

Правовые и методические основы проведения экономических экспериментов

ГУБИН Е. П. *

В настоящее время проводится ряд экономических экспериментов, направленных на совершенствование отношений в различных отраслях народного хозяйства: промышленности, капитальном строительстве, транспорте, сельском хозяйстве. Как отмечалось в докладе Н. И. Рыжкова на XXVII съезде КПСС, «широкий, как никогда, поиск и экспериментальная отработка более эффективных форм управления, распространение оправдавших себя нововведений стали характерной приметой экономической жизни»¹.

Выявление основ подготовки и проведения экономических (хозяйственных) экспериментов с учетом опыта их осуществления в различных отраслях народного хозяйства позволит в значительной степени избежать при их планировании и реализации некоторых ошибок. Кроме того, необходимо изучение правовой основы проведения экспериментов. Оно является важным для практики², так как наличие хорошо отработанной, согласованной правовой основы эксперимента — необходимое условие его успешного осуществления.

Экономический эксперимент представляет собой практическую проверку какого-либо нововведения, направленного на совершенствование хозяйственных отношений, обусловленного существующей потребностью. Определение экономического эксперимента дано, например, во Временных положениях о порядке планирования и осуществления экономических экспериментов в строительстве³. Он определяется как научно поставленная в точно учитываемых условиях опытная проверка предложений, представленных в форме утвержденных методических документов (методических указаний, рекомендаций) по совершенствованию хозяйственного механизма и организационных структур в отрасли. Проведение эксперимента возможно в том случае, если существует в этом соответствующая реальная потребность. Оно диктуется наличием каких-либо недостатков в функционировании хозяйственного механизма. Кроме того, проведение эксперимента обоснованно лишь тогда, когда нет твердой уверенности в эффективности начинаемых нововведений, а также бывает необходимым для практической отработки в ограниченных масштабах соответствующих предложений. Реальная потребность в проведении эксперимента должна быть документально подтверждена расчетами и научно обоснованными выводами.

Порядок проведения экономического эксперимента, его цели и средства, права и обязанности участников, вопросы планирования, финансирования, кредитования, материального стимулирования находят свое закрепление в нормативных актах различного уровня. Так, основные положения о проведении экономического эксперимента в промышленности закреплены в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дополнительных мерах по расширению прав производственных объединений (предприятий) промышленности в планировании и хозяйственной деятельности и по усилению их ответственности за результаты работы» от 14 июля 1983 г.⁴. Порядок осуществления эксперимента в сфере бытового обслуживания

* Старший преподаватель МГУ, кандидат юридических наук.

¹ Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986, с. 249.

² См.: Экономический эксперимент: итоги первого года и перспективы дальнейшего развития («Круглый стол» журнала «Вопросы экономики»).— Вопросы экономики, 1985, № 4, с. 106.

³ См.: Эксперименты в строительстве.— Эконом. газ., 1983, июль, № 27, с. 19.

⁴ См.: СП СССР, 1983, № 20, ст. 109.

закреплен в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по расширению хозяйственной самостоятельности и усилению заинтересованности производственных объединений (предприятий) бытового обслуживания в более полном удовлетворении потребностей населения в услугах» от 2 февраля 1984 г. и в постановлении Совета Министров СССР «О проведении экономического эксперимента по расширению хозяйственной самостоятельности и усилению заинтересованности производственных объединений (предприятий) системы Министерства бытового обслуживания населения РСФСР в более полном удовлетворении потребностей населения в услугах» от 2 февраля 1984 г.⁵ В целом ряде случаев отношения по экономическому эксперименту регулируются подзаконными актами, принятыми или утвержденными соответствующими министерствами или ведомствами.

Экономический эксперимент непременно должен быть обеспечен хорошей методической базой, закрепленной в соответствующих нормативных актах. Методика эксперимента призвана определять прежде всего организацию проведения эксперимента, методы и средства достижения поставленных целей. Именно в методике, закрепленной нормативными актами, находит выражение то новое, что предполагается внедрить в практику, как это новое должно быть реализовано, каким образом оно соотносится и согласуется с ранее действовавшим порядком и соответственно с нормативными актами, опосредующими существовавший порядок, и т. д. Таким образом, методическая и правовая базы эксперимента тесно взаимосвязаны.

В зависимости от объема эксперимента методика проведения должна быть разработана на различных уровнях. Так, при проведении широкомасштабного эксперимента в промышленности в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 июля 1983 г. наряду с методической базой, нашедшей закрепление в нормативных актах, принятых на уровне ЦК КПСС и Совета Министров СССР, разработаны методические и нормативные документы отраслевого уровня, в которых методические положения, закрепленные на более высоком уровне, развиваются с учетом специфики деятельности данной отрасли. В Министерстве электротехнической промышленности было разработано 11 основных методических и нормативных документов, среди которых Методические указания о нормативном образовании фонда заработной платы на 1984—1985 гг. для производственных объединений (предприятий), а также для министерства в целом в условиях экономического эксперимента, Положение об образовании и использовании средств фонда экономического стимулирования и др.⁶ В Минтяжмаше для успешного осуществления эксперимента было разработано 24 различного рода методических документов⁷. Однако методические разработки и соответственно — нормативные акты отраслевого уровня не всегда бывают достаточны для четкого проведения эксперимента. Поэтому наряду с методической базой, разработанной на уровне отрасли, оказывается необходимой разработка методических и нормативных документов на уровне объединения (предприятия) — основного звена народного хозяйства. Так, на Чебоксарском электроаппаратном заводе, участвующем в широкомасштабном эксперименте в промышленности, был разработан и принят целый ряд новых заводских документов, в частности Положение о премировании работников⁸.

Методический и правовой уровни обеспечения экономического эксперимента в значительной степени зависят от масштаба его проведения. Эксперименты могут проводиться в масштабе страны, республики, отрасли, объединения (предприятия). В соответствии с этим и структура методического и нормативного обеспечения будет различной. Поэтому понятно, что при осуществлении эксперимента в одной из союзных республик методической и нормативной основой будут акты республиканского уровня, что не исключает, однако, и наличия некоторых актов, принятых на союзном уровне, в которых могут быть определены основные положения об эксперименте. Примером служит белорусский эксперимент в строительстве с применением новых методов планирования и экономического стимулирования.

Успех эксперимента обеспечивается также и охватом методическим и нормативным материалом всех стадий его осуществления: выбора и обоснования необходимости проведения, организации, планирования, финансирования и кредитования, контроля за ходом проведения и т. п. Отсутствие методического и нормативного материала по какой-либо из стадий проведения эксперимента отрицательно сказывается на качестве его осуществления. Эксперимент должен быть обеспечен всеми необходимыми методическими и нормативными материалами целиком, комплексно.

Важным фактором повышения эффективности и качества эксперимента является включение в него всех звеньев, заинтересованных в достижении его конечного результата. Так, не вполне обоснованным представлялось бы проведение эксперимента по внедрению научно-технических достижений в проектно-сметную документацию без подключения к участию в нем строительных организаций,

⁵ См.: СП СССР, 1984, № 6, ст. 29, 30.

⁶ См.: *Островский В.* Юридическая служба в условиях экономического эксперимента.— *Хозяйство и право*, 1984, № 7, с. 9.

⁷ См.: *Юнь О.* В пяти отраслях...— *Хозяйство и право*, 1984, № 5, с. 22.

⁸ См.: *Михайлов В.* Направление поиска.— *Хозяйство и право*, 1984, № 5, с. 26.

заказчиков и других участников единого процесса, завершающегося сдачей в эксплуатацию законченного объекта.

Методическая и правовая основа экономического эксперимента должна обладать таким признаком, как стабильность, распространяемая, конечно, и на нормы, устанавливаемые при проведении эксперимента⁹. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 июля 1983 г., говорится, что «установленные в пятилетнем плане нормативы изменению и неутверждению не подлежат».

Наряду с этим в ходе проведения эксперимента в случае необходимости возможно внесение в строго установленном порядке незначительного количества дополнений и изменений в утвержденные ранее методические и нормативные акты. Однако, как справедливо отмечает А. Пригожин, часто «важная перестройка через серию «уточняющих» инструкций, оговорок, методик сводится к мелочам, второстепенным и поверхностным изменениям, бесконечно затягивается. Опыт осуществления хозяйственной реформы 1965 г., реализации постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР о совершенствовании хозяйственного механизма, принятого в июле 1979 г., ряда других крупных мероприятий показывает, что опасность такого рода еще отнюдь не устранена»¹⁰.

Наряду с методической и правовой стороной осуществления экономического эксперимента важным условием его проведения на высоком уровне является организационная сторона. Она состоит в формировании и эффективной деятельности руководящих и рабочих органов по руководству экспериментом, в подготовке к эксперименту, в оперативном контроле за ходом реализации намеченных мероприятий и в других действиях. Так, для руководства экспериментом, осуществляющимся в пяти отраслях промышленности в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 июля 1983 г., была создана Комиссия по общему руководству экономическим экспериментом, организован научно-методический совет, определены ответственные за координацию работ по проведению эксперимента из числа руководящих работников министерств, ведомств, производственных объединений (предприятий). В Ленинграде, например, руководство и контроль за осуществлением эксперимента наряду с министерствами взяли на себя обком партии, совет экономического и социального развития, ускорения научно-технического прогресса. Методическую помощь оказывает Ленинградский научный центр Академии наук СССР¹¹.

Наряду с методикой проведения эксперимента, в которой определяется, каким образом, в какой последовательности, в какие сроки проводятся те или иные мероприятия, в нормативных актах закрепляются права и обязанности участников эксперимента (организаторов, исполнителей, контролирующих органов и т. д.). Причем эти права и обязанности должны быть реальными, т. е. обеспечиваться механизмом их защиты, влекущим ответственность за их нарушение. Практика проведения экспериментов показывает, что права, предоставленные участникам (особенно конкретным исполнителям), нередко нарушаются¹². В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии отмечалось, что, «как показывает анализ, результаты проводимых экспериментов могли быть значительно лучше, если бы... им соответствовала перестройка работы отраслевых министерств и центральных экономических ведомств, которые по-прежнему не оставляют попыток ограничивать права предприятий...»¹³. И объясняется это прежде всего тем, что отсутствует реальная и эффективная ответственность организаций и лиц, нарушающих права, не предусмотрены какие-либо имущественные или административные санкции, обеспечивающие интересы сторон — участников экономического эксперимента.

Предоставление организациям, производственным объединениям (предприятиям), должностным лицам прав и обязанностей не означает, конечно, что ранее они не наделялись каким-либо правами. Речь идет о наделении участников эксперимента дополнительными правами, расширении их прав. Так, производственные объединения (предприятия) — участники крупномасштабного эксперимента в промышленности получили право оставлять в коллективе денежные средства, полученные в результате экономии фонда заработной платы, увеличивать тарифную ставку до 24%, повышать оклад инженерно-техническим работникам и служащим до 50% и т. д. Однако расширение прав имеет своей целью дальнейшее совершенствование и укрепление централизованного управления экономикой в сочетании с развитием демократических начал в руководстве народным хозяйством. Таким образом, расширение прав производственных объединений (предприятий) не означает снижения роли централизованного руководства, а направлено на сочетание указанных способов совершенствования хозяйственного механизма. В. Куликов отмечает, что «исходная проблема совершенствования системы управления социа-

⁹ См.: Юнь О. Указ. сч., с. 23.

¹⁰ Пригожин А. Управленческие нововведения и хозяйственные эксперименты. — Коммунист, 1984, № 7, с. 64.

¹¹ См.: Петров С. В поиске верных решений. — Правда, 1985, 10 апр.

¹² См., например: Карагедов Р. После первого анализа. — Правда, 1984 г. 9 авг.; Муринас В. Границы инициативы. — Правда, 1985, 27 мая.

¹³ Материалы XXVII съезда КПСС, с. 35.

листическим производством как раз и состоит в том, чтобы на каждом этапе развития конкретно находить меру централизма и самостоятельности производственных звеньев, а также формы сочетания того и другого, объективно предписываемые особенностями данного этапа»¹⁴.

На планирование экономических экспериментов оказывает влияние то обстоятельство, что предвидеть необходимость их проведения не представляется возможным до тех пор, пока потребность в этом не будет выявлена и должным образом обоснована. Поэтому планирование экономических экспериментов, конечно же, схоже с планированием проектно-исследовательских работ, капитального строительства и т. д. Планирование экспериментов имеет как бы две стороны: внутреннюю и внешнюю. Внутреннее планирование предполагает определение порядка, сроков, исполнителей и т. д. проведения самого эксперимента. Это чрезвычайно важный момент, определяющий в значительной степени четкость проведения эксперимента. Внутреннее планирование является самостоятельной составной частью методики проведения эксперимента. Порядок и формы внутреннего планирования закрепляются в соответствующих методических разработках. Внешнее же планирование предполагает включение мероприятий по проведению эксперимента в планы соответствующих организаций, предприятий, в отраслевые программы, пятилетние и годовые планы научно-исследовательских работ и т. д. Основное требование к планированию эксперимента — соблюдение комплексности, учет всех необходимых мероприятий, их состыковка. Внешнее планирование должно учитывать также и межотраслевые связи.

В процессе разработки методических и нормативных документов планирования могут возникнуть разногласия, которые подлежат согласованию в установленном порядке. При этом недостаточно указать, кто должен рассматривать возникающие разногласия. Необходимо закрепить четкий порядок их рассмотрения, сроки, последствия того или иного решения, форму оформления решений и т. д., что будет способствовать интересам всех участников эксперимента, его успешной реализации. В связи с этим представляется обоснованным при разработке основного методического документа включить раздел о порядке рассмотрения разногласий, возникающих при согласовании координационных планов.

Важным положением, обеспечивающим достижение поставленных в экономическом эксперименте целей, является создание для его проведения условий в наибольшей степени отвечающих задачам получения достоверных, объективных данных. В этой связи встает вопрос о создании для участвующих в эксперименте субъектов льготных, особых условий. Представляется, что создание льготных условий не дает возможности получения достоверных результатов эксперимента. Поэтому, например, вызывает возражение положение, существующее при проведении крупномасштабного эксперимента в промышленности, согласно которому предприятия, участвующие в эксперименте, в льготном порядке снабжаются материально-техническими ресурсами. Создание для участвующих в эксперименте субъектов особых, льготных условий оправдано только в том случае, если это способствует проверке выдвигаемых при проведении эксперимента гипотез и в дальнейшем льготные условия станут обычными, общими при внедрении результатов эксперимента в широкую практику.

Объективность получаемых в ходе реализации эксперимента данных определяется также широтой охвата соответствующих субъектов. При этом важно различать, с одной стороны, широту охвата однородных субъектов (производственных объединений, предприятий одной отрасли, подотрасли и т. п.), а с другой — широту охвата субъектов, опосредующих весь процесс движения продукта от производителя до потребителя. Наиболее эффективными и в то же время более сложными являются эксперименты с участием не одного какого-либо звена в цепочке, а всех или части звеньев, от которых зависит достижение высоких конечных результатов, удовлетворение интересов потребителей. Правильность определения субъектов эксперимента оказывает существенное влияние на достоверность получаемых в ходе эксперимента данных и его результаты¹⁵.

Одним из основных этапов в проведении эксперимента наряду с анализом его хода является этап оценки результатов. В отличие от проводимых ранее экспериментов в народном хозяйстве, результаты, итоги широкомасштабного экономического эксперимента в промышленности, а также других экспериментов глубоко анализируются¹⁶. Достоверность результатов, как уже отмечалось, зависит от многих факторов. Одним из важных является наличие разработанной заранее, глубоко продуманной методики оценки результатов. Это предполагает разработку форм статистической отчетности, возможность сравнения полученных результатов с ра-

¹⁴ Куликов В. Характер противоречий социалистической экономики и формы их разрешения. — Коммунист, 1984, № 9, с. 51.

¹⁵ См.: Бужевич М. Чистота эксперимента. — Правда, 1985, 7 янв.

¹⁶ См., например: Экономический эксперимент: итоги первого года и перспективы дальнейшего развития («Круглый стол» журнала «Вопросы экономики»). — Вопросы экономики, 1985, № 4, с. 102—123; Эксперимент расширяет границы. — Эконом. газ., 1985, май, № 19, с. 10.

нее достигнутыми и т. д. На основании полученных данных квалифицированные эксперты дают соответствующее мотивированное заключение или о необходимости внедрения результатов в практику хозяйствования, или о прекращении эксперимента в связи с получением отрицательного результата, или о продолжении эксперимента и внесении соответствующих изменений и дополнений. Выводы экспертной комиссии должны быть соответствующим образом оформлены путем принятия решения компетентными органами. Роль экспертизы велика не только на заключительной стадии проведения экономического эксперимента, но и на самой начальной — прежде всего при решении вопроса о необходимости проведения, выборе объекта и субъектов и т. д.

Успех осуществления эксперимента определяется также тем, как поставлена информация, которую можно разделить на информацию для участников эксперимента (рассылка методических и нормативных документов, обмен опытом, отчетность и т. д.), с одной стороны, и информацию об эксперименте для тех, кто не принимает в нем участия, — с другой. Тот и другой виды информации — необходимое условие успешного проведения эксперимента.

Рассмотрение основных положений проведения экономических экспериментов в народном хозяйстве в целом позволяет поддержать высказанное А. Пригожиным предложение о необходимости разработки общегосударственного положения о хозяйственном эксперименте¹⁷. Разработка такого нормативного акта должна быть осуществлена представителями юридической науки.

¹⁷ См.: Пригожин А, Указ, соч., с. 67.