

## ИСТОРИЯ

УДК 347-91

*Д.В. Воронин*

### ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО АРБИТРАЖА СССР В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД (1985–1990 гг.)

На материалах региональных архивов рассматривается деятельность Государственного арбитража СССР в переходный период (1985–1990 гг.). Анализируя функционирование Госарбитража в ходе перестройки, автор статьи отмечает, что наряду с некоторыми изменениями в целом его задачи принципиально не менялись. Отмечается процесс реорганизации структур Госарбитража различных уровней.

**Ключевые слова:** перестройка; Госарбитраж; договор; хозрасчет; министерство; ведомство; экономическая реформа; трудовые коллективы; арбитражный суд.

Перестройку государственный арбитраж встретил, решая старые задачи охраны социалистической собственности. Постановление коллегии Государственного арбитража при Совете Министров СССР (ГА СМ СССР) от 9 июля 1985 г. по охране «социалистической собственности в системе Минпищепрома» вновь констатировало огромные и систематические недостатки сахара, кофе, шоколада, напитков, кондитерских изделий, борьба с хищениями которых велась крайне слабо [1. Д. 81. Л. 55]. Смена политического курса нового советского руководства впервые нашла отражение в постановлении Коллегии ГА СМ СССР от 16 июля 1985 г., где рассматривались задачи органов государственного арбитража в свете концепции ускорения социально-экономического развития страны. Органам арбитража необходимо было «значительно повысить уровень своей деятельности», особенно в борьбе за высокое качество и сохранность продукции, соблюдение сохранности грузов и графиков перевозок, а также экспорта. При разрешении хозяйственных споров коллегия требовала «всемерно содействовать переориентированию промышленности на интенсивный путь развития, техническое перевооружение, приоритетное развитие машиностроения, приборостроения [Там же. Л. 60]. Постановление Совета Министров РСФСР от 21 августа 1985 г. № 365 «О мерах по дальнейшему усилению роли правовой работы в укреплении государственной дисциплины и повышению эффективности общественного производства» отметило недостаточное использование правовых средств в борьбе с хищениями и бесхозяйственностью [Там же. Л. 76].

Попытки «ускорения» породили скачкообразный рост числа споров хозяйствующих субъектов. В 1985 г. органами государственного арбитража РСФСР было рассмотрено 460 тыс. хозяйственных споров (рост на 19,5% по сравнению с 1984 г.). С конкретных виновных лиц было взыскано 3,7 млн руб., что в среднем составляло 8 руб. по делу [1. Д. 97. Л. 18]. Новые политические задачи заставили менять методы работы, переводить их в мобилизационное русло. 14 ноября 1985 г. ГА СМ РСФСР утвердил «Методические указания по организации и проведению оперативных совещаний в органах Госарбитража РСФСР» [1. Д. 81. Л. 84], где должны были рассматриваться задачи повышения роли коллективов госарбитражей в деле совершенствования

производственной деятельности, разработки и осуществления мер, направленных на успешное выполнение стоящих перед коллективом задач, воспитания сотрудников в духе активности, инициативы и высокой ответственности за выполнение порученного дела. Оперативные совещания должны были проводиться не реже раза в месяц, во второй половине дня, повестка формировалась из плановых мероприятий, участники должны были извещаться заранее, особенно лица, готовившие сообщения [Там же. Л. 86].

Идеология начавшейся перестройки предполагала совершенствование социалистической системы хозяйства с введением полного хозрасчета, некоторой либерализацией валютного законодательства. Плановые и договорные основы работы отраслей и предприятий при этом не затрагивались. В связи с этим задачи арбитража принципиально не менялись. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 5 июня 1986 г. № 672 «О повышении ответственности объединений, предприятий и организаций за выполнение договоров поставки продукции и товаров» нацеливало на укрепление договорной дисциплины [2]. Таким образом, в 1986 г. Госарбитраж все еще решал задачи сохранности социалистической собственности, «активизации работы по соблюдению социалистической законности» [3. Д. 3330. Л. 8]. В 1987 г. Госарбитраж получил право разрешать споры между совместными предприятиями, международными объединениями и организациями и организациями СССР и других стран – членов СЭВ. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 13 января 1987 г. № 6362 – XI «О вопросах, связанных с созданием на территории СССР и деятельности совместных предприятий, международных объединений и организаций с участием советских и иностранных организаций, форма органов управления» (ВВС СССР. 1987. № 2. Ст. 35) внес в ст. 9 Закона СССР от 30 ноября 1979 г. «О государственном арбитраже в СССР» данное изменение. Важной приметой перестройки стало принятие в апреле 1987 г. ГА СССР и Госнабом СССР «Особых условий поставки программных средств и вычислительной техники».

Важной вехой в становлении независимости Государственного арбитража стало постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 февраля 1987 г. № 190 «О дальнейшем совершенствовании деятельности органов государственного арбитража и повышении

их роли в укреплении законности и договорной дисциплины в народном хозяйстве» [4]. ГА СМ СССР был преобразован в самостоятельный Госарбитраж СССР, как и аналогичные структуры административных территорий страны. Постановление также предоставило органам Госарбитража дополнительные права: проводить проверки на предприятиях, в учреждениях и организациях соблюдения требований законодательства по вопросам заключения договоров, выполнения обязательств, применения имущественных санкций за допущенные нарушения и доарбитражного урегулирования хозяйственных споров, а в министерствах и ведомствах – практики организации этой работы и руководства ею (результаты проверок Госарбитраж СССР представлял в Совет Министров СССР); давать руководителям и другим должностным лицам предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений законодательства; проверять работу ведомственных арбитражей и других органов, разрешающих хозяйственные споры, давать им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений законодательства, допущенных при разрешении хозяйственных споров (п. 2).

Постановление (п. 3) устанавливало порядок предварительного согласования с Госарбитражем СССР или Госарбитражем союзной республики нормативных актов министерств и ведомств СССР и союзных республик по вопросам заключения и выполнения хозяйственных договоров, имевших обязательный характер для других министерств и ведомств и подведомственных им предприятий. Постановление обсудили на оперативном совещании в Кемеровском госарбитраже. Арбитры обратили внимание на то, что при проверках предприятий необходимо обращать внимание на три момента: заключение договоров, их исполнение и отчетность. Приметой времени была оговорка: «при условии невмешательства в оперативную деятельность предприятия». Арбитражу было предоставлено право давать обязательные предписания руководителям предприятий для выполнения в 10-дневный срок, но ответственность за невыполнение не была прописана [1. Д. 101. Л. 6–7].

В рамках совершенствования и адаптации арбитражного законодательства к новым экономическим условиям Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 февраля 1987 г. № 6544-XI были внесены изменения и дополнения в Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О государственном арбитраже в СССР». Образование новых госарбитражей Президиум Верховного Совета союзной республики теперь согласовывал с Госарбитражем СССР. Назначение на должность Главного государственного арбитра СССР, а также главных госарбитров союзных и автономных республик осуществлялось соответственно Верховным Советом СССР, союзной или автономной республики сроком на 5 лет. Назначение заместителей Главного государственного арбитра СССР и главных государственных арбитров союзных и автономных республик осуществлялось Президиумом Верховного Совета СССР, союзной или автономной республики. Назначение государственных арбитров Госарбитража СССР и госарбитражей союзных и автономных республик проводилось

Президиумом Верховного Совета СССР, союзной или автономной республики по представлению Главного государственного арбитра СССР, главного государственного арбитра союзной или автономной республики.

Персональный состав коллегий Госарбитража СССР или госарбитража союзной республики утверждался Президиумом Верховного Совета СССР и Президиумом Верховного Совета союзной республики по представлению соответственно Главного государственного арбитра СССР и главного государственного арбитра союзной республики. На Госарбитраж возлагались функции по осуществлению контроля за соблюдением договорной дисциплины и правил доарбитражного урегулирования хозяйственных споров, а также контроль за деятельностью и инструктирование арбитражей министерств, государственных комитетов и ведомств и других органов, разрешающих хозяйственные споры [5]. Постановлением Совета Министров СССР от 16 апреля 1988 г. № 490 в соответствии с произошедшими изменениями законодательства были приведены «Положение о Государственном арбитраже СССР» и «Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами». Компетенция государственных арбитражей расширилась. К их ведению было отнесено рассмотрение заявлений государственных предприятий (объединений) и организаций о признании недействительными полностью или частично затрагивающих права и охраняемые законом интересы этих предприятий (объединений) и организаций актов их вышестоящих органов, не соответствующих компетенции указанных органов либо изданных с нарушением требований законодательства. В апреле 1987 г. ГА РСФСР разослал «Примерное положение о порядке организации работы коллегии в государственном арбитраже автономной республики, крае, области, городе».

Переходный к рыночной экономике период не мог не отразиться на деятельности региональных госарбитражей, приказы которых полны противоречий. Госарбитраж при Новосибирском облисполкоме требовал, с одной стороны, «неукоснительно обеспечить защиту охраняемых законом интересов предприятий и организаций в условиях полного хозяйственного расчета», т.е. полагая их самостоятельными субъектами рынка, а с другой – усиливать контроль за соблюдением социалистической законности [3. Д. 3442. Л. 10], которая, как известно, никакой самостоятельности не подразумевала. Государственный арбитраж одним из первых стал получать сигналы о кризисном состоянии социалистической экономики. С начала 1988 г., вступая в полосу кризисного развития, предприятия не выполняли условия заключенных договоров. В первом полугодии таких предприятий к общему числу было – в Кемеровской области – 48%, в Пермской, Читинской, Томской, Челябинской, Ярославской, Вологодской и других областях – более 30% [3. Д. 3509. Л. 1].

В 1987 г. отечественные предприятия получили право приобретать и реализовывать продукцию и товары в оптовой торговле без лимитов, что требовало предварительного заключения договоров. Самостоятельность предприятий была провозглашена при сохранении государственного заказа, который наслонился на договоры по сложившимся связям, в результате чего объемы плановых

заданий стали превышать возможности производства. Проблема не возникла неожиданно. Ещё в начале 1980-х гг. появилась новая категория споров – о нарушениях постоянных приоритетов и графиков отгрузки продукции производственно-технического назначения (п. 37 и 89 «Положения о поставках продукции...»). Трудности в проведении экономической реформы, по мнению арбитража, «были связаны с командно-административными методами руководства экономикой, несовершенством и деформированностью оптовой торговли средствами производства, низким уровнем организации работы министерств, ведомств, объединений и предприятий по налаживанию хозяйственных связей и заключению договоров. В условиях хозрасчета и самофинансирования указанные недостатки практически сводили на нет те незначительные подвижки в перестройке экономики, которые у нас имеются» [1. Д. 108. Л. 68].

Директора не могли разобраться «в юридической природе полученных из министерств нарядов, разнарядок и фондовых извещений, выданных в соответствии с лимитами потребления» [1. Д. 81. Л. 68]. В этих условиях многие предприятия-поставщики, перешедшие на полный хозрасчет и самофинансирование, стремясь оградить свои права, стали оспаривать требования покупателей заключить договоры в объемах, предусмотренных нарядами. Однако на процесс по заключению договоров существенное влияние оказывали центральные ведомства Госплан СССР и Госснаб СССР. Обращение в Госарбитраж СССР по защите прав предприятий от произвола со стороны союзных органов, как правило, получало поддержку Главного арбитра СССР. Его позиция была высказана следующим образом: «Мы предложим правительству возложить на Госарбитраж рассмотрение недействительными акты не только вышестоящих органов, но и Госснаба СССР, Госкомцен СССР и других органов государственного управления. Со временем мы должны рассматривать споры предприятий с банками, финансовыми органами, органами Госстандарта. Например, сейчас у предприятий совершенно нет возможности воздействовать на органы банка, ненадлежащим образом выполняющего финансовые операции» [6. С. 46]. В конце 1987 – начале 1988 г. резко возросло число преддоговорных споров, в том числе споров, связанных с уклонением от заключения договоров. Не встретив поддержки со стороны Госарбитража, предприятия вынуждены были заключить договоры, которые в значительной части оказались нереальными. 51,3% предприятий Кемеровской области не справились с договорными обязательствами. К концу 1988 г. количество преддоговорных споров резко выросло. Причиной было игнорирование планирующими органами Закона о госпредприятии. Указаниями Госснаба и Госарбитража об обязательности заключения договоров на основании сложившихся хозяйственных связей практически была сведена к нулю самостоятельность предприятий в реализации продукции.

В конце 1980-х гг. Госарбитраж приобрел функцию защиты прав трудовых коллективов от необоснованного вмешательства в их деятельность со стороны отраслевых министерств и ведомств. Закон СССР от 30 июня 1987 г. «О государственном предприятии (объединении)» давал предприятию право обратиться в государственный арбитраж с заявлением о признании акта ми-

нистерства, ведомства, не соответствующего его компетенции, либо с нарушением требования законодательства недействительным полностью или частично (п. 3 ст. 9). Вышестоящий орган был обязан возместить убытки, причиненные предприятию в результате выполнения такого акта, а также вследствие ненадлежащего осуществления вышестоящим органом своих обязанностей по отношению к предприятию [7. С. 44–45]. Сложные переходные конструкции «подлинного хозрасчета» не сработали. Арбитраж одним из первых оценил реальную практику. Главный арбитр Кемеровского госарбитража И.И. Матвиенко отметил: «Создается впечатление, что кому-то там, в центре выгодно создавать те диспропорции, тот хаос в материально-техническом снабжении, который наблюдается в настоящее время. Старая система уже не действует, а новая система формирования планов еще не сформировалась. По нашему же мнению, старая система не только не приказала долго жить, но и весьма укрепилась. К обычным нарядам и планам прикрепления прибавились новые плановые документы, которым от скудости мыслей даже не придумали новые названия. Стало обычным явлением, когда не только руководители предприятий, но и юристы не могут точно сказать, какова природа тех или иных нарядов и разнарядок, какая часть продукции подлежит поставкам по госзаказу, а какая – по лимитам потребления либо на основании оптовой торговли» [1. Д. 113. Л. 19]. Аналогичное положение было и в других региональных арбитражах. Различного рода приоритетные поставки, в том числе для военно-промышленного комплекса, как противоречащие закону о госпредприятии, госарбитражем во внимание не принимались.

На рубеже 1988–1989 гг. позиция государственного арбитража впервые стала расходиться с официальной партийно-правительственной. Арбитры открыто критиковали не отдельных недисциплинированных руководителей, а отживший хозяйственный механизм в целом, вскрывали причины торможения реформ. В отчете об итогах работы Кемеровского арбитража за 1988 г. подчеркивалось, что «продолжавшаяся в минувшем году практика широкого использования командно-административных методов руководства экономикой со стороны центральных экономических ведомств, которая наиболее ярко проявила себя в выдаче госзаказов, практически не позволила проявить в полной мере действенность новых методов хозяйствования. Подавляющему большинству предприятий госзаказы были установлены в пределах 100%, а целому ряду предприятий выданы и на сверхплановую продукцию (уголь, металл, цемент). В нарушение Закона о госпредприятии в объемах превышавших утвержденные планы производства на 20–30%» [1. Д. 108. Л. 148].

На завершающем этапе перестройки в 1989–1990 гг. кемеровский арбитраж уже ставил перед собой задачи содействия рыночному реформированию экономики: правового обеспечения расширения самостоятельности предприятий; развития и совершенствования экономических методов руководства экономикой; правовой поддержки новых хозяйственных формирований (переход структурных единиц в самостоятельные предприятия, кооперативы, арендные предприятия). Однозначно декларировался отказ от «изживших себя методов администра-

тивного давления на предприятия, как при разрешении конкретных хозяйственных споров, так и при осуществлении предупредительной работы» [1. Д. 113. Л. 7].

Вместе с тем, в Кемеровском госарбитраже хорошо понимали, что «последовательное и полное решение этих проблем в настоящее время практически невозможно из-за отсутствия или крайней недостаточности правовой регламентации деятельности органов госарбитража в новых условиях» [Там же]. Принятые уже в перестроечное время законодательные акты, в том числе Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 февраля 1987 г. № 190, расценивались «совершенно неудовлетворительно, вопреки требованиям экономической реформы» [Там же]. Решения же XIX партконференции о необходимости расширения прав госарбитража как юрисдикционного органа, способного осуществить защиту законных прав и интересов предприятий, практически не выполнялись, если не считать отдельных норм в законах о кооперации и аренде.

В то же время на рубеже 1980–1990-х гг. госарбитражи регионов отмечали факты, когда «некоторые предприятия под видом борьбы за экономическую самостоятельность фактически преследовали свои экономические интересы: меньшими усилиями получить большую выгоду». В этот сложный переходный период госарбитры, вероятно, еще не полной мере отрешились от той административно-командной модели, которую сами же критиковали. Сегодня совершенно ясно, что экономическая самостоятельность и нужна лишь для того, чтобы реализовывать собственные экономические интересы. Госарбитраж отмечал, что «к сожалению, в арсенале планово-регулирующих органов и арбитража нет действенного оружия экономического воздействия к таким предприятиям». В итоге «все вновь свелось к административным нажимам, которые, как известно не дают устойчивых положительных результатов» [Там же. Л. 9].

Между тем в региональных арбитражах понимали, что такая форма разрешения экономических споров отжила свое: «Не пойдут частные предприниматели, а тем более – иностранные инвесторы, в госарбитраж за разрешением конфликта. Слишком скомпрометировал он себя в годы господства плановой экономики как орган, душой и телом преданный командно-административной системе. Поэтому, разрабатывая схему правового обеспечения Зоны свободного предпринимательства, мы пришли к твердому убеждению о необходимости преобразования госарбитража в независимый от кого бы то ни было арбитражный суд, который в своей деятельности опирался бы только на Закон» [1. Д. 120. Л. 16]. Нельзя не учитывать то, что преобразование госарбитража в суд влекло за собой повышение статуса бывших арбитров до статуса судей, со всеми вытекающими отсюда материальными последствиями.

Тем временем Коллегия ГА РСФСР 9–10 января 1991 г. расширила полномочия Госарбитража, передав ему споры колхозов и совместных предприятий. В регионах жестко критиковали ГА РСФСР, который никак не определял свою позицию и роль Госарбитража в условиях рыночной экономики. В свою очередь ГА РСФСР критиковал ГА СССР, который, не имея собственной концепции и стратегии развития, оставлял без внимания письма и запросы российских коллег о работе в новых условиях. Заместитель главного арбитра РСФСР Б.И. Пугинский предложил главным арбитрам краев и областей исключить из сферы деятельности арбитража контроль за заключением договоров, заслушивание руководителей и проверки предприятий, а оставить – сообщения, предписания, выездные заседания, предложения в резолютивной части решений [1. Д. 124. Л. 1–2]. Данные предложения несколько запоздали и уже реализовывались на местах, исходя из конкретной экономической ситуации. Арбитры российских регионов были едины во мнении о необходимости издания арбитражно-процессуального кодекса. 17 мая 1991 г. были приняты Законы № 2170-1 «О Высшем Арбитражном Суде СССР» и «О порядке разрешения хозяйственных споров Высшим Арбитражным Судом СССР». Ст. 1 Закона закрепляла за арбитражным судом «судебную власть в пределах полномочий Союза ССР путем разрешения хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями и организациями, в том числе колхозами, индивидуальными, совместными предприятиями и международными объединениями организаций СССР и других стран, государственными и иными органами».

4 июля 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял Закон РСФСР «Об арбитражном суде» (введен в действие 1 октября 1991 г.). Весной – летом 1991 г. арбитраж продолжал работу в прежнем режиме, давая разъяснения о порядке разрешения хозяйственных споров после 1 октября, даты вступления в силу закона РСФСР «Об арбитражном суде». В случаях, когда ведомственные арбитражи были ликвидированы, рекомендовалось создавать третейские суды. 1 октября 1991 г. Постановлением Верховного Совета РСФСР от 4 июля 1991 г. «О введении в действие Закона РСФСР “Об арбитражном суде”» арбитраж и иные аналогичные органы в системах министерств, государственных ведомств, в ассоциациях, концернах, иных объединениях, а также на предприятиях и организациях упразднились [8]. Подводя итоги советского периода деятельности государственного арбитража, необходимо отметить, что он был необходимой составной частью существовавшей экономической системы, выполняя чрезвычайно важные функции разрешения хозяйственных споров и аналитического обеспечения директивных органов.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Государственный архив Кемеровской области. Ф. р.-255. Оп. 1. Д. 81.
2. Собрание постановлений правительства СССР. 1986. № 25. Ст. 40.
3. Государственный архив Новосибирской области. Ф. 1720. Оп. 1.
4. Собрание постановлений правительства СССР. 1987. № 15. Ст. 59.
5. Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 7. Ст. 92.
6. Москвитин В.А. Арбитраж – чей страж? // ЭКО. 1990. № 8.
7. Заменгоф З.М., Шугаев А.А. Закон о государственном предприятии: как его применять. М., 1989.
8. Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 30. Ст. 1013–1014.

Статья представлена научной редакцией «История» 20 мая 2013 г.