе ведения производственно-хозяйственной деятельности и руководства ею. Таким образом, внутри хозяйственного органа также складываются отношения по горизонтали и вертикали, но они отличаются значительным своеобразием по сравнению с отношениями между хозяйственными органами. Своеобразие этих отношений определяется тем, что они ограничиваются рамками хозяйственного органа, в связи с чем данные отношения регулируются в особом порядке. Если отношения между хозяйственными органами регулируются в общенормативном порядке, то порядок осуществления внутрихозяйственных отношений определяется обычно самими хозяйственными органами. Все это обосновывает выделение внутрихозяйственных отношений в особую группу хозяйственных отношений.

Приведенная группировка хозяйственных отношений по видам не является исчерпывающей. Их классификация может проводиться и по другим критериям, например по субъектам отношений, по методам регулирования, используемым в них. Общие черты, присущие всем хозяйственным отношениям, и особенности их отдельных видов учитываются в правовом регулировании данных отношений.

1.2. РОЛЬ ПРАВА В РЕГУЛИРОВАНИИ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Хозяйственная политика партии и государства основывается на объективных экономических законах и закрепляется в правовых нормах. *Правовое регулирование хозяйственных отношений* играет важную роль в осуществлении экономической политики. В. И. Ленин подчеркивал, что экономическую политику надо «закрепить законодательно в наибольшей степени для устранения всякой возможности отклонения от нее»¹. Правовое регулирование придает стабильность, устойчивость хозяйственным отношениям, создает строгий порядок в экономике.

Понятие «правовое регулирование хозяйственных отношений» широко используется в литературе и на практике. Что же выражает это понятие? Оно означает *упорядочение или организацию хозяйственных отношений с помощью правовых средств.*

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 244.

Правовое регулирование хозяйственных отношений может осуществляться двояким способом. Во-первых, путем издания правовых норм, т. е. юридически закрепленных общих правил социалистического хозяйствования. Такая форма правового регулирования называется обычно нормативным регулированием. Во-вторых, с помощью индивидуальных правовых актов. К ним относятся индивидуальные задания или указания, хозяйственные договоры и иные решения, направленные на организацию хозяйственных отношений, принимаемые в соответствии с законодательством и имеющие индивидуальное значение.

Наиболее важную роль играет *нормативное правовое регулирование хозяйственных отношений*. Нормы права по регулированию хозяйственных отношений определяют устойчивые параметры функционирования хозяйственного механизма, устанавливают на длительное время правила социалистического хозяйствования.

В сфере социалистического хозяйствования на основе норм хозяйственного права и соответствующих им юридических фактов возникают хозяйственно-правовые отношения. Участниками-субъектами этих отношений выступают социалистические организации, главным образом хозяйственные органы — предприятия, производственные объединения, органы хозяйственного руководства. В качестве субъектов хозяйственного права могут действовать также внутренние подразделения и производственные единицы хозяйственных органов.

Некоторые субъекты хозяйственного права пользуются правами юридического лица. Понятие юридического лица иногда рассматривается как выражающее полную характеристику правового положения социалистических организаций. Однако такая трактовка неверна, понятие юридического лица характеризует социалистические организации как участников не всех правовых отношений, а только регулируемых гражданским законодательством. Поэтому понятие юридического лица и определяется в Основах гражданского законодательства¹. Многие социалистические организации пользуются правами юридического лица, ими обладают, например, предприятия и производственные объединения. Но есть и такие организации, которые являются субъектами хозяйственного права, но не пользуются правами юридического лица, например производственные единицы. Хозяйственное министерство, руководя подчиненными предприятиями и объединениями, действует как субъект хозяйственного права, но не как юридическое лицо. Наличие у некоторых субъектов хозяйственного права свойств юридического лица имеет важное значение. Но его нельзя переоценивать, особенно в условиях развития и совершенствования хозяйственного законодательства (см. 1.3), когда создаются возможности четкого и

¹ См. Ведомости Верховного Совета СССР, 1961, № 50, ст. 525.

полного определения хозяйственной правосубъектности социалистических организаций в самом хозяйственном законодательстве без использования в этих целях законодательства гражданского¹.

Участвуя в хозяйственных правоотношениях, субъекты хозяйственного права воздействуют друг на друга определенными способами. Такие способы называются обычно *методами правового регулирования*. Некоторые ученые полагают, что каждая отрасль права имеет лишь один, присущий ей метод правового регулирования, например, гражданское право — метод равенства сторон правоотношения, административное право — метод власти и подчинения². Но подобный подход применим далеко не ко всем отраслям права. Так, в хозяйственном праве используется не один, а три метода правового регулирования: *метод обязательных предписаний, метод согласования и метод рекомендаций*. Применение в данной отрасли права различных методов регулирования дает возможность использовать такие способы воздействия на хозяйственные отношения, которые в наибольшей степени способствуют решению экономических и политических задач.

При использовании метода обязательных предписаний одна сторона правового отношения дает другой обязательное для нее указание, т. е. вопрос решается односторонне (например, утверждение плана). В случае когда применяется метод согласования, вопрос решается не односторонне, а по взаимному согласию участников правового отношения (например, заключение хозяйственного договора). Особое место в системе правового регулирования занимает метод рекомендаций. При его использовании одна сторона правового отношения воздействует на другую путем советов или рекомендаций о рациональной организации хозяйственной деятельности. Такой метод регулирования дает возможность воздействовать на деятельность хозяйственных органов по вопросам, которые отнесены к их компетенции. Большей частью он применяется для руководства кооперативными организациями, но в последнее время используется и в государственном хозяйстве, что способствует развитию инициативы и самостоятельности низовых хозяйственных звеньев.

Правовые нормы не только регулируют хозяйственные отношения, но и устанавливают порядок ведения хозяйственной деятельности и руководства экономикой. Установление в правовых нормах правил социалистического хозяйствования имеет важное значение для обеспечения рационального функционирования механизма социалистической экономики. Это обеспечивается путем *юридического закрепления принципов, форм и методов руководства народным хозяйством*.

Закрепляемые в правовых нормах принципы руководства народным хозяйством по своему содержанию являются эконо-

¹ См. Теоретические проблемы хозяйственного права, с. 83—85.

² См., например, Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права. — М.: Госюриздат, 1961, с. 10—11; Козлов Ю. М. Административные правоотношения. — М.: Юридическая литература, 1976, с. 74—104.

мическими, политическими и организационными. К ним относятся такие принципы, как демократический централизм в руководстве хозяйством, единство политического и хозяйственного руководства, плановость и другие руководящие начала, определяющие основы социалистического хозяйствования. Хотя по содержанию данные принципы являются экономическими, политическими и организационными, будучи закрепленными в нормах права, они получают и правовое значение, становятся и правовыми принципами, делаются юридически обязательными.

Вместе с тем существует и такой принцип социалистического хозяйствования, который является юридическим не только по форме закрепления, но и по своему содержанию. Речь идет о *принципе социалистической законности в хозяйственных отношениях*. Данный принцип означает строгое соблюдение правовых норм, определяющих порядок руководства и осуществления хозяйственной деятельности. Такое понимание принципа социалистической законности в хозяйственных отношениях вытекает из того, что эти отношения складываются как при осуществлении хозяйственной деятельности, так и при руководстве ею.

Каждое управленческое решение должно приниматься в рамках законности, соответствовать законодательству, не противоречить ему. Оно должно быть обоснованным не только экономически, но и юридически. Соблюдение законности обеспечивает необходимый порядок в хозяйстве. Значение законности с большой силой подчеркивается в новой Конституции СССР. В статье 4 Конституции указывается, что Советское государство, все его органы действуют на основе социалистической законности. Это требование относится ко всем органам государства, в том числе и к его хозяйственным органам.

Строгое соблюдение социалистической законности в хозяйственных отношениях имеет особенно важное значение в условиях совершенствования хозяйственного механизма. Это было подчеркнуто в решениях ноябрьского (1979 г.) Пленума ЦК КПСС, где отмечалось, что «строгое, неукоснительное выполнение законов — одна из безусловных предпосылок успешного функционирования всего хозяйственного механизма»¹. Весьма важно соблюдение принципа законности в хозяйственных отношениях по вертикали; здесь иногда можно встретиться с таким положением, когда вышестоящие органы нарушают права нижестоящих звеньев, не заботятся о соблюдении установленного в законодательстве порядка управления и планирования хозяйственной деятельности. В результате снижается эффективность общественного производства, ослабляется действенность хозяйского расчета в социалистической экономике.

¹ Брежнев Л. И. Речь на Пленуме Центрального Комитета КПСС 27 ноября 1979 г. Постановление Пленума ЦК КПСС.— М.: Политиздат, 1979, с. 24—25.

Многие ученые-экономисты справедливо считают соблюдение социалистической законности в хозяйственных отношениях необходимым условием совершенствования хозяйственного механизма. Так, П. Г. Бунич отмечает, что назрела необходимость серьезного расширения прав предприятий. Нужен механизм их реализации, нужны гарантии, которые не позволили бы ограничивать хозрасчетную самостоятельность наших предприятий. Без этого выполнение постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. будет существенно затруднено¹.

Нормы права закрепляют не только принципы, но и формы руководства народным хозяйством. Говоря о формах руководства хозяйством, необходимо заметить, что в экономической и правовой науке высказываются различные мнения относительно содержания понятия хозяйственного руководства и его соотношения с понятием хозяйственного управления. Некоторые авторы полагают, что эти понятия являются синонимами, другие считают управление более широким понятием, включающим в себя и руководство, третьи рассматривают в качестве более широкого понятие руководство, а управление трактуют как одну из его форм. Наиболее правильной представляется последняя точка зрения, согласно которой руководство рассматривается как понятие родовое, а управление — видовое.

Представляется правильным определение соотношения руководства и управления, даваемое применительно к сфере сельского хозяйства, в котором указывается, что хотя с юридической точки зрения всякое управление есть в то же время и руководство, однако не всякое руководство есть управление. Советское государство, например, руководит колхозами, но не управляет ими, поскольку колхозы — самоуправляющиеся кооперативные организации. Между тем, руководя совхозами, Советское государство также управляет ими, поскольку эти сельскохозяйственные предприятия принадлежат ему на праве собственности².

С этих позиций управление представляет собой форму руководства. В качестве форм руководства социалистической экономикой используются также планирование и контроль за хозяйственной деятельностью. Но такое понимание вызывает возражение со стороны некоторых ученых. Например, И. М. Разнатовский полагает, что трактовка планирования как формы руководства отрывает его от управления, чего нет при рассмотрении планирования в качестве функции управления³. Однако такой подход не может быть признан основательным; рассмотрение управления и планирования в качестве форм руководства

1. См. Арифметика и алгебра хозяйственных ситуаций.— ЭКО, 1980, № 1, с. 95.

2. См. Проблемы совершенствования руководства и управления сельским хозяйством в СССР.— Кишинев: Карта Молдовеняске, 1978, с. 177.

3. См. Разнатовский И. М. Правовое регулирование планирования народного хозяйства СССР.— Киев: Наукова думка, 1977, с. 18.

вовсе не отрывает их друг от друга, а соответствует реальному различию между этими двумя видами деятельности.

Хотя управление и планирование тесно связаны между собой, но они не всегда совпадают друг с другом. Если министерства и другие вышестоящие хозорганы и управляют хозяйственной деятельностью подчиненных предприятий, и планируют ее, то Госплан СССР и входящие в его систему плановые органы осуществляют только плановую работу. Это показывает необходимость рассматривать управление и планирование как самостоятельные формы руководства экономикой. Вместе с тем должно быть и обобщающее понятие для этих видов деятельности. В качестве такового и используется понятие руководства. Конечно, можно было бы в этом случае применять понятие управления в широком смысле в отличие от управления в узком смысле как деятельности по руководству подчиненными объектами. Но это менее предпочтительно, поскольку тогда придется постоянно следить, идет ли речь об управлении в широком или в узком смысле.

Поэтому более правильно считать, что нормами права закрепляются управление, планирование и контроль за хозяйственной деятельностью как формы руководства экономикой. Все они должны осуществляться в соответствии с законодательством. С этих позиций и само нормативное правовое регулирование также выступает как особая форма руководства хозяйством. Действительно, издавая правовые нормы, определяющие правила социалистического хозяйствования, органы государства в особой, своеобразной форме руководят экономикой. Значение данной формы руководства весьма велико, поскольку все другие его формы должны применяться в соответствии с законодательством. В этом смысле нормативное правовое регулирование является *основополагающей формой руководства экономикой*.

Выше уже отмечалось, что правовое регулирование может быть не только нормативным, но и во многих случаях может носить индивидуальный характер. Управляя хозяйственной деятельностью, планируя и контролируя ее, органы хозяйственного руководства регулируют соответствующие хозяйственные отношения. Но такое регулирование не выражается в нормах права, не является нормативным регулированием. Оно носит индивидуальный характер и должно соответствовать нормам права, осуществляться в соответствии с законодательством. Практическое значение такого правового регулирования весьма велико.

Именно с помощью индивидуальных актов управления, принимаемых в соответствии с законодательством, и осуществляется практическая работа по руководству экономикой. Принимая подобные решения, хозяйственные руководители не всегда осознают, что с помощью индивидуальных актов управления осуществляется правовое регулирование хозяйственных

отношений, но в действительности юридическое значение актов управления именно таково: с их помощью в процессе руководящей деятельности хозяйственные отношения регулируются, упорядочиваются, развиваются в нужном направлении, что и позволяет обеспечить эффективное функционирование механизма социалистического хозяйствования.

Поэтому как нормативное, так и индивидуальное правовое регулирование составляют *неотъемлемый элемент хозяйственного механизма*. Данный механизм включает совокупность экономических, правовых, социально-психологических и организационных структур, форм и методов, основывающихся на системе объективных экономических законов социализма и обеспечивающих рациональное функционирование социалистической экономики¹. Включение в хозяйственный механизм как нормативных, так и индивидуальных форм правового регулирования позволяет использовать их в неразрывном единстве. Необходимо совершенствовать и те и другие формы в соответствии с общими задачами улучшения хозяйственного механизма.

Система мер по совершенствованию хозяйственного механизма определена в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. В этом нормативном акте предусматривается улучшение планирования, повышение роли хозяйственных договоров, развитие хозрасчета в управлении экономикой, совершенствование экономического стимулирования хозяйственной деятельности и другие мероприятия, направленные на повышение эффективности общественного производства. В постановлении прямо предусматривается необходимость издания ряда нормативных актов, т. е. улучшения нормативного регулирования хозяйственных отношений. Вместе с тем большое внимание уделяется обеспечению научной обоснованности плановых заданий, широкому использованию хозяйственных договоров и других индивидуальных актов правового регулирования хозяйственных отношений. Иными словами, постановление о хозяйственном механизме охватывает широкий круг вопросов правового регулирования хозяйственных отношений на основе *единого подхода к нормативному и индивидуальному правовому регулированию*.

Единый подход к нормативному и индивидуальному правовому регулированию хозяйственных отношений выражается и в том, что в последнее время в сфере хозяйственного права наряду с нормами — общими правилами, устанавливающими общий порядок для всех субъектов хозяйственного права и

¹ О понятии хозяйственного механизма подробнее см. Абалкин Л. И. Хозяйственный механизм развитого социалистического общества — М.: Мысль, 1973, с. 34—35; Стародубровский В. Г. Развитие экономических методов управления производством в условиях научно-технической революции. — В кн.: Научно-техническая революция, управление и право. — М.: ИГП АН СССР, 1975, с. 95.