

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.17.35.004

## Государственное предприятие в контексте экономической реформы середины 1960-х годов: политико-правовой анализ

**Упоров Иван Владимирович**

Доктор исторических наук,  
кандидат юридических наук, профессор,  
Краснодарский университет МВД России  
350005, Российская Федерация, Краснодар, ул. Ярославская, 128;  
e-mail: uporov@list.ru

### Аннотация

В 1965 г. в СССР началась крупная экономическая реформа (обычно именуема как «реформа Косыгина»), в правовом обеспечении которой важнейшее место имело Положение о социалистическом государственном производственном предприятии, утвержденное Советом Министров СССР. В статье рассматриваются политико-правовые особенности, связанные как с решением о реформе, так и с принятием указанного нормативно-правового акта. По результатам проделанного анализа автор показывает, что правящей элитой союзного уровня был избран сугубо административный метод управления экономикой, который, как показали дальнейшие события, оказался тупиковым, поскольку административные методы управления экономикой были несовместимы с продекларированным принципом хозрасчета предприятий и, к тому же, без учета позиций союзных республик, которым, по сути, навязали «сверху» рассматриваемое Положение о госпредприятии. Такой подход, вольно или невольно, способствовал последующему постепенному отчуждению Москвы от союзных республик, а в последующем привел к экономическому кризису, неудачной попытке выйти из него в рамках известной горбачевской «Перестройке» и, в итоге, распаду СССР в 1991 г.

### Для цитирования в научных исследованиях

Упоров И.В. Государственное предприятие в контексте экономической реформы середины 1960-х годов: политико-правовой анализ // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 3А. С. 34-41. DOI: 10.34670/AR.2023.17.35.004

### Ключевые слова

Реформа, положение, государственное предприятие, Совет Министров, хозрасчет, власть, конституция.

## Введение

В сфере экономических отношений советского государства на протяжении нескольких десятилетий существенное место занимал институт социалистического государственного производственного предприятия (далее также – госпредприятие). Существенный импульс в развитии госпредприятий дала известная «реформа Косыгина» середины 1960-х гг., когда правовой статус госпредприятия был заметно обновлен, и основным направлением обновления было усиление хозяйственной самостоятельности госпредприятий (как и других субъектов непосредственной хозяйственной деятельности), или, если кратко, переход на хозрасчет. Такой подход нашел отражение в утвержденном СМ СССР Положении о социалистическом государственном производственном предприятии (далее также – Положение о госпредприятии).

## Основная часть

Некоторые нормы этого акта далее будут затронуты, но сначала обратим внимание на то, что в экономической литературе советского периода отмечалось, что госпредприятие, вне зависимости от отраслевой принадлежности, являлось «первичной структурной ячейкой производительных сил общества, которое выступает в качестве конкретной формы соединения рабочей силы производственного коллектива и средств производства, принадлежащих государству, то есть всему народу. Через посредство предприятия общество присваивает основную часть произведенных материальных благ. Реализуя готовую продукцию и закупая сырье, предприятие вступает в экономические отношения обмена с другими предприятиями; выплачивая заработную плату и внося платежи в бюджет, предприятие вступает в распределительные отношения с отдельными работниками и государством» [Бронец, Тищенко, 1980, 11]. В Большой советской энциклопедии (БСЭ, издания 1977 г.), указывалась, что госпредприятие – это «основное звено народного хозяйства СССР, относительно обособленная производственно-хозяйственная единица, функционирующая на основе государственного народно-хозяйственного плана. Его деятельность строится на сочетаниях централизованного руководства с хозяйственной самостоятельностью и инициативой» [Сурганов, 1977, 397]. Используя закрепленное в оперативном управлении или пользовании госпредприятия соответствующее госимущество государственное имущество, в своей деятельности предприятие «осуществляет силами своего коллектива под руководством вышестоящего органа производственно-хозяйственную деятельность (изготовление продукции, выполнение работ, оказание услуг) на основе хозяйственного расчета» [там же].

Как видно, внимание акцентируется на статусе госимущества и централизованной форме управления хозяйственной деятельностью с участием госпредприятия. Имея в виду хозрасчетные отношения, в БСЭ указывалось, что предприятие набирает работников, приобретает машины, сырье и материалы, организует производственный процесс, реализует готовую продукцию, имеет законченную систему учета и отчетности с выявлением результатов хозяйственной деятельности. Подчеркивалось, что госпредприятие имеет свое название, печать, фирменный знак (марку), самостоятельный баланс, расчетный счет в Госбанке и «несет имущественную ответственность по своим обязательствам, может быть истцом или ответчиком в суде и арбитраже, т. е. признается самостоятельным субъектом права и является юридическим лицом. Государство не отвечает по обязательствам предприятия, а предприятие не отвечает по обязательствам государства ... Организационно предприятие представляет собой производственную единицу, как правило, завод, фабрику, шахту, электростанцию, предприятие

транспорта, связи, капитального строительства, совхоз и т.п., но может включать и несколько заводов или фабрик (комбинат, производственное объединение). В последнем случае права и обязанности юридического лица передаются производственному объединению (комбинату), а входящие в него предприятия утрачивают право юридического лица ... Люди, управляющие средствами производства, образуют производственный коллектив» [там же, 398].

При таком подходе, определенным реформой Косыгина 1965 г., формально получалось, что государство не отвечало по обязательствам госпредприятия, а последнее, в свою очередь, не отвечало по обязательствам государства. Однако, как представляется, это не соответствовало реальности, поскольку предприятия были государственными, и государство, соответственно, не могло не отвечать за деятельность государственной же организации. В частности, государство не могло допустить банкротства государственного предприятия за плохие экономические показатели, и активно вмешивалось, если предприятие ухудшало результаты, применяя, как правило, методы замены руководства предприятия, списания его долгов. В крайнем случае, предприятие просто ликвидировалось, что не имело никакого отношения к банкротству хозяйствующего субъекта в современном его понимании.

Между тем согласно п. 108-109 Положения о госпредприятии «ликвидация предприятия осуществляется либо ликвидационной комиссией, назначаемой вышестоящим органом, либо по поручению этого органа директором ликвидируемого предприятия ... Порядок и срок ликвидации предприятия устанавливаются вышестоящим органом». И здесь возникает вопрос об ответственности не только предприятий (реально – их руководителей), но и вышестоящих органов (в лице опять их руководства), вплоть до Совета Министров СССР. Однако ответственность Советского Правительства была весьма условной уже хотя бы потому, что в самой Конституции СССР 1936 г., действовавшей в основной период косыгинских реформ, отсутствовал правовой механизм отправления Правительства в отставку, и в этом смысле примечателен тот факт, что согласно п. «г» ст. 49 Конституции СССР Президиум Верховного Совета СССР имел полномочие распускать Верховный Совет на основании ст. 47 Конституции СССР (в случае разногласия между Советом Союза и Советом Национальностей), в то время как досрочная отставка СМ СССР не предусматривалась. Данное обстоятельство можно, видимо, объяснить тем, что значимость Правительства как союзного органа власти в советском государстве де-факто была всегда выше, чем парламента (Верховного Совета СССР), несмотря на то, именно Верховный Совет СССР согласно ст. 30 Конституции СССР являлся «высшим органом государственной власти СССР».

И не случайно, например, и Ленин, и Сталин, и Хрущев в свое время являлись главами правительства, но не являлись главами парламента, и эта традиция была приостановлена только уже в годы правления Брежнева. Тем не менее формально, конечно, любое постановление СМ СССР могло быть отменено Президиумом Верховного Совета СССР (п. «е» ст. 49 Конституции СССР 1936г.), однако в действительности этого не происходило, что не удивительно – ведь практически все члены СМ СССР являлись депутатами Верховного Совета СССР либо Верховного Совета РСФСР, то есть, в данном случае происходило слияние законодательной и исполнительной ветвей власти; впрочем, в Конституции СССР принцип разделения властей и не провозглашался. Куда важнее были партийные отношения. Тот же Косыгин, будучи Председателем СМ СССР, являлся одновременно членом Политбюро ЦК КПСС, то есть входил в круг высшей иерархии советской правящей элиты (занимая, очевидно, второе место после Брежнева), которая в принимаемых решениях действовала монолитно, да и Косыгин, равно как и любой другой руководитель в рамках властеотношений, сложившихся после отставки

Хрущева, не посмел бы выставлять проект на уровне Положения о госпредприятии, если бы на то не было коллективного согласия членов Политбюро ЦК КПСС. При сложившихся условиях, конечно же, ни о какой оппозиции «косыгинским» реформам не могло быть и речи.

Следует в этой связи заметить, что в системе исполнительной власти не принято было обсуждать разработанные рабочей группой и представленные к утверждению проекты нормативно-правовых актов. Несколько иная ситуация складывалась при обсуждении законопроектов в Верховном Совете СССР, где, хотя законы также принимались в абсолютном большинстве случаев единогласным решением и это решение было predetermined, тем не менее, процедура принятия законов предполагала путь и имеющее формальное значение, но все же обсуждение представляемых проектов. Кроме того, в таком случае, если бы Положение о госпредприятии принималось не исполнительными органами власти (СМ СССР), а законодательным органом власти (Верховным Советом СССР), то этот акт нес бы в себе существенный элемент представительства от народа. И даже при том, что выборы депутатов были безальтернативными, тем не менее избиратели реально голосовали и передавали депутатам полномочия решать важнейшие вопросы на соответствующей публично-правовой территории. В случае же с СМ СССР при принятии Положения о госпредприятии прямого представительства народа не было, несмотря на то что данное Положение касалось большинства работоспособного населения, то есть, этот вопрос являлся важнейшим для советского общества.

Очевидно, в данном случае более оптимальным вариантом было бы решение аналогично изменению системы управления экономикой (возврат от территориального принципа, то есть совнархозов, к отраслевой системе), что было сделано законодательным актом (ранее таким же образом в 1957 г. был введен территориальный признак управления экономикой). В этом же контексте, говоря о статусе Положения о госпредприятии, нельзя не отметить и того обстоятельства, что сам факт его утверждения вызывает сомнения с точки зрения легитимности СМ СССР. Дело в том, что согласно ст. 66 Конституции СССР «Совет Министров СССР издает постановления и распоряжения на основе и во исполнение действующих законов и проверяет исполнение». Однако из содержания Положения о госпредприятии не вытекает, что до этого принимались союзные законы по этой же сфере общественных отношений, которые следовало выполнять в их развитии на уровне исполнительных органов власти.

И получается, что у СМ СССР не было достаточных оснований брать на себя принятие столь фундаментального нормативно-правового акта, каковым являлось рассматриваемое Положение о госпредприятии ввиду отсутствия соответствующего вышестоящего по иерархии законодательного акта в этой же сфере экономических отношений (экономика). К таким актам, мы считаем, нельзя относить Постановление сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС о начале экономической реформы («косыгинской» реформы), поскольку, хотя КПСС и была правящей, но представляла собой общественно-политическую структуру, и в Конституции СССР в разделах об органах государственной власти о ней нет упоминания. Нельзя отнести к таким актам и совместное Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 30 сентября 1965 г. «Об улучшении управления промышленностью», поскольку, во-первых, этот акт также не являлся законодательным актом, и, во-вторых, данное постановление регулировало сугубо управленческий аспект (обратный переход от совнархозов к отраслевой системе управления экономикой).

Примечательно, что в этом партийно-правительственном постановлении содержались и положительные оценки системы совнархозов, что, как правило, обходится вниманием исследователей, занимающихся смежной проблематикой. Указывалось, в частности, что «при организации управления промышленностью по территориальному принципу – через советы

народного хозяйства экономических административных районов – расширились возможности специализации и кооперирования промышленного производства в пределах экономического района, были созданы общие для предприятий разных отраслей промышленности специализированные заводы по ремонту оборудования, производству заготовок, инструмента, улучшилась организация материально-технического снабжения». В постановлении указывались также и недостатки, в частности, отмечалось, что «создание многочисленных органов управления привело к многоступенчатости в управлении промышленностью, породило параллелизм в работе отдельных органов и привело к ослаблению ответственности должностных лиц за порученное им дело». В целом же никакой разгромной критики совнархозов как системы управления экономикой в указанном постановлении не было, а содержался содержательный анализ прежней системы управления экономикой и обоснование перехода на отраслевой принцип [Гизатуллина, 2017, 89].

Об отсутствии у Совета Министров СССР достаточных полномочий принимать нормативно-правовой акт на уровне Положения о госпредприятии можно судить также из содержания ст. 68 Конституции СССР, согласно которой Совет Министров СССР наделялся следующими полномочиями: «а) объединяет и направляет работу общесоюзных и союзно-республиканских Министерств СССР, Государственных комитетов Совета Министров СССР и других подведомственных ему учреждений; б) принимает меры по осуществлению народнохозяйственного плана, государственного бюджета и укреплению кредитно-денежной системы; в) принимает меры по обеспечению общественного порядка, защите интересов государства и охране прав граждан; г) осуществляет общее руководство в области сношений с иностранными государствами; д) определяет ежегодные контингенты граждан, подлежащих призыву на действительную военную службу, руководит общим строительством Вооруженных Сил страны; е) образует Государственные комитеты СССР, а также, в случае необходимости, специальные Комитеты и Главные управления при Совете Министров СССР по делам хозяйственного, культурного и оборонного строительства». Как видно, здесь практически все полномочия предполагают организационно-структурную деятельность СМ СССР, во всяком случае, указания на праворегулирующие полномочия в столь важнейшей для всего общества сфере конституционный акт не держал, на что обращается внимание в литературе [там же, 93].

Вероятно, если бы законопроект о Положении о госпредприятии был внесен в Верховный Совет СССР со стороны СМ СССР и состоялось бы его обсуждение, причем в двух палатах (Совет Союза и Совет Национальностей), то Положение получилось бы более жизнеспособным, более близким к реальности. Особенно это касается экономических отношений в сфере разделения полномочий между союзными органами исполнительной власти и республиканскими органам власти, учитывая, что данное Положение принималось на союзном уровне и было «спущено» в союзные республики директивно как административное решение. При этом, правда, содержались оговорки (их несколько), в частности, в абз. 2 п. 3 указывалось, что «особенности применения настоящего Положения к строительным, сельскохозяйственным предприятиям, предприятиям транспорта и связи устанавливаются соответственно Советами Министров союзных республик, министерствами и ведомствами СССР на основе действующего законодательства по предприятиям соответствующей отрасли народного хозяйства». Но в части промышленных предприятий (абз. 1 п. 3 Положения) указывалось, что действует только данное Положение 1965 г., и это при том, что именно промышленные предприятия давали основные доходы как в союзный, так и в республиканские бюджеты, то есть, здесь вопрос стоял извечный, денежный, финансовый, и союзный центр решил его в свою пользу.

## Заключение

Как представляется, такого рода вопросы требовали согласования с органами власти союзных республик, и вариант принятия Положения в Верховном Совете СССР как законодательного акта позволял бы значительно лучше учесть настрой партийно-политических элит союзных республик. Но этого не произошло, правящей элитой союзного уровня был избран сугубо административный метод управления экономикой, который, как показали дальнейшие события, оказался тупиковым, поскольку административные методы управления экономикой были несовместимы с продекларированным принципом хозрасчета предприятий и, к тому же, без учета позиций союзных республик, которым, по сути, навязали «сверху» рассматриваемое Положение о госпредприятии. Такой подход, вольно или невольно, способствовал последующему постепенному отчуждению Москвы от союзных республик, а в последующем привел к экономическому кризису, неудачной попытке выйти из него в рамках известной горбачевской «Перестройке» и, в итоге, распаду СССР в 1991 г.

## Библиография

1. Бронец А.Д., Тищенко В.Е. (ред.) Организация, планирование и управление на предприятиях транспорта и хранения нефти и газа. М.: Недра, 1980. С. 11.
2. Гизатуллина Э.Ф. Организационно-правовые преобразования советской экономики в период «косыгинских» реформ (1965-1975 гг.): историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2017. 235 с.
3. Закон СССР от 02.10.1965 № 4041-VI «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления».
4. Закон СССР от 10.05.1957 «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством».
5. Конституция (Основной Закон) СССР (утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 г.).
6. Постановление СМ СССР от 04.10.1965 г. № 731 «Об утверждении Положения о социалистическом государственном производственном предприятии».
7. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 30.09.1965 № 728 «Об улучшении управления промышленностью».
8. Сурганов Б.С. Социалистическое государственное производственное предприятие // Большая советская энциклопедия. В 30 т. М., 1977. Т. 24. С. 397.
9. Ireland N. J., Law P. J. Incentives and efficiency in the Kosygin reforms // *Journal of Comparative Economics*. – 1980. – Т. 4. – №. 1. – С. 33-39.
10. Huxtable S. In search of the soviet reader. The Kosygin reforms, sociology, and changing concepts of Soviet society, 1964-1970 // *Cahiers du monde russe. Russie-Empire russe-Union soviétique et États indépendants*. – 2013. – Т. 54. – №. 54/3-4. – С. 623-642.

## State enterprise in context of the economic reform of the mid-1960s: political and legal analysis

**Ivan V. Uporov**

Doctor of History, PhD in Law, Professor,  
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,  
350005, 128, Yaroslavskaya str., Krasnodar, Russian Federation;  
e-mail: uporov@list.ru

**Abstract**

In 1965, a major economic reform began in the USSR (usually referred to as the "Kosygin reform"), in the legal support of which the Regulations on the socialist state production enterprise, approved by the Council of Ministers of the USSR, had the most important place. The article discusses the political and legal features associated with both the decision on the reform and the adoption of the specified legal act. Based on the results of the analysis, the author shows that the ruling elite of the union level chose a purely administrative method of managing the economy, which, as subsequent events showed, turned out to be a dead end, since the administrative methods of managing the economy were incompatible with the declared principle of self-supporting enterprises and, moreover, without taking into account the positions of the union republics, which, in fact, were imposed "from above" by the Regulation on the state enterprise under consideration. This approach, wittingly or unwittingly, contributed to the subsequent gradual alienation of Moscow from the Union republics, and subsequently led to an economic crisis, an unsuccessful attempt to get out of it under the famous Gorbachev's "Perestroika" and, as a result, the collapse of the USSR in 1991.

**For citation**

Uporov I.V. (2023) Gosudarstvennoe predpriyatie v kontekste ekonomicheskoi reformy serediny 1960-kh godov: politiko-pravovoi analiz [State enterprise in context of the economic reform of the mid-1960s: political and legal analysis]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (3A), pp. 34-41. DOI: 10.34670/AR.2023.17.35.004

**Keywords**

Reform, Regulation, state enterprise, Council of Ministers, cost accounting, power, constitution.

**References**

1. Brenets A.D., Tishchenko V.E. (ed.) (1980) *Organizatsiya, planirovanie i upravlenie na predpriyatiyakh transporta i khraneniya nefi i gaza* [Organization, planning and management at the enterprises of transport and storage of oil and gas]. Moscow: Nedra Publ.
  2. Gizatullina E.F. (2017) *Organizatsionno-pravovye preobrazovaniya sovetskoj ekonomiki v period «kosyginsskikh» reform (1965-1975 gg.): istoriko-pravovoe issledovanie. Doct. Dis.* [Organizational and legal transformations of the Soviet economy during the Kosygin reforms (1965-1975): historical and legal research. Doct. Dis.]. Krasnodar.
  3. *Konstitutsiya (Osnovnoi Zakon) SSSR (utverzhdena Postanovleniem Chrezvychainogo VIII S'ezda Sovetov SSSR ot 05.12.1936 g.)* [The Constitution (Basic Law) of the USSR (approved by the Decree of the Extraordinary VIII Congress of Soviets of the USSR of 05.12.1936)].
  4. *Postanovlenie SM SSSR ot 04.10.1965 g. № 731 «Ob utverzhdenii Polozheniya o sotsialisticheskom gosudarstvennom proizvodstvennom predpriyatii»* [Decree of the Council of Ministers of the USSR dated 04.10.1965 No. 731 "On approval of the Regulations on the socialist state production enterprise"].
  5. *Postanovlenie TsK KPSS, Sovmina SSSR ot 30.09.1965 № 728 «Ob uluchshenii upravleniya promyshlennost'yu»* [Decree of the Central Committee of the CPSU, Council of Ministers of the USSR of September 30, 1965 No. 728 "On improving the management of industry"].
  6. Surganov B.S. (1977) *Sotsialisticheskoe gosudarstvennoe proizvodstvennoe predpriyatie* [Socialist State Production Enterprise]. In: *Bol'shaya sovetskaya entsiklopediya. V 30 t.* [Great Soviet Encyclopedia. In 30 vols.]. Moscow. Vol. 24.
  7. *Zakon SSSR ot 02.10.1965 № 4041-VI «Ob izmenenii sistemy organov upravleniya promyshlennost'yu i preobrazovanii nekotorykh drugikh organov gosudarstvennogo upravleniya»* [Law of the USSR dated 02.10.1965 No. 4041-VI "On changing the system of industry management bodies and the transformation of some other government bodies"].
-

- 
8. *Zakon SSSR ot 10.05.1957 «O dal'neishem sovershenstvovanii organizatsii upravleniya promyshlennost'yu i stroitel'stvom»* [Law of the USSR of 05/10/1957 “On the further improvement of the organization of management of industry and construction”].
  9. Ireland, N. J., & Law, P. J. (1980). Incentives and efficiency in the Kosygin reforms. *Journal of Comparative Economics*, 4 (1), 33-39.
  10. Huxtable, S. (2013). In search of the soviet reader. The Kosygin reforms, sociology, and changing concepts of Soviet society, 1964-1970. *Cahiers du monde russe. Russie-Empire russe-Union soviétique et États indépendants*, 54(54/3-4), 623-642.