

ЛИКВИДАЦИЯ НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СССР В ПЕРИОД ПЕРЕСТРОЙКИ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2021-0-1-34-43>

В статье анализируется процесс отказа СССР в период перестройки от народнохозяйственного планирования. Народнохозяйственное планирование было незыблемым принципом организации советской экономики. Начиная со второй половины 1920-х гг. советские планы противопоставлялись стихийному рыночному развитию капиталистических стран. Однако в период перестройки директивное планирование было постепенно отменено. Государство отказывалось от всех своих функций в области планирования: правотворческой, планоустановительной, оперативно-исполнительной и правоохранительной. При этом акты о ликвидации народнохозяйственного планирования принимались не только на уровне Союза ССР, но и на уровне союзных республик. В статье анализируются проблемы трансформации планов предприятий из директивных планов в бизнес-планы, проблемы введения в СССР государственного заказа, проблемы планирования в сфере кооперации. Отраженное в статье исследование проводилось на основе историко-сравнительного метода: в статье анализируется конституционное «плановое» законодательство не только Союза ССР, но и союзных республик. Целью настоящей статьи является выявление юридического механизма ликвидации народнохозяйственного планирования в СССР в период перестройки. Сделанные в рамках настоящей статьи выводы позволяют утверждать, что ликвидация народнохозяйственного планирования в СССР осуществлялась целенаправленно и поэтапно: сначала в 1987 г. на нормативном уровне была закреплена установка на постепенный переход от централизованного планирования к рыночным отношениям и как временная мера вводился госзаказ, а в период с 1989 по 1991 г. на уровне Союза ССР и союзных республик отказ от централизованного планирования был закреплён напрямую.

ЛУКАШЕВИЧ

Дмитрий Александрович

кандидат юридических наук,
генеральный директор ООО
«Корпорация права» (г. Москва)

kremlin2024@mail.ru

**Народнохозяйственное
планирование;
государственные планы;
государственный заказ;
плановая экономика;
директивные планы**

Dmitry A. LUKASHEVICH

Candidate of Legal Sciences, General
Director of "Corporation of Law"
(Moscow)

kremlin2024@mail.ru

**National economic planning;
state plans;
state order;
planned economy;
policy plans**

LIQUIDATION OF NATIONAL ECONOMIC PLANNING IN THE USSR DURING PERESTROIKA

The article analyzes the process of the Soviet Union's rejection of economic planning during perestroika. National economic planning was an unshakable principle of the organization of the Soviet economy. Starting from the second half of the 1920s, Soviet plans were opposed to the spontaneous market development of capitalist countries. However, during the restructuring period, policy planning was gradually canceled. The state gave up all its functions in the field of planning: law-making, planning, operational-executive and law enforcement. At the same time, acts on the elimination of economic planning were adopted not only at the level of the USSR, but also at the level of the Union republics. The article analyzes the problems of transformation of enterprise plans from policy plans to business plans, the problems of introducing state orders in the USSR, and the problems of planning in the sphere of cooperation. The research reflected in the article was carried out on the basis of a historical and comparative method: the article analyzes the constitutional "planned" legislation not

only of the USSR, but also of the Union republics. The purpose of this article is to identify the legal mechanism for the elimination of economic planning in the USSR during the period of perestroika. The conclusions made in the framework of this article suggest that the elimination of national economic planning in the USSR was carried out purposefully and in stages: first, in 1987, at the regulatory level, the setting for a gradual transition from Central planning to market relations was fixed, and as a temporary measure, the state order was introduced, and in the period from 1989 to 1991 at the level of the Soviet Union and the Union republics the rejection of Central planning was fixed directly.

Плановая экономика СССР, как уже следовало из ее названия, основывалась на народнохозяйственном планировании.

Несмотря на то что первый народнохозяйственный пятилетний план появился в конце 1920-х гг. и был рассчитан на период с 1928 по 1932 гг., экономическое планирование было в центре внимания советского руководства сразу после свершения Октябрьской революции.

Это отражалось и на нормативном уровне.

Уже первые советские конституции – Конституция РСФСР 1918 г. и Конституция СССР 1924 г. – относили к ведению высших органов государственной власти СССР вопрос «установления основ и общего плана всего народного хозяйства».

Резолюция IX Съезда РКП(б) «Об очередных задачах хозяйственного строительства» обязывала осуществлять неуклонное проведение единого хозяйственного плана, что, по мнению делегатов съезда, являлось основным условием хозяйственного возрождения России [1, с. 372].

Первым общегосударственным планом принято считать план ГОЭЛРО. В 1921 г. для содействия в осуществлении плана ГОЭЛРО была создана Государственная общеплановая комиссия (впоследствии – Госплан). В том же 1921 г. Комиссия начинает составлять планы по отраслям промышленности на предстоящий год [2, с. 115].

После первого успешного опыта с планом ГОЭЛРО в начале и середине 1920-х гг. осуществлялась работа по подготовке генерального плана развития народного хозяйства на 10–15 лет вперед [3, с. 173].

Однако в конце 1920-х гг. работа по планированию народного хозяйства привела к появлению первого пятилетнего плана.

Сформировавшаяся окончательно в конце 1920-х гг. советская экономическая модель, как было принято считать, основывалась на планомерном развитии народного хозяйства, отличающемся от стихийного, непредсказуемого развития рыночной экономики [4, с. 366]. В 1952 г. советским руководством формулируется основной закон социализма – обеспечение максимального удовлетворения постоянно

растущих материальных и культурных потребностей всего общества путем непрерывного роста и совершенствования социалистического производства на базе высшей техники [5, с. 102].

Понятно, что планомерное, непрерывное развитие производства возможно только при народнохозяйственном планировании.

Уже в начале становления советского государства и советской экономики не только в политической, но и в научной среде развернулись ожесточенные споры о том, каким должен быть план народного хозяйства СССР.

Одно из направлений спора – что должно определять содержание плана: цель или объективные условия.

Известно, что, дискутируя по первому пятилетнему плану, одна группа ученых (Г. Кржижановский, С. Струмилин) придерживались так называемого «телеологического», целевого подхода, т.е. считали, что необходимо поставить плановые цели и идти к их достижению. Другая группа ученых (Н. Кондратьев, В. Громан и В. Базаров) отстаивали «генетический» подход, т.е. исходили из того, что планирование должно основываться на имеющихся объективных условиях – именно они должны диктовать содержание плана [6, с. 154].

При этом спор не был схоластическим: первая группа ученых не отрицала важность объективных условий, вторая – важность целей плана. Речь шла о другом – чем является имеющаяся объективная реальность: неизбежным содержанием плана либо отправными условиями, учитываемыми при постановке целей. Не случайно С. Г. Струмилин указывал, что объективные условия не могут диктовать содержание плана, так как одни и те же условия для одних составителей плана будут основанием для поддержки промышленности, для других – основанием для поддержки аграрного сектора. Поэтому именно цель, а не условия могут быть двигателями плана [7, с. 219].

Другим камнем преткновения при выборе модели планирования стала проблема обязательности плана – должен ли быть план директивной либо рекомендацией, прогнозом.

Известно, что планирование активно применяется и в капиталистических странах, причем как на макроэкономическом уровне (различные «программы»), так и на микроэкономическом уровне («бизнес-планы»).

Более того, исследователи отмечают, что в рыночных условиях существовать абсолютно без планирования немислимо [8, с. 243].

Данный спор вышел далеко за пределы СССР. В период мирового экономического кризиса в ведущих капиталистических странах, в том числе в США и Великобритании, также заговорили о необходимости планирования. В Великобритании даже стали утверждать, что их планы по сравнению с СССР более прогрессивные, поскольку они «свободные»: их выполнение целиком зависит от желания самих экономических субъектов [9, с. 355], американский и британские планы являются антиподом «принудительных» советских планов. На это советские экономисты, и в частности один из руководителей Госплана СССР С.Г. Струмилин, ответили, что планы-прогнозы – это, строго говоря, не планы [9, с. 358]. Кроме того, о принуждении в СССР речи идти не может: «Исполнение рабочими производственных заданий своего хозяина даже в странах капитализма не считается нарушением их свободы, поскольку такое выполнение является прямым их служебным долгом, вытекающим из договора найма» [9, с. 357].

С этими доводами нельзя не согласиться.

Понятно, что возможности непосредственного планирования в первую очередь определяются объемом государственного сектора экономики. При его незначительности при всем желании планирование может быть только опосредованным: через налоги, инвестиции и т.д. Поэтому верно, что «плановое хозяйство в условиях капиталистического общества невозможно» [10, с. 29].

Экономически советские народнохозяйственные планы характеризовались следующим [11, с. 76–83]:

- были директивными;
- распространялись как на народное хозяйство в целом, так и на отдельные предприятия;
- распространяясь на экономику в целом, в условиях обобществления средств производства исключали возможность конкуренции, в связи с чем приводили к необходимости проведения социалистического соревнования.

Сложившиеся экономические черты плана предопределили и его юридические особенности.

Народнохозяйственный план по правовой природе являлся нормативным актом с индивидуально-правовыми элементами регулирования [12, с. 161; 13, с. 132]. Исполнение плана было обязательным, за неисполнение плана наступала юридическая ответственность: дисциплинарная [14, п. 3 ст. 17], матери-

альная [14, ст. 49] и уголовная [15; 16, ст. 170 и ст. 172]. При этом административно-правовую сущность советских планов можно выразить словами И.В. Сталина: «Наши планы есть не планы-прогнозы, не планы-догадки, а планы-директивы, которые обязательны для руководящих органов и которые определяют направление нашего хозяйственного развития в будущем в масштабе всей страны» [17, с. 69]. Сочетание в плане нормативно-правового и индивидуально-правового регулирования было вызвано, как отмечалось, действием плана как в отношении экономики в целом, так и в отношении отдельных субъектов права.

Отсутствии конкуренции и необходимость проведения социалистического соревнования предопределяли различные формы последнего и юридическую необходимость подведения итогов соревнования [18].

Следовательно, полноценный переход к рыночной экономике был невозможен без постепенной отмены системы планирования народного хозяйства в СССР. И наоборот, переход к рынку приводит к невозможности и ненужности директивного планирования народного хозяйства [8, с. 247].

В советской юридической литературе справедливо отмечалось, что существуют три правовые формы деятельности советского государства в сфере планирования:

- правотворческая, связанная с установлением правовых основ деятельности по народнохозяйственному планированию;
- планоустановительная, регулирующая порядок разработки и придания готовому плану юридически обязательной силы;
- оперативно-исполнительная и правоохранительная, предполагающая реализацию плана и установление для этого необходимых правовых гарантий [19, с. 59–94].

Правотворческая деятельность государства в области планирования проявлялась в следующем:

- в установлении конституционного принципа народнохозяйственного планирования. Абзац второй ст. 16 Конституции СССР 1977 г. устанавливал: «Руководство экономикой осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития...»;
- в закреплении норм трудового законодательства: о возможности премирования работников за выполнение и перевыполнение планов; об участии профсоюзов в разработке и реализации народнохозяйственных планов; о полномочиях трудовых коллективов рассматривать и утверждать планы экономического и социального развития предприятий (ст. 38, 96, 99.2 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде 1970 г.);

– в санкционировании норм гражданского, трудового и уголовного законодательства об ответственности за невыполнение планов. В последнем случае находила реализацию и оперативно-исполнительная, а также правоохранительная функция государства в области планирования.

Плановоустановительная деятельность государства в области планирования народного хозяйства развивалась постепенно [13, с. 43–37, 84–90, 119–132]. В результате к концу 1920-х гг. стали появляться нормативные акты общесоюзного уровня, затрагивающие те или иные сферы социалистического хозяйства.

5 сентября 1928 г. было издано Постановление СНК СССР «О порядке ежегодного планирования промышленности Союза ССР» [20]. В соответствии с данным актом СНК СССР утверждал контрольные цифры народного хозяйства, на основе которых ВСНХ СССР устанавливал годовые производственно-финансовые задания и годовые планы капитальных работ для ВСНХ союзных республик и для подчиненных ему предприятий союзного значения. ВСНХ союзных республик, в свою очередь, разверстывали годовые производственно-финансовые задания и годовые планы капитальных работ для подчиненных им предприятий. Таким образом, плановые задания и цифры «спускались» вышестоящими органами нижестоящим и в итоге доходили до конкретных предприятий. При этом выполнение планов ввиду их директивного характера строго контролировалось: «Все предприятия общесоюзного, республиканского и местного значения составляют свои годовые производственно-финансовые планы в точном соответствии с полученными производственно-финансовыми заданиями и представляют их для последующего контроля в соответствующие органы по подведомственности» (п. 10 Постановления от 5 сентября 1928 г.).

Уже в Постановлении СНК СССР об утверждении первого пятилетнего плана СССР [21] содержалась не только так называемая «общая часть», но и «конкретные директивы», включавшие, например, указание ВСНХ СССР приступить к строительству второго тракторного и автомобильного заводов.

В последующие годы механизм формирования планов менялся. В соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. № 729 «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» [22], принятым в рамках так называемой «косыгинской реформы», пятилетний план являлся основной формой планирования развития народного хозяйства. Задания пятилетних планов конкретизировались в годовых планах. Предприятия сами разрабатывали пятилетние и годовые планы на основе установленных для них контроль-

ных цифр. Однако, несмотря на предоставление определенной самостоятельности предприятиям в разработке планов, безграничной свободы не было: самостоятельность предприятий ограничивалась обязательностью «выполнения заданий государственного плана».

Принципиально подход к разработке планов народного хозяйства СССР (плановоустановительной деятельности государства) изменился в период перестройки.

В соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 816 «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования» [23] осуществлялся «решительный переход в организации всей плановой работы от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам». Под экономическими методами, как следовало из предписаний, понимались рыночные, т.е. Постановление начинало демонтаж плановой и организацию рыночной системы хозяйствования. Постановление предписывало «коренным образом изменить систему формирования государственных планов, повысить действенность централизованного планирования, решительно раздвинуть границы хозяйственной самостоятельности предприятий (организаций) в соответствии с новыми условиями их работы на принципах полного хозяйственного расчета и самофинансирования, широкой демократизации управления с тем, чтобы трудовые коллективы на деле стали активными творцами планов...».

Понятно, что одновременно достичь прямо противоположных целей – повысить действенность централизованного планирования, с одной стороны, и раздвинуть границы самостоятельности предприятий, чтобы сами работники были творцами планов, с другой стороны, невозможно. По этой причине, сохраняя социалистическую риторику, на деле Постановление очень решительно «раздвигало» хозяйственную самостоятельность предприятий. Пункт 6 данного акта содержал поистине «революционную» норму: «Свои пятилетние планы предприятия (объединения) разрабатывают и утверждают самостоятельно». Одновременно отменялись начиная с тринадцатой пятилетки государственные годовые планы экономического и социального развития СССР (абз. 2 п. 7 Постановления). Теперь предприятия, руководствуясь собственным пятилетним планом, самостоятельно должны были планировать хозяйственную деятельность на предстоящий год.

Директивные экономические отношения между предприятием и вышестоящими органами теперь заменялись на «экономические». Министерства и ведомства СССР, советы министров союзных республик доводили до предприятий в качестве основы для

формирования пятилетних планов контрольные цифры, государственные заказы, долговременные экономические нормативы и лимиты. При этом Постановление четко определяло, что контрольные цифры *«не носят директивного характера»* [курсив мой. – Д.Л.], не должны сковывать трудовой коллектив при разработке плана, должны оставлять ему широкий простор для выбора решений и партнеров при заключении хозяйственных договоров». В итоге директивная природа плана, которая, по замечанию И.В. Сталина, принципиально отличала советские планы от капиталистических, отменялась. Директивный план был трансформирован в *бизнес-план* [24, с. 286].

Если контрольные цифры были информационной сводкой об общественных потребностях в продукции, производимой предприятием, то государственные заказы гарантировали удовлетворение первоочередных общественных потребностей. Однако госзаказ не заменял формально план, он был временной мерой, рассматривался как «спасательный круг», который «бросался» государством предприятиям на время полного перехода от плана к рынку, поскольку в Постановлении содержалось следующее положение: «По мере насыщения рынка и повышения действенности нового механизма сокращать состав и объем государственных заказов и переходить к самостоятельному планированию предприятиями производства все большей части продукции на основе прямых хозяйственных связей с потребителями и результатов оптовых ярмарок по товарам народного потребления». В итоге государственный заказ предполагалось сокращать, вынуждая предприятия самим справляться с задачей формирования «прямых хозяйственных связей» в условиях «нового экономического механизма». Субъекты единой государственной плановой системы оставались и без плана, и без системы.

Предоставление предприятиям права самостоятельно разрабатывать планы сразу же привело на практике к негативным экономическим результатам. Предприятия стали намеренно существенно занижать планы с целью их скорейшего выполнения и получения сверхплановой продукции, которую они имели право реализовывать по рыночным ценам, в том числе на экспорт, получая свободно конвертируемую валюту [25, с. 35–36]. В итоге за счет государства предприятия стали обогащаться, уровень производства – падать, дефицит – углубляться.

Аналогичные нормы о самостоятельной разработке предприятиями планов, недирективности контрольных цифр, а также нормы о необходимости для госпредприятий работать безубыточно на основе «социалистической предприимчивости» с учетом того, что прибыль и доход являются обобщающими показателями эффективности работы предприятия, со-

держались в принятом на полмесяца ранее (30 июня 1987 г.) Законе СССР «О государственном предприятии (объединении)» [26]. Нацеленность на прибыль для государственных предприятий была установлена еще в рамках «косыгинской реформы». Однако предприятия, хотя и использовали критерий прибыли как показатель рентабельности, сами оставались частями единой плановой экономической системы, в связи с чем «Положение о социалистическом государственном производственном предприятии» от 4 октября 1965 г. предусматривало, что «все плановые задания доводятся до предприятия *только вышестоящим органом* [курсив мой. – Д.Л.]», а «невыполнение предприятием планов и заданий по поставкам продукции является грубым нарушением государственной дисциплины и влечет ответственность виновных должностных лиц в установленном порядке».

Закон о госпредприятии 1987 г. устанавливал, что предприятие реализует свою продукцию как на основании централизованных, так и на основании договорных цен; при этом «по мере развития полного хозяйственного расчета и самофинансирования, оптовой торговли и прямых хозяйственных связей применение договорных и самостоятельно утверждаемых цен будет расширяться» (п. 11 ст. 17 Закона).

Прямые хозяйственные связи предприятия должны были налаживать не только в пределах СССР, но и за рубежом, в том числе с капиталистическими странами, используя валюту. В связи с этим п. 46 Постановления от 17 июля 1987 г. устанавливал: «Последовательно проводить линию на установление и расширение долговременных взаимовыгодных экономических отношений с капиталистическими и развивающимися странами. <...> В условиях перевода отраслей народного хозяйства на принципы валютной самокупаемости и самофинансирования шире развивать торговые и экономические отношения министерств и ведомств, предприятий и объединений с зарубежными фирмами на сбалансированной основе». Теперь предприятия не ограничивали государственная монополия внешней торговли и государственная валютная монополия – предприятия начинали работать не только на рынок СССР, но и на международный рынок.

Таким образом, реформа планирования, проведенная 17 июля 1987 г., несмотря на социалистическую риторику, юридически отменяла государственное планирование в СССР, заменяя его «бизнес-планированием», планированием-прогнозом. Теперь планирование шло не «сверху», а «снизу», с самих предприятий; оно не было директивным, обязательным; предполагалось, что частично заменившие план государственные заказы будут лишь временной мерой на пути к полному отказу государства от непосредственного регулирования экономической деятельнос-

ти предприятий и экономики в целом, поэтому предприятия теперь должны были самостоятельно искать контрагентов, в том числе за рубежом.

Трансформация советского планирования в бизнес-планирование проявлялась и в планах кооперативов.

В соответствии с Законом СССР от 26 мая 1988 г. «О кооперации в СССР» кооперативы самостоятельно могли планировать свою производственно-финансовую деятельность и социальное развитие коллектива. При разработке планов кооператив должен исходить из экономических показателей, прежде всего спроса на свою продукцию, работы и услуги. «Какие-либо другие экономические нормативы или иные исходные данные, – предписывал указанный Закон, – для планирования кооперативам не устанавливаются» (ст. 18).

Важным направлением отказа от плановой экономики в СССР стало, как уже упоминалось, постепенное введение вместо народнохозяйственного планирования государственного заказа.

Постановление Совета Министров СССР от 25 июля 1988 г. № 889 «О порядке формирования государственных заказов на 1989 и 1990 годы» [27] устанавливало, что государственный заказ является важным элементом новой системы управления экономикой, в рамках которой предприятия действуют на принципах полного хозяйственного расчета и самофинансирования. При этом при размещении государственных заказов активно должны были внедряться конкурсные начала. Это означало, что не все предприятия теперь могли участвовать в выполнении государственных заданий. Всеобъемлющая директивность заменялась отдельными государственными заказами.

При подготовке XIII пятилетнего плана (1991–1995 гг.), естественно, вставал вопрос о природе этого плана – директивной или индикативной [28, с. 30]. Выступая на II Съезде народных депутатов СССР, глава советского правительства Н.И. Рыжков говорил: «Другой важный элемент нового хозяйственного механизма – рынок. <...> Значит ли это, что мы отказываемся от планирования, от государственного регулирования экономики? Конечно, нет. Государственное регулирование должно теперь во все большей степени опираться на законы и на экономические методы: цены, налоги, кредит, инвестиции» [29, с. 217].

Как видно, понятие «директивное планирование» в выступлении Н. И. Рыжкова было подменено более широким понятием – «государственное регулирование экономики». При этом данное регулирование теперь ограничивалось «экономическими методами» – ценами, налогами, кредитами и инвестициями. Из этого также следует, что директивное народнохозяйственное планирование не исчезло «само собой» – руководство страны сознательно от него отказалось.

Не случайно XIII пятилетний план развития народного хозяйства на 1991–1995 гг. так и не был в итоге утвержден.

Коренные изменения в области разработки планов позволили экономистам говорить о формировании «планово-рыночной» экономики, функционирующей не на основе директивных планов, а при наличии экономических регуляторов в виде новых цен, налогов, кредитов и т.д. [30, с. 5]. При этом, как справедливо утверждалось, «важным новым положением является то, что план впервые будет разрабатываться и самостоятельно утверждаться начиная с основного хозяйственного звена – предприятиями, объединениями, учреждениями и организациями. Причем такой порядок относится, естественно, лишь к первичному звену госсектора. Что касается предприятий других форм собственности, то такие *планы они могут и не разрабатывать, а лишь представлять сведения об экономических намерениях коллективов* [курсив мой. – Д.Л.]» [30, с. 5].

Таким образом, *плановоустановительная* деятельность советского государства была юридически ликвидирована. Составление планов с точки зрения права стало необязательным, следовательно, народнохозяйственные планы перестали появляться.

Юридически прекращение *правотворческой* деятельности советского государства в отношении народнохозяйственного планирования оформлялось по-разному.

На общесоюзном уровне конституционные нормы, посвященные планированию (ст. 16 и др. Конституции СССР), формально сохранялись до прекращения существования СССР.

Аналогично сохраняли действие нормы трудового законодательства СССР о плане (на уровне РСФСР они утратили силу только 25 сентября 1992 г. [31], осталась лишь норма о стимулировании работников в выполнении планов). Законодатель просто не успевал за стремительным изменением экономических отношений.

Сохранялись нормы гражданского и уголовного законодательства, которые ранее использовали для привлечения к ответственности за неисполнение планов. Их отмены не потребовалось, поскольку они регулировали отношения, связанные с планом, не напрямую, а опосредованно – через категорию «трудовой дисциплины», «материального ущерба предприятию». Теперь исполнение плана не входило в трудовые обязанности работника. Нормы остались – планы перестали приниматься.

Иначе обстояло дело с конституционной регламентацией народнохозяйственного планирования в союзных республиках.

В Латвийской республике норма о плановом характере экономики (ст. 16 Конституции Латвии) была

исключена конституционной поправкой от 23 октября 1990 г. [32]

В Грузинской республике – конституционной поправкой от 14 июня 1991 г. [33].

В некоторых союзных республиках нормативно плановый характер экономики устранялся не конституционной поправкой, а законом об экономической самостоятельности республики.

В соответствии с Конституционным законом Азербайджанской республики от 25 мая 1991 г. № 116-XII «Об основах экономической самостоятельности Азербайджанской Республики» [34] устанавливалось, что народнохозяйственный комплекс Азербайджана должен развиваться в условиях рыночных отношений; органы государственной власти и управления не имеют право вмешиваться в деятельность государственных предприятий – государственное регулирование экономики теперь должно было осуществляться исключительно экономическими (рыночными) средствами. Ясно, что ни о каких планах экономического и социального развития республики речь теперь не шла.

Аналогичные нормы предусматривали законы об экономической самостоятельности Литвы и Украины [35; 36]. Оба закона устанавливали принцип децентрализации народного хозяйства. Литовский закон определял, что государственное регулирование экономики осуществляется посредством «экономических рычагов»: налогов, банковских процентов, государственных инвестиций и контрактов, социальных, экологических, экономических и других норм.

Интересными являются положения Постановления Правительства Эстонской ССР от 29 декабря 1989 г. № 428 «О государственном регулировании экономики Эстонской ССР» [37]. Постановление устанавливало, что государственное регулирование экономики должно осуществляться за счет расширения сферы действия товарно-денежных отношений и существенного сужения центрального планирования; директивное планирование деятельности предприятий заменяется исключительно договорными отношениями; планирование заменяется прогнозированием. Таким образом, на нормативном уровне ликвидировалась система централизованного, директивного планирования экономики Эстонии и легализовывались планы-прогнозы.

Как видно из правового анализа нормативных актов Союза ССР и союзных республик, с упразднением правотворческой деятельности государства в сфере планирования одновременно была прекращена планоустановительная, оперативно-исполнительная и правоохранительная деятельность советского государства. Таким образом, с отменой норм о народнохозяйственном планировании, в том числе о порядке разработки планов, в СССР прекратились разработка, утверждение государственных планов экономи-

ческого и социального развития и, соответственно, контроль за их исполнением.

Ликвидация народнохозяйственного планирования является неизбежным при переходе к рыночным отношениям. Экономическим фундаментом народнохозяйственного планирования было установление социалистической собственности на средства производства. В ситуации, когда предприятия и отрасли народного хозяйства принадлежат одному собственнику, очевидно, что, с одной стороны, между ними снимаются какие-либо перегородки и они становятся частью единого народнохозяйственного комплекса, с другой стороны, появляется потребность в координации их хозяйственной деятельности: общество как собственник средств производства не будет относиться к ним пассивно и безразлично, оно должно, как и любой хозяин, использовать их в своих целях, давая директивные задания. Таким образом, директивные планы являются результатом прямого управления народнохозяйственным комплексом. Нет директив – нет управления.

По этой причине при отказе государства и общества от права собственности на средства производства, при переходе предприятий и отраслей народного хозяйства на самофинансирование и полный хозяйственный расчет с последующей их приватизацией появляется масса частных собственников. Взаимодействие между предприятиями начинает осуществляться через рынок. Народнохозяйственное планирование оказывается невозможным и ненужным. Плановая регуляция заменяется рыночной.

Однако в СССР особенностью было то, что директивное планирование не сошло на нет в момент полной победы рыночного уклада экономики, а было ликвидировано административно в тот период, когда появлялись только «первые ростки» капитализма, но государственная собственность в экономике продолжала доминировать (см. табл. 1).

Как видно, из представленных данных, даже к концу 1990 г., когда рыночная экономика вовсю вторгалась в СССР, объем государственной и колхозной собственности не только не убавился, но и увеличился. По этой причине сохранить директивное планирование на переходный период до полной перестройки экономики на рыночную основу представлялось возможным и рациональным.

Другой особенностью советского планирования было то, что оно не было заменено на индикативное, как, например, это было сделано в Китае [39, с. 145], а было устранено вообще. Обязательные планы предприятий трансформировались в планы-прогнозы, а директивные государственные планы СССР исчезли полностью.

Таким образом, народнохозяйственное планирование СССР в период перестройки ликвидировалось постепенно.

Таблица 1. Основные фонды в СССР по формам собственности с 1980 по 1990 гг. (на конец года в сопоставимых ценах, млрд руб.) [38, с. 291]

	1980	1985	1988	1989	1990
все основные фонды (включая скот)	1742	2333	2700	2840	2958
государственная собственность	1514	2049	2400	2522	2624
кооперативная собственность	27	37	45	52	56
колхозная собственность	128	173	177	185	192
личная собственность граждан	73	74	78	81	86

Сначала на уровне СССР в 1987 г. было установлено, что централизованное планирование должно быть заменено «рыночным», контрольные цифры не носят более директивного характера, а в качестве временной меры в период перехода к «свободным отношениям» между предприятиями вводился государственный заказ.

Затем законами о государственном предприятии и о кооперации подтверждалась «рыночная» хозяйственная деятельность предприятий и кооперативов.

Наконец, в 1989–1991 г. юридически отказ от народнохозяйственного планирования был закреплен в нормативных актах союзных республик.

Советские народнохозяйственные планы прекратили свое существование.

Пристатейный библиографический список

1. Девятый съезд Российской коммунистической партии (большевиков). 29 марта – 4 апреля 1920 г. Стенографический отчет. М. : Госиздат, 1920.
2. Курносков В. В. Как начиналось советское планирование // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2010. № 6.
3. Звездин З. К. От плана ГОЭЛРО к плану первой пятилетки (становление социалистического планирования в СССР). М. : Наука, 1979.
4. Медведев В. А., Абалкин Л. И., Ожерельев О. И. и др. Политическая экономия: учебник для вузов. М. : Политиздат, 1988.
5. Сталин И. В. Экономические проблемы социализма в СССР. М., 1952 / Сталин И. В. Полное собрание сочинений. М. : Писатель, 1997.
6. Капустин Е. И. Теоретик и практик народнохозяйственного планирования. К 125-летию со дня рождения академика С. Г. Струмилина // Экономическая наука современной России. 2003. № 3.
7. Струмилин С. Г. Избранные произведения в пяти томах. Т. 2 : На плановом фронте. М. : Наука, 1963.
8. Губин Е. П. Правовые проблемы государственного регулирования рыночной экономики и предпринимательства: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005.
9. Струмилин С. Г. Избранные произведения : в 5 т. Т. 4 : Очерки социалистической экономики СССР. М. : Наука, 1964.
10. Варга Е. С. Производительные силы бунтуют против капитализма. Плановое хозяйство – у нас, «плановый» обмен – у них. М. : Партиздат ЦК ВКП(б), 1935.
11. Вознесенский Н. А. Избранные произведения. 1931–1947. М. : Политиздат, 1979.
12. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М. : Юрид. лит., 1966.
13. Сафонов М. А. Становление организационно-правовых основ народнохозяйственного планирования в советском государстве в 1917–1932 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2016.
14. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о труде 1970 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1970. № 29. Ст. 265.
15. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 апреля 1958 г. «Об ответственности за невыполнение планов и заданий по поставкам продукции» // Ведомости ВС СССР. 1958. № 9. Ст. 202.
16. Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.
17. Сталин И. В. Политический отчет Центрального комитета XV Съезду ВКП (б) // XV съезд Всесоюзной Коммунистической партии (б). Декабрь 1928 года. Стенографический отчет. М.; Л. : Госиздат, 1928.

18. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 31 октября 1985 г. № 1028 «О присуждении Государственных премий СССР 1985 года за выдающиеся достижения в труде передовикам Всесоюзного социалистического соревнования» // *Собрание постановлений Правительства СССР*. 1985. № 31. Ст. 147.
19. *Кутафин О. Е.* Плановая деятельность Советского государства : государственно-правовой аспект. М. : Юрид. лит., 1980.
20. *Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР*. 1928. № 57. Ст. 508.
21. Постановление СНК СССР от 23 апреля 1929 г. «О пятилетнем народнохозяйственном плане на период 1928/29–1932/33 гг.» // *Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР*. 1928. № 29. Ст. 268.
22. *Собрание постановлений Правительства СССР*. 1965. № 19–20. Ст. 153.
23. *Собрание постановлений Правительства СССР*. 1987. № 33. Ст. 115.
24. *Зубрилов А. Д.* Сущность, содержание и структура бизнес-плана // *Современные научные исследования и разработки*. 2018. № 5.
25. *Крылов П., Рабинштейн Ю.* Планы предприятий в новых условиях // *Плановое хозяйство*. 1990. № 7.
26. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1987. № 26. Ст. 385.
27. *Собрание постановлений Правительства СССР*. 1988. № 26. Ст. 71.
28. *Петров А. И. и др.* Индикативное планирование : теория и пути совершенствования. СПб. : Знание, 2000.
29. Доклад Председателя Совета Министров СССР Н.И. Рыжкова о мерах по оздоровлению экономики, этапах экономической реформы и принципиальных подходах к разработке тринадцатого пятилетнего плана // *Второй Съезд народных депутатов СССР*. 12–24 декабря 1989 г. Стенографический отчет. М. : Изд. Верховного Совета СССР, 1990.
30. *Изменение форм и методов планирования* // *Плановое хозяйство*. 1990. № 4.
31. Закон РФ от 25 сентября 1992 г. № 3543-1 «О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде РСФСР» // *Ведомости СНД и ВС РФ*. 1992. № 41. Ст. 2253, 2254.
32. Закон Латвийской Республики от 23 октября 1990 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Латвийской ССР» // *Ведомости Верховного Совета и Правительства Латвийской республики*. 1990. № 45. Ст. 713.
33. Закон Республики Грузия «О внесении изменений в Конституцию Республики Грузия» // *Ведомости Верховного Совета Республики Грузия*. 1991. № 6. Ст. 442.
34. *Ведомости Верховного Совета Азербайджанской Республики*. 1991. № 9–10. Ст. 150.
35. Закон Литовской ССР от 18 мая 1989 г. № XI-2959 «Об основах экономической самостоятельности Литовской ССР» // *Ведомости Верховного Совета и Правительства Литовской ССР*. 1989. № 15. Ст. 168.
36. Закон Украинской ССР от 3 августа 1990 г. № 142-XII «Об экономической самостоятельности Украинской ССР» // *Ведомости Верховного Совета Украинской ССР*. 1990. № 34. Ст. 499.
37. *Ведомости Верховного Совета и Правительства Эстонской ССР*. 1990. № 1. Ст. 23.
38. *Народное хозяйство СССР в 1990 г.* Статистический ежегодник. М. : Финансы и статистика, 1991.
39. *Лебедева Д. Д.* Система макроэкономического планирования КНР на этапе перехода от 12-го к 13-му пятилетнему плану // *Итоги 12-й пятилетки (2011–2015 годы) и перспективы развития экономики КНР до 2020 года*. М. : ИДВ РАН, 2017.

References

1. Ninth Congress of the Russian Communist Party (Bolsheviks). 29 March – 4 April 1920. Verbatim Report. Moscow: Gosizdat, 1920.
2. *Kurnosov V. B.* How Did the Soviet Planning. *Proceedings of St. Petersburg University of Economics and Finance*. 2010. No. 6.
3. *Zvezdin Z. K.* From the GOELRO Plan to the Plan of the First Five-Year Plan (Formation of Socialist Planning in the USSR). Moscow: Nauka, 1979.
4. *Medvedev V. A., Abalkin L. I., Koliaev O.I. et al.* Political Economy: Textbook for Universities. Moscow: Politizdat, 1988.
5. *Stalin I. V.* Economic Problems of Socialism in the USSR. Moscow, 1952. In *Stalin I. V. Complete Works*. Moscow: Pisatel, 1997.
6. *Kapustin E. I.* Theorist and Practitioner of National Economic Planning. To the 125th Anniversary of the Birth of Academician S. G. Strumilin. *Economic Science of Modern Russia*. 2003. No. 3.
7. *Strumilin S. G.* Selected Works. In 5 vols. Vol. 2: On the Planned Front. Moscow: Nauka, 1963.

8. *Gubin E. P.* Legal problems of state regulation of market economy and entrepreneurship: Thesis for a Doctor Degree in Law Sciences. Moscow, 2005.
9. *Strumilin S. G.* Selected Works. In 5 vols. Vol. 4: Essays on the Socialist Economy of the USSR. Moscow: Nauka, 1964.
10. *Varga E. S.* The Productive Forces Rebel Against Capitalism. Planned Economy – We Have, “Planned” Fraud – They Have. Moscow: Politizdat, 1935.
11. *Voznesenskii N. A.* Selected Works. 1931–1947. Moscow: Politizdat, 1979.
12. *Alekseev S. S.* Mechanism of Legal Regulation in the Socialist State. Moscow: Iuridicheskaja literatura, 1966.
13. *Safonov M. A.* Formation of Organizational and Legal Bases of National Economic Planning in the Soviet State in 1917–1932: Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences. Irkutsk, 2016.
14. Fundamentals of the Legislation of the USSR and the Union Republics on Labor in 1970. *Gazette of the Supreme Soviet of the USSR*. 1970. No. 29. Art. 265.
15. Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR of 24 April 1958 “On Responsibility for Non-Fulfillment of Plans and Tasks for the Supply of Products”. *Gazette of the Supreme Soviet of the USSR*. 1958. No. 9. Art. 202.
16. Criminal Code of the RSFSR 1960. *Gazette of the Supreme Soviet of the RSFSR*. 1960. No. 40. Art. 591.
17. *Stalin I. V.* Political Report of the Central Committee to the XV Congress of the CPSU (b). In XV Congress of the All-Union Communist Party (b). December 1928. Verbatim Record. Moscow; Leningrad: Gosizdat, 1928.
18. Resolution of the Central Committee of the CPSU, the Council of Ministers of the USSR of 31 October 1985 No. 1028 “On Awarding State Prizes of the USSR in 1985 for Outstanding Achievements in Labor to the Foremost Members of the All-Union Socialist Competition”. *Collection of Resolutions of the Government of the USSR*. 1985. No. 31. Art. 147.
19. *Kutaфин O. E.* Planned Activity of the Soviet State: State-Legal Aspect. Moscow: Iuridicheskaja literatura, 1980.
20. *Collection of Laws and Orders of the Workers’ and Peasants’ Government of the USSR*. 1928. No. 57. Art. 508.
21. Resolution of the SNK of the USSR of 23 April 1929 “On the Five-Year National Economic Plan for the Period 1928/29–1932/33”. *Collection of Laws and Orders of the Workers’ and Peasants’ Government of the USSR*. 1928. No. 29. Art. 268.
22. *Collection of Resolutions of the Government of the USSR*. 1965. No. 19–20. Art. 153.
23. *Collection of Resolutions of the Government of the USSR*. 1987. No. 33. Art. 115.
24. *Zubrilov A. D.* Essence, Content and Structure of the Business Plan. *Modern Scientific Research and Development*. 2018. No. 5.
25. *Krylov P., Rubinstein Yu.* Plans of Enterprises in the New Environment. *Planned Economy*. 1990. No. 7.
26. *Gazette of the Supreme Soviet of the USSR*. 1987. No. 26. Art. 385.
27. *Collection of Resolutions of the Government of the USSR*. 1988. No. 26. Art. 71.
28. *Petrov A. I. et al.* Indicative Planning: Theory and Ways of Improvement. St. Petersburg: Znanie, 2000.
29. Report of the Chairman of the Council of Ministers of the USSR N. I. Ryzhkov on Measures to Improve the Economy, Stages of Economic Reform and Fundamental Approaches to the Development of the Thirteenth Five-Year Plan. In Second Congress of People’s Deputies of the USSR. 12–24 December 1989. Verbatim Report. Moscow: Supreme Soviet of the USSR’s Edition, 1990.
30. Changing the Forms and Methods of Planning. *Planned Economy*. 1990. No. 4.
31. Law of the Russian Federation of 25 September 1992 No. 3543-I “On Amendments and Additions to the Labor Code of the RSFSR”. *Gazette of the Congress of People’s Deputies of the Russian Federation and the Supreme Soviet of the Russian Federation*. 1992. No. 41. Arts. 2253, 2254.
32. Law of the Republic of Latvia of 23 October 1990 “On Amendments and Additions to the Constitution (Basic Law) of the Latvian SSR”. *Gazette of the Supreme Soviet and the Government of the Republic of Latvia*. 1990. No. 45. Art. 713.
33. Law of the Republic of Georgia “On Amendments to the Constitution of the Republic of Georgia”. *Gazette of the Supreme Soviet of the Republic of Georgia*. 1991. No. 6. Art. 442.
34. *Gazette of the Supreme Soviet of the Republic of Azerbaijan*. 1991. No. 9–10. Art. 150.
35. Law of the Lithuanian SSR of 18 May 1989 No. XI-2959 “On the Basis of Economic Independence of the Lithuanian SSR”. *Gazette of the Supreme Soviet and the Government of the Lithuanian SSR*. 1989. No. 15. Art. 168.
36. Law of the Ukrainian SSR of 3 August 1990 No. 142-XII “On Economic Independence of the Ukrainian SSR”. *Gazette of the Supreme Soviet of the Ukrainian SSR*. 1990. No. 34. Art. 499.
37. *Gazette of the Supreme Soviet and the Government of the Estonian SSR*. 1990. No. 1. Art. 23.
38. National Economy of the USSR in 1990. Statistical Yearbook. Moscow: Finansy i statistika, 1991.
39. *Lebedeva D. D.* The System of Macroeconomic Planning of the PRC at the Stage of Transition from the 12th to the 13th Five-Year Plan. In Results of the 12th Five-Year Plan (2011–2015) and Prospects for the Development of the Chinese Economy until 2020. Moscow: Institute of the Far East of the Russian Academy of Sciences, 2017.