

# Органы государственного арбитража в период экономических реформ и контрреформ 1960-х гг.

Д.В. Воронин

Эклектичные экономические реформы и контрреформы 1960-х гг., быстрый экстенсивный рост советской экономики порождали многочисленные несоответствия между планами и их исполнителями, звеньями управления и исполнения, а также спорные вопросы между социалистическими предприятиями. В середине 1960-х гг. в органах госарбитража ежегодно разрешалось до 550 тыс. хозяйственных споров<sup>1</sup>. При этом предприятия и организации, министерства и ведомства стремились передать, а попросту говоря, «спихнуть» в арбитраж любой сложный или неудобный вопрос своих взаимоотношений в надежде, что арбитраж разберется, согласует интересы и примет какое-то удовлетворяющее всех решение. В Государственном арбитраже СМ СССР (ГА СМ СССР) как высшей арбитражной инстанции ежегодно рассматривалось более 2500 дел, не относящихся к специальной подведомственности ГА СМ СССР, хотя коллегия ГА неоднократно обращала внимание на недопустимость приема к рассмотрению подобных дел (например, с участием воинских частей и снабжающих их организаций)<sup>2</sup>.

В такой обстановке госарбитраж настойчиво добивался совершенствования нормативной базы и конкретизации своих полномочий. С конца 1950-х гг. шла интенсивная работа по новой кодификации советского гражданского законодательства. Гражданский кодекс РСФСР, принятый на заре НЭПа, давно устарел и ни в какой мере не мог удовлетворить запросы, возникающие в отношениях как между юридическими лицами, так и между гражданами. Поэтому к отношениям между юридическими лицами его нормы практически не применялись, отношения строились на основе действовавшего хозяйственного законодательства.

Положение о государственном арбитраже 1931 г. также устарело. Постановлением Совета министров СССР от 17 августа 1960 г. № 892 было утверждено новое «Положение о Государственном арбитраже при Совете Министров СССР» (далее — Положение), на основании которого советы министров всех

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 8424. Оп. 1. Д. 1310. Л. 9.

<sup>2</sup> ГАРФ. Ф. 8424. Оп. 1. Д. 1293. Л. 43.

союзных республик в 1960–1961 гг. утвердили положения о государственных арбитражах в союзных республиках<sup>3</sup>.

По Положению арбитражи защищали имущественные права предприятий, организаций и учреждений, охраняли их законные интересы, активно вмешивались в договорную и производственную деятельность предприятий, добиваясь выполнения государственных планов и договорных обязательств. К нарушителям арбитраж применял меры имущественной ответственности, препятствовал повсеместно распространенному в те годы взаимному амнистированию. В Положении впервые было дано обобщенное понятие хозяйственных споров (имущественных и преддоговорных), которые разрешал госарбитраж.

По сравнению с ранее действовавшим порядком регулирования, компетенция госарбитража несколько расширилась, он получил право передавать хозяйственные споры при согласии сторон в третейский суд, где могли разрешаться споры, отнесенные к компетенции органов арбитража, независимо от подчиненности и местонахождения спорящих сторон.

1 февраля 1963 г. Коллегия ГА СМ СССР, обсудив вопрос о передаче споров на рассмотрение третейским судам, пришла к выводу, что здесь «дело обстоит не совсем удовлетворительно, а по ряду краев и областей — совсем неудовлетворительно»<sup>4</sup>. «Основы гражданского законодательства СССР и союзных республик» 1961 г. устанавливали, что защита гражданских прав осуществляется посредством обращения в суд, арбитраж или третейский суд. В то же время на практике третейское разбирательство фактически не существовало. Закон прямо запрещал арбитрам получать гонорары, а желающих работать на общественных началах не было. Таким образом, третейские суды, формально существуя, на практике почти не работали.

В начале 1960-х гг. госарбитраж неоднократно обращал внимание на слабое партийное руководство своей работой, что было уникальным явлением, так как традиционно такой оценкой занимались сами партийные органы. На практике они старались не замечать как центральных, так тем более местных органов госарбитража.

Максимально высокий политический уровень, на который выходили вопросы арбитража, было их рассмотрение А.Н. Косыгиным — исключительно по какому-нибудь обращению или жалобе. Необходимо отметить, что резолюции А.Н. Косыгина на материалах госарбитража имели исключительно конкретный и деловой характер. Так, в марте 1964 г. коллегия ГА СМ СССР обсудила критические замечания Н.А. Косыгина по публикации официальных материалов ГА СМ СССР. В частности, было решено раз в полгода печатать сборники действующих инструктивных указаний ГА СМ СССР<sup>5</sup>. Также было решено начать выпуск бюллетеня ГА СМ СССР. Об этом много и давно говорили региональные госарбитражи, однако ГА СМ СССР не реагировал, а указание А.Н. Косыгина вынужден был оперативно исполнить.

<sup>3</sup> СП СССР. 1960. № 15. Ст. 127.

<sup>4</sup> ГАРФ. Ф.8425. Оп. 1. Д. 1261. Л. 8.

<sup>5</sup> ГАРФ. Ф.8424. Оп. 1. Д. 1277. Л. 12.

По предложению ГА СМ СССР кадры областных госарбитражей в основном были включены в номенклатуру обкомов КПСС. Контроль за расстановкой кадров был поручен их отделам административных органов. Однако многие обкомы КПСС не включили должности главных арбитров в свою номенклатуру, полагая, что руководства со стороны облизполкома достаточно<sup>6</sup>. А в Западной Сибири обкомы КПСС и вовсе перепоручили контроль за кадрами арбитража исполкомам.

Во второй половине 1960-х гг. ЦК КПСС существенно больше интересовался вопросами подбора, расстановки кадров: утверждал назначения в ГА СМ СССР<sup>7</sup>, однако мотивировка назначений и особенно отклонения кандидатур арбитров оставалась совершенно неясной даже для главного арбитра ГА СМ СССР, который эти кандидатуры предлагал.

Госарбитраж слабо участвовал в политической жизни страны, формально заключал договоры о социалистическом соревновании, но никогда не подводил итоги. Госарбитраж никогда не участвовал в массово-политических кампаниях, никого не поддерживал, не клеймил и не осуждал, ни с кем не солидаризировался. Формально госарбитраж руководствовался решениями съездов КПСС, пленумов ЦК КПСС, постановлениями ЦК КПСС, в основном ограничиваясь их упоминанием в докладах и существенно реже — в отчетных документах. На коллегии ГА СМ СССР 25–26 января 1966 г. главный арбитр ГА СМ СССР Е.М. Анисимов в докладе «О работе ГА в связи с решениями сентябрьского (1965 г.) пленума ЦК КПСС» начал с того, что «решения сентябрьского пленума ЦК КПСС представляют собой дальнейшее развитие генеральной линии нашей партии, намеченной XX и XXII съездами КПСС, программой КПСС, они основаны на глубоком анализе экономических процессов»<sup>8</sup>, что явно не соответствовало действительности. На деле, и арбитраж ощущал это особенно остро, так называемая генеральная линия отличалась полной эклектикой. Ничем не обоснованные непрерывные реорганизации министерств, переходы от отраслевого к территориальному принципу управления и обратно не свидетельствовали о преемственности и последовательности курса. Коллегия ГА СМ СССР 25–26 января 1966 г. фактически констатировала двойственную природу арбитража. Главный арбитр ставил перед арбитрами задачу претворения в жизнь экономической реформы, в то же время отмечая, что «органы государственного арбитража, являясь по своей природе юридической службой, занимают соответствующее место в системе государственного управления»<sup>9</sup>.

На совещании главных арбитров госарбитражей при советах министров союзных республик 15–16 апреля 1964 г. была подчеркнута необходимость усиления имущественного воздействия органов госарбитража на предприятия, срывающие государственные планы и задания по поставке продукции по важнейшим отраслям народного хозяйства<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> ГАРФ. Ф. 512. Оп. 1. Д. 376 а. Л. 10.

<sup>7</sup> ГАРФ. Ф. 8424. Оп. 1. Д. 1327. Л. 1.

<sup>8</sup> ГАРФ. Ф. 8424. Оп. 1. Д. 1310. Л. 1.

<sup>9</sup> Там же. Л. 9.

<sup>10</sup> ГАРФ. Ф. 8424. Оп. 1. Д. 1261.

Госарбитраж обладал правом отказа в приеме искового заявления и возврата его истцу для принятия им мер к урегулированию спора с ответчиком в претензионном порядке. Но реализовывалось это право с трудом. Участвовавшие в конце 1960-х гг. случаи обжалования возвратов арбитражами страны исковых заявлений без рассмотрения обсуждались на коллегии ГА СССР. В соответствии с письмом ГА РСФСР № 16 от 25 декабря 1969 г. проблема необоснованных возвратов была поднята на всех уровнях. В регионах на нее обратили внимание партийные органы, что было крайне редким явлением. 5 января 1970 г. Кемеровский обком КПСС отметил недостатки в работе арбитража, в частности практику необоснованных возвратов исковых заявлений<sup>11</sup>.

В значительной степени процессуальный порядок производства в государственном арбитраже неизбежно возобновлял дискуссию о судебной природе госарбитража. На совещании главных арбитров госарбитражей и арбитров совнархозов РСФСР 18–20 августа 1965 г. в Москве была подвергнута критике статья Ф.Д. Рабиновича<sup>12</sup> в «Известиях», в которой предлагалось приглашать свидетелей на заседания госарбитража<sup>13</sup>.

На совещании главных арбитров госарбитражей и арбитров совнархозов РСФСР 18–20 августа 1965 г. в Москве заместитель главного арбитра ГА СМ РСФСР А.Г. Дмитриев предложил более эффективный способ — придавать нарушениям широкий резонанс в прессе: «воздействие сообщений не очень эффективно. Другое дело — печать: и аудитория пошире, и эффективность выше»<sup>14</sup>.

Практика создания в СМИ «резонансных дел», к которым неизбежно привлекается повышенное внимание, как PR-технология появится в 1980-е гг., когда возникнет необходимость преодолеть сопротивление и обеспечить расследование громких коррупционных дел (Елисеевский гастроном, хлопковые дела, коррупция в Краснодарском крае и т. п.).

В то же время в условиях очередной «рыночно ориентированной» хозяйственной реформы функции контроля не ставились в качестве приоритета. В выступлении на коллегии ГА СМ СССР 25–26 января 1966 г. главный госарбитр большое значение придал «усилению экономического стимулирования промышленного производства, повышению материальной заинтересованности работников в улучшении итогов работы предприятия, использованию таких важнейших экономических рычагов, как прибыль, цена, премия, кредит, хозяйственный договор»<sup>15</sup>. Показательно, что главный арбитр не упомянул уже дискредитировавший себя хозяйственный расчет, о внедрении которого много говорили в предыдущие годы. Обобщения материалов споров выявляли существенные недостатки планирования. Еще 24 ноября 1962 г. ГА СМ РСФСР обратился в Бюро ЦК КПСС по РСФСР с письмом о недостатках в планировании

<sup>11</sup> ГАКО. Ф. Р-255. Оп. 1 Д. 3. Л. 1–2.

<sup>12</sup> Рабинович Ф.Д. — Государственный арбитр Госарбитража при Мосгорисполкоме.

<sup>13</sup> ГАРФ. Ф. 512. Оп. 1. Д. 540. Л. 16.

<sup>14</sup> Там же. Л. 15.

<sup>15</sup> ГАРФ. Ф. 8424. Оп. 1. Д. 1310. Л. 7.

поставок отдельных видов продукции. Арбитраж указал, что при рассмотрении имущественных и преддоговорных споров ГА СМ РСФСР систематически сталкивается с фактами неправильного планирования поставок различных видов сырья и оборудования. Ошибки в планировании приводят к срыву выпуска готовой продукции и предъявлению в органы госарбитража многочисленных исков предприятий о взыскании неустоек. Как правило, указывал госарбитраж, в таких случаях руководящие работники ВСНХ, обращаясь в госарбитраж, просили освободить соответствующие организации от уплаты штрафа, хотя невыполнение планов кооперированных поставок влекло для головного поставщика значительные убытки. Во многих случаях допущенные при планировании ошибки выявлялись заблаговременно, но планирующие органы не принимали необходимых мер к исправлению.

В первой половине 1960-х гг. в связи с переходом части предприятий, производивших товары народного потребления, и торговли на заключение долгосрочных договоров на первый план в работе арбитража вышла преддоговорная работа<sup>16</sup>. Долгосрочные договоры планировалось использовать в качестве правового инструмента закрепления многолетних хозяйственных связей, обязанностей поставщиков расширять производство, повышать качество продукции и обслуживания покупателей — быстро реализовывать товар и информировать производителя о рыночных предпочтениях потребителей. Позже положительный опыт долгосрочных договоров был закреплён в «Положении о поставках товаров народного потребления» и в постановлении ЦК КПСС и Совета министров СССР от 15 сентября 1971 г. «О мерах по обеспечению дальнейшего развития производства товаров массового спроса»<sup>17</sup>.

Регламентирующие документы не содержали важной стороны деятельности госарбитража, который фактически контролировал не только выполнение предприятиями и организациями договоров, но и всю договорную сферу. На совещании главных арбитров госарбитражей РСФСР 18–20 августа 1965 г. в Москве главный арбитр Алтайского краевого арбитража справедливо отметил, что именно арбитраж разъясняет суть договорной работы руководителям предприятий и организаций и юристам, недавним студентам, которые не знают работы госарбитража<sup>18</sup>. Эффективный контроль договорной работы предприятий и организаций был возможен только при активном привлечении юридической общественности, прежде всего — юристов предприятий и организаций.

Налаживая взаимодействие с общественностью, госарбитраж продолжал совершенствовать свою структуру. 17 июля 1965 г. утверждено «Положение о совещании по арбитражной практике в Госарбитраже при Совете министров СССР». Новый орган был призван обсуждать вопросы, возникающие в аппа-

---

<sup>16</sup> Постановление Совета министров СССР от 22 августа 1963 г. «О дальнейшем улучшении порядка заключения договоров на поставку товаров народного потребления торговым предприятиям и организациям» // СП СССР. 1963. № 17. Ст. 176.

<sup>17</sup> Правда. 1971. 29 октября.

<sup>18</sup> ГАРФ. Ф. 512. Оп.1. Д. 540. Л. 25.

рате государственного арбитража, с целью обеспечения арбитражной практики<sup>19</sup>. В его состав обязательно входили арбитры. Таким образом, проблемы несовершенства нормативного регулирования пытались преодолеть, применяя арбитражную практику. По сути, новый орган, предполагая обеспечить единство практики, выстраивал систему прецедентов, что было нехарактерно для советской правовой системы.

На совещании главных арбитров госарбитражей и арбитров совнархозов РСФСР 18–20 августа 1965 г. в Москве неоднократно возникал вопрос о действенных мерах в борьбе за качество продукции. Ряд арбитражей обращались с вопросами о целесообразности возбуждения дел по инициативе госарбитража по выявленной некачественной продукции на складах поставщиков. Руководство госарбитража заняло в данном вопросе, на наш взгляд, двойственную позицию. На совещании было дано разъяснение, что в данном случае отсутствует истец, в интересах которого могло бы быть возбуждено дело. Следовательно, оно возбуждено быть не может. Кроме того, как указало руководство Госарбитража РСФСР — здесь может действовать госинспекция по качеству товаров, которая «наделена широким правом, и дополнительное вмешательство арбитража здесь вообще не требуется»<sup>20</sup>. Руководство ГА РСФСР прямо ориентировало подведомственные региональные арбитражи на использование общественности, что «позволит высвободить силы для выполнения другой работы»<sup>21</sup>.

В рыночной системе хозяйства качество является продуктом конкурентной борьбы, при том что санитарно-гигиенические нормативы и стандарты безопасности устанавливаются государством. В СССР качество обеспечивалось в рамках административного регулирования. Исходя из этого Госарбитраж РСФСР еще в 1963 г. ставил перед СНХ СССР вопрос о создании единой вневедомственной государственной инспекции по качеству продукции<sup>22</sup>, но данное предложение не нашло поддержки.

Характер вопросов, поднятых госарбитражем, формально указывает на недостаток нормативного регулирования, однако фактически — на несовершенство регулирования экономики. Исправить эти недостатки можно было только принятием специальных нормативных актов и созданием специальных правовых режимов, на что у арбитража не было полномочий. Таким образом, госарбитраж, выходя далеко за пределы своих задач, решал задачи, присущие Госплану и Совету министров СССР. Необходимо также отметить, что поставленные вопросы в значительной степени возникли в ходе экономической реформы и относились к числу ключевых вопросов отношений между предприятиями.

1960-е гг. стали временем обновления арбитражного права и процесса, роста влияния арбитража в экономике. Арбитраж окончательно утвердился как административный орган. Иркутский госарбитраж констатировал в конце 1960-х гг.: «До настоящего времени мы ошибочно считали, что нашу работу

<sup>19</sup> ГАРФ. Ф. 8424. Оп. 1. Д. 1309 а. Л. 1.

<sup>20</sup> ГАРФ. Ф. 512. Оп. 1. Д. 540. Л. 12.

<sup>21</sup> Там же. Л. 15.

<sup>22</sup> Там же. Л. 12.

оценивают по количеству, срокам и качеству рассмотренных дел... основным критерием деятельности органов арбитража должно быть отсутствие на предприятиях нарушений социалистической законности и государственной дисциплины»<sup>23</sup>. Госарбитраж следил за грамотным составлением, правильным заключением и неукоснительным исполнением договоров, воспитывал ответственность за количество и качество поставленной продукции, учил отстаивать свои права цивилизованным способом в гласной состязательной процедуре, свободно и последовательно критиковал недостатки административной плановой модели. Он с момента образования стал *школой рыночной экономики*.

По степени влияния на состояние дел в экономике (в плане регулирующего воздействия) госарбитраж шел сразу за партийными органами, министерствами и ведомствами, оставив позади общественные организации, чья массово-политическая и мобилизационная работа уже не давала результата.

### Список используемых источников

1. Государственный архив Российской Федерации.
2. Постановление Совета Министров СССР от 22 августа 1963 г. «О дальнейшем улучшении порядка заключения договоров на поставку товаров народного потребления торговым предприятиям и организациям» // СП СССР. 1963. № 17. Ст. 176.
3. Правда. 1971. 29 октября.

---

<sup>23</sup> Там же. Л. 7.