

## Из практики решения кадрового вопроса в 1949 г. (на примере Государственного арбитража при Совете Министров СССР)

Д.В. Воронин

В политической жизни страны в 1948–1950-х гг. началась очередная массовая кампания по перетряске органов власти и управления, которая была связана с «ленинградским делом». Эта кампания не могла не затронуть Госарбитраж. Отзвуки событий ощущались и здесь.

Совет Министров СССР (СМ СССР) резко осудил прежнюю «неправильную и вредную для дела укрепления хозяйственной дисциплины линию руководства госарбитража»<sup>1</sup>. В целях реализации положений постановления СМ СССР от 21 апреля 1949 г. № 1586 «О заключении хозяйственных договоров» было издано распоряжение правительства от 21 апреля 1949 г. № 5124р, в соответствии с которым Министерство государственного контроля СССР (Мингосконтроль) провело проверку Государственного арбитража при Совете Министров СССР (ГА СМ СССР)<sup>2</sup>. После окончания проверки доклад «О результатах проверки работы Государственного арбитража при Совете Министров СССР» был отправлен Бюро СМ СССР 11 мая 1949 г., исх. № 377/1<sup>3</sup>. Рассмотрим основные претензии, высказанные в отчете в адрес Госарбитража.

В первой из них ГА СМ СССР обвинялся в отказе от рассмотрения преддоговорных споров, что противоречило как Положению о Госарбитраже, утвержденному Центральным Исполнительным Комитетом (ЦИК) и Советом Народных Комиссаров СССР (СНК СССР) 3 мая 1931 г., так и всем регламентирующим его деятельность постановлениям правительства.

В письме Главного арбитра ГА СМ СССР В.Н. Можейко на имя Секретаря ЦК ВКП(б) Г.М. Маленкова (исх. № 1604 от 18 мая 1949 г. под грифом «весьма срочно») были представлены возражения по предъявленным претензиям. По поводу первой подчеркивалось: комиссия при проверке игнорирует «что арбитраж до последнего времени не только не должен был, но и не имел права рассматривать эти споры в соответствии с прямыми указаниями Правитель-

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 8424. Оп. 1. Д. 227.Л. 42.

<sup>2</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136. Д. 75.Л. 180.

<sup>3</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136. Д. 75. Л. 181.

ства, в частности с постановлением Экономсовета при СНК СССР от 9 июля 1938 г. за подписью товарища В.М. Молотова»<sup>4</sup>. Обосновывалось это тем, что включение преддоговорных споров в обязанность Госарбитра означало бы придание ему специфической функции корректировки плановых заданий, а это должно было осуществляться министерствами.

Мингосконтроль обвинило Главного арбитра при СМ СССР В.Н. Можейко в том, что тот своей инструкцией № ГА-28 от 9 декабря 1940 г. «О порядке согласования основных условий поставки, заключения договоров и рассмотрения преддоговорных споров» по сути отменил постановление СНК СССР от 19 декабря 1933 г. № 2710 «О порядке заключения договоров и содержании их». Главный арбитра, в свою очередь, сослался на письмо Управляющего делами СНК СССР Я.Е. Чадаева (также от 9 декабря 1940 г.), в котором отмечалось, что в условиях роста военных заказов в конце 1940 г. преддоговорные споры тормозили работу Арбитража.

В советской практике разработки и согласования документов произвольное издание каких-либо подзаконных актов на уровне Государственного арбитра (т. е. министра), тем более влекущих серьезные последствия для экономики, было исключено. Так, инструкция Госарбитра СНК СССР, о которой сказано выше, была, как это отмечал Мингосконтроль, принята не лично В.Н. Можейко, а прошла длинную цепь стандартных и положенных в таком случае согласований. Разработка инструкции была инициирована СНК СССР, ее проект был рассмотрен на СНК. «За» голосовали, в частности, А.Я. Вышинский, Р.С. Землячка, М.Г. Первухин<sup>5</sup>. Только после этого Я.Е. Чадаев 9 декабря 1940 г., выполнил поручение Совнаркома и направил письмо о согласовании и разрешении СНК СССР выпустить инструкцию Госарбитража.

В то же время Мингосконтроль почему-то не обратил внимания на противоречивые указания, которые получал Госарбитраж и предприятия во второй половине 1930-х – начале 1940-х гг. от СНК по вопросам о заключении договоров и преддоговорных спорах. При этом Госарбитраж неоднократно «предоставлял правительству проекты постановлений, направленных на обязательное заключение хозяйственных договоров»<sup>6</sup>. Рассуждая об инструкции 1940 г., Мингосконтроль пытался взвалить вину за действительно имевшую место неопределенность в данных вопросах даже не на Госарбитраж, а лично на В.Н. Можейко.

Вторая претензия Мингосконтроля касалась большого количества дел, рассмотренных Госарбитражом в отсутствие договоров между хозорганами, а также несвоевременного сообщения о таких фактах правительству, что вело к ослаблению договорной дисциплины. Следует заметить, что попытка Мингосконтроля подсчитать, когда и какие договоры, предназначенные к заключению, не заключались, учитывая масштабы народного хозяйства, вряд ли привела к получению достоверных данных. Кроме того, «не ограничиваясь разрешением споров, арбитраж принимал также и другие зависящие от него меры, направленные на внедрение договоров», в частности, в 1948 г. – начале 1949 г. были направлены

<sup>4</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136. Д. 75. Л. 202.

<sup>5</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136. Д. 75. Л. 209.

<sup>6</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136. Д. 75. Л. 206.

письма Госарбитража в министерства торговли, государственного контроля, вооружений, путей сообщения, цветной металлургии, электропромышленности, химической промышленности и др. по поводу выявленных случаев уклонения от заключения договоров и мерах по пресечению подобных случаев<sup>7</sup>.

В качестве третьего недостатка комиссия Мингосконтроля отметила отказ Госарбитража от «содействия пересмотру договорных норм простоя вагонов на подъездных путях путем рассмотрения споров между Управлениями дорог и предприятиями»<sup>8</sup>. Такой вывод был сделан на основании письма министра путей сообщений Б.П. Бещева от 21 марта 1948 г. Л.П. Берия, в котором содержалось обвинение в адрес В.Н. Можейко.

Проблема простоя вагонов была хронической и болезненной и решалась всеми способами (в том числе прокурорскими проверками), за исключением экономических. Из документов следует, что споры по данному вопросу Арбитраж в течение многих лет принимал и разрешал<sup>9</sup>. Но СМ СССР 20 сентября 1948 г. принял постановление № 3496, которым было дано поручение о пересмотре норм простоя не Госарбитражу и даже не предприятиям и железным дорогам, а Министерству путей сообщения (МПС) совместно с другими министерствами и ведомствами. «Поэтому Госарбитраж не только не должен был, но и не имел права продолжать устанавливать нормы простоя вагонов и совершенно правильно приостановил рассмотрение этих споров»<sup>10</sup>, — возражал Главный арбитр. На практике прослеживалась тенденция перекалывания МПС СССР своих проблем и неспособности организовать взаимодействие с предприятиями других министерств на Госарбитраж. Более того, вопрос об урегулировании споров был поднят перед Правительством не МПС СССР (как это следует из доклада Мингосконтроля), а по инициативе Госарбитража — в письме В.Н. Можейко зам. председателю СМ СССР Л.П. Берия 21 февраля 1949 г. Берия признал правоту Госарбитража и дал соответствующие указания Б.П. Бещеву.

Четвертым пунктом претензий к Госарбитражу стало отсутствие возбуждения дел по собственной инициативе, как это предписывало Положение о Госарбитраже от 3 мая 1931 г. Мингосконтроль обнаружил в протоколе совещания местных работников арбитража РСФСР (июнь 1947 г.) следующую фразу: «при невыполнении хозорганизациями договорных обязательств, возбуждать дела по собственной инициативе Арбитража»<sup>11</sup>, которая затем по указанию ГА СМ СССР была удалена.

Данная претензия также представляется необоснованной. Во-первых, невыполнение плановых заданий (а соответственно, и договорных обязательств) носило массовый характер и органам Госарбитража было не под силу выявлять и принимать к производству каждый случай такого невыполнения. Во-вторых, как Госарбитраж мог узнать о невыполнении договорных обязательств, если контрагенты к нему за разрешением спора не обращались? В таком случае при-

<sup>7</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136. Д. 75. Л. 216.

<sup>8</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136. Д. 75. Л. 186.

<sup>9</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136. Д. 75. Л. 217.

<sup>10</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136. Д. 75. Л. 217.

<sup>11</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136. Д. 75. Л. 187.

шло бы ввести обязательную отчетность всех предприятий и организаций перед Госарбитражем о выполнении договоров и производственных программ, а Госарбитраж должен был по своей инициативе возбуждать дела, являющиеся не спорами сторон, а скорее административными процедурами устранения причин невыполнения обязательств, что было прямой обязанностью министерств, а не Арбитража.

Эту позицию в целом поддерживали и в правительстве. На заседании Бюро Совета Министров СССР 14 апреля 1949 г., т. е. еще до рассматриваемой проверки, по просьбе Госарбитража ст. 7 проекта постановления о заключении хозяйственных договоров, обязывающая Арбитраж своевременно рассматривать все споры, была дополнена словами: «в пределах своей компетенции».

Среди выявленных Мингосконтроля недостатков, отмечается участие в заседаниях Госарбитража не руководителей предприятий, а «второстепенных лиц» — юрисконсультов, бухгалтеров, инженеров, а также адвокатов, представителей главков и пр., с участием которых разрешалось более 80% дел. Этому посвящен весь третий раздел доклада комиссии. Такой подход комиссия сочла «извращением установленного порядка арбитражного рассмотрения споров между хозорганами», а также подменой трех полномочных лиц — арбитра и двух ответственных представителей сторон — единоличным усмотрением арбитра.

Здесь необходимо отметить несколько моментов. Практика направления в Арбитраж представителей предприятий сложилась еще в 1930-е гг., а во время войны стала повсеместной. Руководитель предприятия формально имел достаточно широкие полномочия, и именно он определял, кто будет представлять интересы предприятия. В свою очередь, Госарбитраж не имел никаких правовых механизмов принуждения к явке на заседания именно директора или его заместителя. Арбитраж не мог не признавать полномочия лица, присутствующего от предприятия по надлежаще оформленной доверенности. Кроме того, необходимо учесть очень большой объем рассматриваемых дел. Только в 1948 г. все арбитражи СССР рассмотрели более 500 тыс. дел, и если бы на каждом заседании присутствовали руководители предприятий и организаций (минимум двое — по числу сторон), то систематический отрыв руководителей предприятий и организаций от их основной работы нанес бы ущерб государству<sup>12</sup>.

В.Н. Можейко подвергся критике и за то, что не рассмотрел лично как арбитр ни одного преддоговорного спора. Между тем Положение о Госарбитраже (ст. 6) прямо предусматривало, что «дела разрешаются арбитрами, которые назначаются главным арбитром для данного дела»<sup>13</sup>.

Подверглась критике работа Главного арбитра по подбору и расстановке кадров, которая оценивалась комиссией как неудовлетворительная<sup>14</sup>. Объектом критики стали партийный и национальный состав аппарата ГА СМ СССР (табл. 1).

<sup>12</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136. Д. 75. Л. 203.

<sup>13</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136. Д. 75. Л. 231.

<sup>14</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136 Д. 75. Л. 198.

Таблица 1

**Партийный и национальный состав аппарата Государственного арбитража при СМ СССР на апрель 1949 г.<sup>15</sup>**

Категории работников	Всего	в том числе				
		Члены ВКП(б)	Члены ВЛКСМ	б/п	евреи	русские
госарбитры	8	8	-	-	4	4
консультанты госарбитров	8	2	3	3	6	2
отдел надзора	6	1	-	5	6	-
отдел инструктирования	6	2	-	2	3	3
консультанты при руководстве Госарбитража	4	1	-	3	3	1
<b>Итого</b>	<b>32</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>22</b>	<b>10</b>

Рассматривая партийную прослойку аппарата ГА СМ СССР, следует отметить, что она составляла всего 46,8%. Это опровергает расхожую точку зрения о том, что работником государственных органов мог стать только член ВКП(б).

Что-то еще предъявить здесь было сложно, т. к. в аппарате Госарбитража при СМ СССР не было ни одного выходца из других партий, подвергавшихся репрессиям по политическим или уголовным делам, находившихся на временно оккупированной территории. За время работы В.Н. Можейко ни один из сотрудников центрального аппарата ГА СМ СССР не был репрессирован по политическим обвинениям, никого не исключали из партии или комсомола и ни на кого не накладывали каких-либо взысканий.

Особым пунктом в материалах проверки стал национальный состав Госарбитража при СМ СССР: из 32 оперативных работников было 10 русских и 22 еврея. В табл. 1 приведены данные только по оперативному составу. С учетом технических работников партийно-комсомольская прослойка составила 36%, в числе работников было 28% евреев<sup>16</sup>.

По данному вопросу комиссия Мингосконтроля не делала никаких выводов, просто констатировала факт и приводила данные по двум национальностям (остальные народы СССР, как и состав госарбитражей союзных республик, краев и областей, остались без внимания). Очевидно, что сам вопрос возник не случайно и был связан с разворачивающейся кампанией борьбы с космополитизмом. В то же время надо отметить, что никаких обвинений в «безродном космополитизме» или «низкопоклонстве перед Западом», а также увольнений и арестов по национальным признакам в Госарбитраже не последовало. Комиссия Мингосконтроля высказала сомнение (без объяснения причин) в необходимости «держат в аппарате» некоторых лиц. В частности, были названы два недавно принятых сотрудника ГА СМ СССР, члены ВКП(б) Л.Б. Хаевская и С.Л. Кесельман. Главный арбитр, оценивая кадры, главное внимание уделил вопросам назначения и квалификации и характеризовал их как здоровых в политическом отношении и квалифицированных в деловом<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136 Д. 75. Л. 198.

<sup>16</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136 Д. 75. Л. 235.

<sup>17</sup> РГАПСИ. Ф. 17. Оп. 136. Д. 75. Л. 203–204.

О тенденциозности проводившейся проверки свидетельствует тот факт, что в ее материалах так и не нашла отражение основная деятельность Госарбитража — рассмотрение и разрешение споров между предприятиями и организациями. Не были изучены и оценены правильность, качество и сроки выносимых решений, обобщения и сигнализации по их результатам в директивные органы. Ничего не было сказано о богатейшем опыте работы Госарбитража в годы войны и самое главное — об эффективности и востребованности направлявшихся в директивные органы сигнализаций. Кроме указания на наличие еврейской прослойки (никак не комментированного, что нетипично для того времени и той обстановки), в материалах проверки ничего не было сказано о качестве кадров: образовании, профессиональном уровне, стаже работы и т. п. Очевидно, что проверяющим здесь не за что было «зацепиться». Никто не обратил внимания и на проблемы в комплектовании кадров, на низкую заработную плату.

Проверка явно преследовала цель изменить курс работы Госарбитража в сторону административного «подстегивания» и контроля деятельности предприятий, чтобы частично разгрузить при этом министерства и плановые органы, избавив их от прямых обязанностей. Фактически Госарбитраж вынуждали включиться в регулирование отношений фондирования и планового распределения ресурсов, что в задачи Арбитража не входило и не могло быть реализовано в соответствии с его функциями. Эта тенденция продолжала развиваться и в дальнейшем. По мнению Л.А. Судоловой: «В начале 1950-х гг. государственный арбитраж в юридической литературе рассматривался в качестве органа борьбы за укрепление плановой, договорной дисциплины и хозрасчета»<sup>18</sup>.

Доклад Мингосконтроля был подготовлен 11 мая 1949 г., а направлен для ознакомления в ГА СМ СССР только 16 мая ночью, непосредственно перед назначенным рассмотрением Бюро СМ СССР данного вопроса. В течение суток В.Н. Можейко подготовил возражения на результаты проверки, в целом категорически не согласившись с содержанием доклада и выводами комиссии. Доводы В.Н. Можейко сводились к следующему:

- комиссия не изучила и не оценила основную деятельность Госарбитража, т. е. разрешение споров, которая имеет положительный результат (в 1947–1949 гг. Совет Министров СССР не отменил ни одного решения ГА при СМ СССР, тогда как решения министерств отменялись десятками);

- Госарбитраж имеет существенный прогресс по основным показателям работы (сокращение сроков рассмотрения дел, направление сообщений о недостатках в работе хозорганов и пр.) по сравнению с 1939 г.;

- «в работе Государственного арбитража, безусловно, имеется ряд серьезных недостатков, но в большинстве своем, это не те недостатки, которые указаны в докладе Министерства государственного контроля»<sup>19</sup>.

В.Н. Можейко указывал на то, что выводы Мингосконтроля построены не на анализе работы, а на обвинениях Госарбитража в том, что он, якобы необосно-

---

<sup>18</sup> Судолова Л.А. Судебная система и проблемы разрешения экономических споров в эволюции государства и права России с IX в. по XX в. (историко-правовой аспект): дисс. ... канд. ю. наук. СПб 2008. С. 133.

<sup>19</sup> РГАПСИ) Ф. 17. Оп. 136 Д. 75. Л. 203–204.

ванно, принимал к рассмотрению некоторые категории споров. Главный арбитр не вступил в перепалку с Мингосконтролем, а аргументированно возражал на его явно «притянутые за уши» разоблачения. Об оперативности и качестве работы аппарата ГА СМ СССР свидетельствует то, что обоснованные возражения Главного арбитра на 36 листах машинописного текста были составлены менее чем за сутки.

Тем не менее В.Н. Можейко<sup>20</sup> был освобожден от должности Главного арбитра Государственного арбитража при Совете Министров СССР. Его место занял И.Е. Баранов, не имевший сколько-нибудь заметной политической, военной или научной биографии, а тихо продвигавшийся по служебной лестнице в финансовых организациях и имевший типичный послужной список советского служащего.

Мы полагаем, что ротация кадров в Госарбитраже была обусловлена не только и даже не столько его внутренними причинами, т. к. претензии к работе Госарбитража были надуманные и недостаточно обоснованные, сколько проходившей в тот период общей ротацией кадров в финансовых и контрольных органах.

---

<sup>20</sup> Всеволод Николаевич Можейко в системе Арбитража работал с начала 1930-х гг., Главным арбитром ГА СМ СССР — с 1939 г. В 1947 г. защитил кандидатскую диссертацию. Автор большого числа статей и монографий, связанных с темой Арбитража, хозяйственных договоров.