

ных исследований в области государства и права.—Сов. гос-во и право, 1980, № 12, с. 51—56. 4. *Рузавин Г. И.* Научная теория. — М.: Мысль, 1978. — 244 с. 5. *Строгович М. С.* Некоторые вопросы использования психологических знаний в юридической науке.—Психол. журн., 1980, т. 1, № 5, с. 96—107.

*Поступила в редколлегию 16.03.81*

**А. М. Запорожец, канд. юрид. наук**

### **ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ ВЫПОЛНЕНИЯ ПЛАНОВЫХ ЗАДАНИЙ И ДОГОВОРНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ**

Институт учета в социалистическом обществе занимает первостепенное место, ибо он является мерилom общественного производства, показателем фактического уровня развития производительных сил. В. И. Ленин, делая замечания к тезисам ВСНХ «О хозяйственной политике», подчеркивал: «Основными задачами, стоящими перед государственной промышленностью, является увеличение продукции и удешевление ее себестоимости. Эти задачи могут быть разрешены лишь при условии строго-хозяйственного ведения предприятий, точного учета всех элементов производства и рационализации управления...» [1, с. 478]. Со всей очевидностью эти указания актуальны и сейчас. Строгий учет в области труда и потребления, использование сырья и готовой продукции в соответствии с их целевым назначением являются главнейшими задачами, стоящими на повестке дня всей нашей экономики. XXVI съезд КПСС обратил особое внимание на усиление контроля за результатами хозяйствования во всех звеньях экономики, на повышение роли финансово-кредитных рычагов в интенсификации производства и на этой основе совершенствование системы плановых показателей [2, с. 199—200]. Проблеме учета результатов хозяйственной деятельности уделено много внимания в экономической литературе [3; 4; 5; 6]. В юридической литературе вопросы учета практически не исследовались. Вот почему представляется правомерным их рассмотрение с точки зрения экономико-правовой регламентации.

На протяжении почти пятидесяти лет в промышленности основным показателем являлся объем валовой продукции [7]. Он включал в себя стоимость готовых изделий и полуфабрикатов как из своего сырья, так и сырья заказчика, выработанных за отчетный период. Когда в стране ощущался дефицит почти всех видов продукции, этот показатель в некоторой мере устраивал нашу экономику.

Построение развитого социалистического общества потребовало внести изменения в оценку деятельности предприятий. Наличие огромного промышленного потенциала страны, широкая кооперация между изготовителями продукции, взаимная зависимость производственных единиц друг от друга потребовали нового подхода к оценке результатов их деятельности.

Встала задача, чтобы потребители получали именно такую продукцию, которая соответствовала бы их запросам в малейших деталях, а оценка деятельности изготовителя производилась бы только в зависимости от личного вклада каждого производственного подразделения.

В соответствии с условиями хозяйственной реформы, получившими свое отражение в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» [8, 1965, № 19—20, ст. 153], было предусмотрено, что вышестоящими организациями утверждаются показатели: по производству, труду, финансам, капитальному строительству, внедрению новой техники и материально-техническому снабжению. Комплекс этих показателей, закрепленных нормой права и ставших, таким образом, юридически обязательными, должен был составить те звенья цепи, которые составили бы оптимальный уровень развития общественного производства. Центральным среди экономико-правовых показателей оказался «общий объем реализуемой продукции». Практика применения подтвердила в общем-то его жизненность и целесообразность. Проблема состоит в том, что в указанном постановлении не была подчеркнута необходимость комплексной оценки деятельности предприятий. Такой несколько нигилистический подход к правовой регламентации, безусловно, имел свое объективное обоснование, но это позволило хозяйственной практике стать на позиции, когда все остальные показатели стали второстепенными, *дополнительными* [9]. В связи с этим на протяжении более десяти лет велась оживленная дискуссия с целью либо найти новый показатель, который был бы лишен всех без исключения недостатков показателя «общий объем реализованной продукции», либо усовершенствовать, модифицировать его. Предложения отдельных авторов, высказанные в ходе дискуссий, отказаться от показателя реализуемой продукции, как известно, отклонены. В целом данный показатель соответствует социалистической системе хозяйствования. Однако это, безусловно, не исключает поиска новых его модификаций, методов использования, применения его в целом ряде других оценочных критериев. Такой комплекс показателей и предусматривается в новых условиях хозяйствования. Правовая регламентация в настоящее время соответствует потребностям хозяйственной практики. Задача состоит в том, чтобы в процессе реализации добиться четкого и комплексного использования предусмотренных экономико-правовых критериев. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» [8, 1979, № 18, ст. 118] исходит именно из такого положения. Установление показателя «объем поставок основных видов материально-технических ресурсов» в сочетании с другими фондообразующими показателями, безусловно, даст возможность более объективно проводить оценку деятельности производственного объединения. Известно, что постановление не выдвигает основных, ведущих и дополнительных показателей. На практике они должны применяться в комплексе.

Одним из таких показателей в части оценки эффективности производственной деятельности является «рост чистой продукции». Данный показатель в порядке эксперимента проверялся свыше 10 лет. В целом он оказался более эффективным, по сравнению с аналогичными показателями, применявшимися в народном хозяйстве страны. В чем его суть? Заключается она в том, что посредством его достигается объективность в определении производительности труда, вклада трудового коллектива в промышленное производство. В связи с этим возможно

обоснованное планирование оплаты по труду. Кроме того, он полностью исключает двойной счет при реализации продукции. Дело в том, что стоимость сырья, полуфабрикатов, изделий, проходя по технологической цепи изготовления в порядке кооперированных поставок, каждый раз у нового изготовителя учитывалась вновь и вновь, с добавлением труда, вложенного данным производителем. Например, подсчитано, что в 1975 году национальный доход страны составлял 361,5 млрд. рублей, а безналичный платежный оборот в то же время достигал свыше 2 триллионов рублей.

Показатель нормативно чистой продукции, безусловно, лишен такого ненужного повторного счета. Проведение эксперимента по данному показателю на значительной группе предприятий различных ведомств показало, что он точнее отражает индивидуальный вклад отдельных работников и коллективов трудящихся в общественное производство. Причем он приемлем как в целом для производственного объединения, так и для его структурных подразделений во внутрихозяйственной практике [10, 1979, № 2, с. 6; № 13, с. 19]. Такое сочетание вполне правомерно и целесообразно.

В то же время среди других оценочных показателей важную роль будет играть и «объем поставок основных видов материально-технических ресурсов». На первый взгляд оба эти показателя автономны. Но это не так. Связь здесь самая тесная и непосредственная. В связи с этим дальнейшая правовая регламентация хозяйственных отношений должна строиться с учетом неразрывной связи этих критериев. Во всяком случае следует тщательно и всесторонне выявить положительные стороны и недостатки в показателе реализации с целью его совершенствования и приближения к потребностям хозяйственной жизни уже в новых условиях. Известно, что в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» [8, 1965, № 19—20, ст. 153] предусматривалось, что вышестоящая организация утверждает общий объем реализуемой продукции. В новом постановлении этот показатель также остался утверждаемым. Ранее хозяйственная практика складывалась таким образом, что в подавляющем большинстве случаев, из года в год, этот показатель утверждался с определенным процентом увеличения, т. е. фактически реализация стала своего рода «валом», который всегда должен расти. Но диалектика развития как раз и заключается в том, что объем реализации во многих случаях не только не может расти, но наоборот уменьшается в связи с постоянным совершенствованием производительных сил. Например, снижение потребления электроэнергии свидетельствует о более рациональном ее использовании, уменьшении расхода металла в результате заме-

ны его синтетическими материалами, снижении сметной стоимости строительства как следствии рациональных методов и применения более дешевых строительных материалов и т. д.

Для всех производственных объединений утверждается суммарный показатель, хотя, как известно, не у всех производителей одинакова роль в выпуске реальных объектов. Дело в том, что одни выпускают готовую продукцию для использования (эксплуатации) в народном хозяйстве (конечная продукция), а другие производят сырье, полуфабрикаты, изделия, которые в дальнейшем еще неоднократно будут подвергаться переработке (промежуточная реализация). Для народного хозяйства страны все они важны и необходимы, но только конечная продукция создает реальные объекты материального мира. Конечная — это та продукция, которая переработке уже подвергаться не будет, подлежит потреблению или на которую начисляются амортизационные отчисления. Это машины, станки, комбайны, предметы народного потребления.

Если объемы реализации будут определяться только как следствие рачительного хозяйствования, то народное хозяйство страны получит дополнительные резервы и новые производственные возможности. Например, произведено 109 млн. т проката. Много это или мало? Если половина его пошла в передел, то это мало и плохо, если же запросы в нем удовлетворены повсеместно, то это весьма хорошо. Практика свидетельствует, что потребности в прокате удовлетворяются далеко не полностью. В конечном счете любого производственника общее количество проката не интересует; ему нужно, чтобы предприятие получило его в установленном ассортименте, в наиболее подготовленном для последующей обработки виде. Нынешняя постановка проблемы реализации требует одного — побольше прокатать тонн. Вследствие этого огромное количество металла идет в стружку либо безвозвратно теряется [11]. Сама по себе суммарная величина выпуска важна для общей оценки, как база сырья. Прокат как таковой тем и ценен, что он воплощается в машинах, станках, оборудовании, оснастке, которые используются при выпуске готовой продукции. При ныне существующей системе металлургические заводы стремятся прокатать металл потяжелее, хотя в конечном счете эта тяжесть ложится многократной нагрузкой на экономику страны: машины будут тяжеловесными, на такую машину необходима дополнительная трата энергии, они неуклюжи, неудобны в эксплуатации и т. д. [12].

Все это приводит к несбалансированности на отдельных участках народного хозяйства. Хотя социалистическое производство по своему содержанию и является непосредственно общественным производством [13, с. 258], однако следует иметь в виду, что труд при социализме еще не стал непосредственно общественным [14, с. 72]. Поэтому «в социалистическом обще-

стве потребительная стоимость постепенно становится, таким образом, непосредственной потребительной стоимостью» [15, с. 129]. Чтобы добиться здесь тождества, следует и далее совершенствовать механизм хозяйствования. Необходимо исключить случаи, когда производимая продукция в социалистическом обществе не находит своего полного применения. Это аномалии, но тем не менее они имеют достаточно широкое распространение, свидетельствуют о недостаточной «притертости» частей хозяйственного механизма. Одной из причин этого является всеобщность показателя «общий объем реализуемой продукции», обезличенность производимой продукции. Поэтому этот показатель в нынешней практике его применения грешит серьезными пороками.

Исходя из этого, предлагались другие показатели. В частности, Е. А. Хруцкий и В. А. Сакович считают, что «в качестве критерия оптимальности может служить максимум прибыли». Однако при этом они уточняют: «При решении локальных задач технико-экономического планирования и материально-технического снабжения очень часто удобно в качестве критерия оптимальности брать минимум приведенных совокупных затрат» [6, с. 43—44]. Думается, что такая позиция авторов несколько не точна. Прежде всего нельзя в условиях социалистического хозяйствования ставить цель получения максимума прибыли, ибо оценка деятельности нашего общества в конце концов не может сводиться к этому. Прибыль предусматривается в плане и достижение ее показателей обеспечивается нормальным функционированием хозяйственного механизма. Кроме того, дополнение авторов тем более излишне, так как совокупные затраты являются тем рычагом, который позволяет добиваться результативности, т. е. именно они оказывают непосредственное влияние на величину прибыли. Решение проблемы состоит в том, какое место в изготовлении продукции занимает данный производитель, какую по значимости продукцию он выпускает — сырье, полуфабрикаты или конечную.

Все это дает основание подойти к объему реализации с иных позиций. Со всей очевидностью здесь следует вести различный учет в виде конечной и промежуточной продукции (реализации). Этот вывод диктуется тем, что общественное производство ведется в конечном счете ради одной цели — создания материально-технической базы коммунизма (преамбула Конституции СССР). Социалистическое государство, в лице его органов государственной власти и управления, должно добиваться получения максимального количества конечной продукции в виде определенного их производства:

Конечная реализация будет получать отражение в натуральном и денежном выражении. Причем преимущественное значение необходимо отдать первому. Промежуточная реализация — это прежде всего показатель в стоимостном выра-

жении. Однако при необходимости он может выражаться в натуральных единицах.

Решение проблемы возможно только в условиях функционирования крупных межотраслевых производственных объединений. Значительный объем промышленного производства в виде промежуточной реализации должен обеспечить производственные потребности в выпуске установленных в плане показателей конечной реализации. Основная масса промежуточного продукта должна производиться в пределах технологических комплексов. Она должна составлять от 70 до 90% потребности объединения. Остальная часть будет приходиться на кооперированные поставки. Роль и значимость поставок намного возрастет. Обеспечение непрерывного цикла будет строго зависеть от своевременной поставки промежуточной продукции.

Именно здесь находятся точки соприкосновения обоих показателей, т. е. нормативно чистой продукции и объема реализации. Выполнение планов роста чистой продукции возможно только при надлежаще организованном материально-техническом обеспечении. Хозяйственная практика применения данного показателя подтверждает, что только при реальном исполнении договорных обязательств можно добиться выполнения заданий по нормативно чистой продукции, а следовательно, росту производительности труда, а также соразмерному росту заработной платы [10, 1979, № 39, с. 12—13]. Следовательно, нарушение ритма материально-технического снабжения в первую очередь скажется на материальном интересе работников. Кроме того, неритмичность производственного процесса в свою очередь породит цикл последующих нарушений. Надежным фактором в обеспечении ритмичности производства, как это предусматривается в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. № 695, должны быть балансы производственных мощностей и потребностей в сырье, материалах, полуфабрикатах и изделиях [8, 1979, № 18, ст. 118, п. 1—3, 16]. Предусматривается, что в годовых планах составляются балансы по развернутой номенклатуре продукции и планы распределения ее по фондодержателям. Думается, что балансовый метод в нынешних условиях должен получить дальнейшее распространение, вплоть до изготовителей и потребителей, а не только на министерском уровне. Например, Чимкентский каракулевый завод имеет 8—10 потребителей ежегодно. Причем один из них получает всего 0,5%, второй — 1%, третий — 1,2%, четвертый — 5,5% от общего количества выпускаемого сырья. Такое распределение явно ненормально и нецелесообразно. Практика значительно выиграла бы, если, скажем, у него было 2—3 постоянных потребителя. В этом случае говорить о балансе вполне правомерно. Или другой пример. Производственное объединение «Уралгидромаш» неоднократно ставило

перед Госснабом СССР вопрос о целесообразности закрепления за ним основных постоянных потребителей насосов [16]. В этом случае центральные планово-регулирующие органы освободились бы от мелочной опеки и детального регламентирования технологических процессов практически всех предприятий, объединений. Они могли бы заниматься действительно научным планированием производства конечной продукции, заложенной в планах экономического и социального развития страны. Такая задача в настоящее время тем более разрешима, ибо баланс будет соответствовать производственным возможностям по паспорту производственного объединения. Поэтому требуется дальнейшая правовая регламентация этой стороны деятельности, как планово-регулирующих органов управления, так и поставщиков и потребителей. Кроме решения чисто организационных проблем, связанных с освобождением государственного аппарата от централизованного оформления большого количества нарядов [4, с. 227—228], одновременно был бы сделан решительный шаг в обеспечении гарантированности материального обеспечения производственного процесса. Достигалось бы тождество плановых заданий и соответствующих договорных обязательств. Оценка их выполнения настолько длительное время велась различно, что достижение здесь тождественности потребует значительных усилий. Хотя в конечном счете оценка выполнения плановых заданий и адекватных им договорных обязательств получает отражение на результатах хозяйственной деятельности производственного объединения.

В нынешних условиях, как свидетельствует хозяйственная практика, механизм имущественной ответственности не во всех случаях достаточно эффективен. Кроме названных есть еще целый ряд факторов и объективного, и субъективного порядков. В связи с этим нынешняя практика применения ответственности должна быть существенно изменена.

Известно, что с 1 января 1979 г. действует новый порядок оценки — «выполнение плана реализации по поставкам продукции с учетом исполнения договорных обязательств». Этим преследовалась далеко идущая цель — поставить размер премирования в зависимость от выполнения заданий и обязательств по поставкам продукции [10, 1977, № 36, с. 16]. Однако резких изменений в исполнении договорных обязательств не произошло. К тому же руководители и специалисты получают премии даже в том случае, если план поставок выполняется всего на 85—90%. Следовательно, нельзя считать, что правовая регламентация этого круга правоотношений исчерпала себя. Устранение таких «узких мест» в хозяйственном механизме — первоочередная задача. Одновременно с этим предприятия с каждым годом несут все большие и большие непроизводительные расходы. Это не в последнюю очередь объясняется и значительным повышением эффективности правовой работы на предприятиях

[8, 1971, № 1, ст. 1]. Например, Ново-Краматорский машиностроительный завод в 1972 г. уплатил 2 млн. р., а в 1978 г. — 3,5 млн. р. [17]. Все это свидетельствует о массовых нарушениях исполнения договорных обязательств.

Таким образом, как ранее, так и теперь штрафы не оказывают существенного влияния на показатели деятельности производственных объединений. Известно, что в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «платежи по возмещению убытков, штрафам и пени относятся на результаты хозяйственной деятельности» [8, 1965, № 19—20, ст. 153]. Тем самым преследовалась цель — снижение случаев нарушения выполнения плана и договорных обязательств [18, вып. 18, с. 19]. Однако она в полном объеме не достигнута, ибо количество нарушений исполнения договорных обязательств огромно. Правда, можно привести и положительное решение в этой части. Например, Кыштымский машиностроительный завод, объединение «АвтоЗИЛ», Московский завод автотракторного оборудования АТЭ-1, Саратовский завод электротермического оборудования добиваются выполнения всех договорных обязательств и не платят штрафов. Однако такие факты — исключительное явление в хозяйственной практике. По-прежнему объединения допускают серьезные нарушения исполнения договоров, что ведет к колоссальным последующим нарушениям по цепи кооперированных поставок. К сожалению, значителен объем нарушений договорных обязательств объясняется организационными неполадками у самого изготовителя. Отдельные ученые исходят из различной величины таких неполадок. Думается, что это действительно так. Поэтому есть полные основания говорить о недостаточной эффективности материальной ответственности, прежде всего, за недопоставку. Хотя речь якобы идет о необходимости повышения количественного показателя уплаты санкций за недопоставку, однако цель их прямо противоположна. Поэтому, когда говорят о целесообразности увеличения размера санкций, либо активизации деятельности правовой работы, то этим самым преследуется цель путем многочисленности предъявления исков заставить объединение работать более четко и эффективно, чтобы количество выплат санкций да и самих случаев их предъявления было минимально [19, с. 20].

Этими показателями и будет определяться эффективность норм, указанных в Положениях о поставках продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления [8, 1981, № 9—10, ст. 62]. При любых размерах штрафных санкций, если их общая сумма будет достигать минимального размера, когда изготовитель практически может игнорировать ее, следует говорить о их неэффективности и необходимости повышения размера неустойки. Приемлемым показателем эффективности может быть сравнимость суммы

штрафов с наиболее важными и значимыми показателями деятельности объединения (например, с объемом реализации, общей прибылью, фондами стимулирования и т. д.).

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 44. 2. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 3. Непрерывность в планировании и показатели государственного плана. — М.: Экономиздат, 1962.—440 с. 4. Основы и практика хозяйственной реформы в СССР. — М.: Экономика, 1971.—520 с. 5. Лобачев Н., Ефимов В. Плановые показатели в механизме хозяйствования. — Коммунист, 1975, № 16, с. 23—32. 6. Хруцкий Е. А., Сакович В. А., Колосов С. П. Оптимизация хозяйственных связей и материальных запасов. — М.: Экономика, 1977.—263 с. 7. Венедиктов А. В. Организация государственной промышленности в СССР, т. 1, 2. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1957. 8. СП СССР. 9. Совершенствование планирования на промышленных предприятиях и в объединениях/Под ред. С. Е. Каменицера. — М.: Экономика, 1976, 75 с. 10. Экон. газета. 11. Патон Б. Дума о металле; Его же. Металл для новой техники. — Известия, 1979, 26 янв., 27 дек. 12. Слово о металле. — Соц. индустрия, 1979, 19 янв. 13. Курс политической экономии/Под ред. Н. А. Цаголова. — М.: 1970. — Т. 2. 672 с. 14. Дзарасов С. С. Экономические методы управления. — М., 1969.—263 с. 15. Политическая экономия/Под ред. П. В. Соколова. — М., 1974.—480 с. 16. Романенко И., Белоусов А. По прямым связям. — Соц. индустрия, 1979, 12 авг. 17. Мацегора Е. Объединение и его резервы. — Известия, 1979, 20 марта. 18. Самощенко И. С., Никитинский В. И. О понятии эффективности правовых норм. — Учен. зап. ВНИИСЗ, 1969. 19. Петров И. Н. Ответственность хозорганов за нарушение обязательств. — М.: Юрид. лит.. 1974.—216 с.

Поступила в редколлегию 21.12.79

**Ю. П. Б и т я к, канд. юрид. наук**

## **ВАЖНЫЙ ШАГ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

XXVI съезд КПСС разработал программу обеспечения дальнейшего социального прогресса общества, повышения народного благосостояния, поступательного роста экономики, повышения общественного производства и улучшения качества продукции, совершенствования управления и уровня хозяйствования во всех звеньях экономики.

Решение поставленных партией задач во многом зависит от уровня руководства народным хозяйством, уровня планирования и управления, строгого соблюдения государственной дисциплины и социалистической законности. «Речь идет о выработке такого стиля работы, в котором органически сочетались бы исполнительность, дисциплинированность со смелой инициативой и предприимчивостью. Практичность и деловитость — с устремленностью к большим целям. Критическое отношение к недостаткам — с незыблемой уверенностью в исторических преимуществах избранного нами пути», — сказано в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии [1, с. 51].