

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО АРБИТРАЖА ЗАПАДНОЙ СИБИРИ В 1920–1940-е гг.

Рассматривается становление и развитие органов государственного арбитража Западной Сибири в 1920–1940-е гг. Год 1922 принято считать годом создания государственного арбитража. Структура органов государственного арбитража в регионах Западной Сибири и традиционная сфера деятельности сложились в середине – второй половине 1940-х гг., когда были образованы государственные арбитражи Кемеровской, Томской и Тюменской областей.

Ключевые слова: арбитр; арбитражная комиссия; Государственный арбитраж при СНК РСФСР; Сибирский край; индустриализация; хозяйсчет.

1922 г. принято считать датой создания государственного арбитража в России. В императорской России действовали торговые, коммерческие (с 1808 г.), биржевые и третейские суды. В 1923–1925 гг. на территории Западной Сибири, в основном входившей в состав Томской губернии, предприятия решали спорные вопросы в Томской губернской арбитражной комиссии при Томском губисполкоме [1]. Особый порядок разрешения споров между предприятиями и организациями начал формироваться с первых лет советской власти. Согласно Декрету о суде № 2 споры между казенными учреждениями не рассматривались общими судами [2]. В годы военного коммунизма предприятия работали в режиме «единой фабрики», не заключали договоры и не нуждались в органах по разрешению хозяйственных споров ввиду их отсутствия.

В годы новой экономической политики с появлением хозяйствующих субъектов рынка возникла потребность в быстром и объективном разрешении споров между ними. В функции органов государственного управления это не входило. Недавно созданные советские суды не были знакомы с хозяйственной практикой, разрешение хозяйственных споров ложилось на них дополнительной нагрузкой, мешавшей «делу укрепления социалистической законности». Согласно «Положению о порядке разрешения имущественных споров между государственными учреждениями и предприятиями», принятому 21 сентября 1922 г. ВЦИК и СНК РСФСР, имущественные споры между государственными учреждениями и предприятиями разрешала Высшая арбитражная комиссия при Совете труда и обороны РСФСР (СТО РСФСР), а в губерниях (областях) – арбитражные комиссии при областных экономических совещаниях (ЭКОСО) [3]. 14 марта 1923 г. СТО РСФСР утвердил первые «Правила производства дел в арбитражных комиссиях». «Положение о судостроительстве РСФСР», утвержденное постановлением ВЦИК от 11 ноября 1922 г., относило арбитражные комиссии (ст. 2) к категории специальных судов [4]. Н.В. Крыленко (в 1923 г. – заместитель наркома юстиции РСФСР и старший помощник прокурора РСФСР) объяснял цель создания арбитражных комиссий стремлением разгрузить органы государственного управления от разрешения огромного количества имущественных споров и разногласий между предприятиями и организациями. СТО при этом оставлял за собой право изменять и исправлять постановления арбитража [5. С. 529]. После образования СССР ЦИК и СНК СССР 6 мая 1924 г. приняли «Положение об Арбитражной комиссии при СТО СССР» [6].

«Основы судостроительства Союза ССР и союзных республик», принятые 29 октября 1924 г. (ст. 22), закрепили рассмотрение имущественных споров между государственными учреждениями и предприятиями за Высшей арбитражной комиссией при СТО СССР, высшими арбитражными комиссиями при ЭКОСО союзных республик, арбитражными комиссиями при СНК АССР, местными (губернскими, областными) арбитражными комиссиями при исполнительных комитетах советов областей и губерний [7]. «Основы...» предусмотрели, что «Положение о Высшей арбитражной комиссии при СТО СССР издается «в порядке общесоюзного законодательства». Состав комиссии формировал орган, при котором она состояла.

Таким образом, хозяйственные споры разрешались арбитражными комиссиями, которые действовали как советские и ведомственные учреждения, «снабженные судебными функциями». «Генеральная линия» развития арбитража в 1927 г. была лаконично изложена председателем арбитражной комиссии при СТО СССР П.А. Лебедевым, который видел в перспективе компетенцию судов общей юрисдикции в рассмотрении дел с участием граждан, а разрешение хозяйственных споров юридических лиц – в арбитражных комиссиях на основе особой вновь созданной системы права [8]. В соответствии со ст. 6 «Положения об арбитражной комиссии ВСНХ СССР» арбитражная комиссия в своей деятельности и решениях руководствовалась «действующим законодательством, общими началами экономической политики СССР и принципом целесообразности» [9].

Помимо председательствующего, в состав областной арбитражной комиссии входили два члена: юрист и хозяйственник. Правом надзора за деятельностью и решениями комиссий обладали наркомат юстиции, прокуратура и Высшая арбитражная комиссия при СТО, решения которой могли быть отменены Верховным судом СССР. При рассмотрении основной массы дел – договорных споров, арбитражные комиссии имели право отсрочить или рассрочить исполнение обязательств, заменить предмет исполнения другим или его денежным эквивалентом, при определенных условиях полностью или частично освободить хозяйственный орган от самого обязательства или ответственности за его неисполнение [10]. В соответствии со ст. 10 «Положения об арбитражной комиссии ВСНХ СССР» стороны были обязаны исполнять решения арбитражной комиссии [9].

Из этого, однако, не следует, как это считают некоторые исследователи, что арбитражные комиссии «яв-

лялись в некотором смысле органами государственного управления в силу их возможности своими решениями управлять целыми отраслями исходя из условий плановой экономики» [11]. Комиссии не располагали административно-распорядительными функциями, не участвовали в планировании, не отменяли и не корректировали директивы органов исполнительной власти. Об «управлении отраслями» речи не шло и не могло идти как в части «управления», так и в части «отраслей», комиссии решали отдельные хозяйственные споры, выносили по ним решения и высказывали рекомендации. Тезис об управленческих функциях Госарбитра неоднократно возникал в юридической периодике. В 1967 г. А.Ф. Козлов подчеркивал, что хозяйственные споры возникают в сфере производственно-хозяйственной деятельности. Рассматривая такие споры, арбитраж не только решает вопрос о праве, но и хозяйственные, производственные вопросы, участвуя тем самым в управлении народным хозяйством [12]. Постановлением Президиума Исполнительного комитета Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов Новониколаевской губернии в 1922 г. была образована Новониколаевская губернская арбитражная комиссия в составе председателя и членов от предприятий, организаций и учреждений губернии. Участие в комиссии представителей государственной торговли, кооперации и профессиональных юристов обеспечивало планомерность ее работы, объективность разрешения споров. В 1925 г. путем слияния нескольких областей был образован Сибирский край. В 1925 г. губернская комиссия была преобразована в Сибирскую краевую арбитражную комиссию в Новосибирске. В штат для выполнения технической работы были приняты штатные секретарь и консультант. При разрешении споров комиссия руководствовалась общими правилами гражданского права и процесса, положением и инструкцией для арбитражной комиссии, утвержденными губернским экономическим совещанием (ЭКОСО), общими началами государственной торговой политики.

Ускоренная индустриализация, строительство новых промышленных предприятий, развитие Урало-Кузбасского проекта, несовершенство хозяйственного законодательства стимулировали рост споров между предприятиями и организациями. В 1931 г. ЦИК и СНК СССР ввели обязательное оформление заказов и поставок письменными договорами [13. С. 109]. Постановление СНК СССР «Об изменении в системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозяйственного расчета во всех хозорганах» [14] закрепило за хозрасчетными предприятиями собственную имущественную базу, что формально давало им «самостоятельность» и повышало ответственность за полученные результаты.

4 марта 1931 г. постановлением ЦИК и СНК СССР «в целях укрепления единства судебной системы Союза ССР, поднятия хозяйственной дисциплины и повышения ответственности хозяйственных органов за свою работу» арбитражные комиссии были упразднены [15]. Споры между предприятиями передавались на разрешение в суды общей юрисдикции с участием народных заседателей – представителей хозяйственных органов. Ранее Постановление ВЦИК и СНК СССР от 6 февраля 1929 г. уже предусматривало передачу специальным

хозяйственным сессиям судов общей юрисдикции некоторые категории хозяйственных споров. Данная, очевидно, нежизнеспособная схема не успела начать работать. Через две недели после принятия указанного постановления ЦИК и СНК Постановление СНК СССР от 20 марта 1931 г. № 229 «Об изменении в системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозяйственного расчета во всех хозяйственных органах» предусматривало создание государственного арбитража для разрешения споров связанных с материальной ответственностью по договорам между хозяйственными органами [14].

В 1920–1930-е гг. существовала неопределенность в позиции законодателя по подведомственности хозяйственных споров, что было связано с новизной проблемы для советской системы. Такая же неопределенность существовала и в юридической науке того времени. Часть ученых и практиков были сторонниками традиционных форм юрисдикции, другие считали, что арбитраж, помимо чисто правовых, должен решать и хозяйственные вопросы, в частности помогать предприятиям и организациям грамотно заключать и выполнять договоры. При этом арбитраж должен был защищать не только законные интересы сторон спора, но, прежде всего, государства. Постановление ЦИК и СНК СССР от 3 мая 1931 г. № 5/298 утвердило «Положение о государственном арбитраже при Совете народных комиссаров СССР», которое определило организационную структуру органов государственного арбитража в СССР, регламентировало их деятельность по разрешению споров, надзору за исполнением решений и предупреждению хозяйственных правонарушений [16]. Государственный арбитраж имел иерархическую структуру и создавался: при СТО – для разрешения споров, в которых хотя бы одной из сторон являлся центральный союзный орган, а также споров между центральными органами союзных республик; при экономических совещаниях (ЭКОСО) союзных республик – для разрешения споров, в которых одной из сторон являлся центральный республиканский орган или республиканский орган предприятия союзного подчинения, а также споров между краевыми (областными) органами разных краев, областей и автономных республик; при советах народных комиссаров (СНК) автономных республик, при краевых и областных исполкомах и при исполкомах автономных областей – для разрешения всех остальных споров, подлежащих государственному арбитражу [16].

Положение действовало почти 30 лет, многократно редактировалось и дополнялось [17–19]. Согласно Положению 1931 г. государственный арбитраж, как Государственный банк и другие органы, был обязан сообщать («сигнализировать») вышестоящим и правоохранительным органам о грубых и систематических нарушениях договорной и плановой дисциплины, иных недостатках в деятельности учреждений, предприятий, организаций. 30 мая 1931 г. был учрежден Государственный арбитраж при СНК РСФСР. Государственные арбитражи при СНК союзных республик получили право инструктировать местные и ведомственные арбитражи союзных республик. 6 декабря 1931 г. СНК СССР упорядочил вертикальную структуру нового ор-

гана, возложив на Государственный арбитраж СССР инструктирование нижестоящих арбитражей при СНК союзных республик, союзных наркоматах [17].

В 1931 г. в Новосибирске была создана Западно-Сибирская краевая арбитражная комиссия при Запсибкрайисполкоме с непостоянным штатом около десяти человек. Арбитры работали по совместительству с оплатой около 30 руб. за заседание. Специализированных отраслевых отделов не было, дела распределялись между госарбитрами по признаку истца. Дело-производство (включая рассылку повесток, решений) производилась общей канцелярией [20].

Быстрые темпы индустриализации, рост количества предприятий и договоров между ними требовали для арбитража больших полномочий. Постановление СНК СССР от 19 декабря 1933 г. «О заключении договоров на 1934 год» дополнительно возложило на органы государственного арбитража рассмотрение преддоговорных споров [21]. В 1935 г. в Западно-Сибирской краевой арбитражной комиссии были введены ставки штатных арбитров, которые разрешали большинство споров уже в составе отраслевых групп: промышленности и транспорта, сельского хозяйства, торговли и кооперации, строительства. Постановлением Оргкомитета ВЦИК по Алтайскому краю от 11 ноября 1937 г. № 89 был создан Государственный арбитраж при Алтайском крайисполкоме с аналогичными функциями и штатом. Приближение войны и усиление нагрузки на машиностроительные и добывающие предприятия требовали для арбитража больших полномочий. Постановление СНК СССР от 5 декабря 1939 г. «О заключении договоров на 1940 год» возложило на Госарбитраж рассмотрение споров, возникающих при согласовании «Основных условий поставки товаров» [19].

Первые годы органы государственного арбитража работали, не имея единого процессуального регламента, значение которого в то время явно недооценивалось ввиду того, что арбитраж, по мнению законодателя, решал в основном экономические задачи, руководствовался принципом целесообразности в русле «генеральной линии» партии и не нуждался как суд в процессуальном кодексе. Считалось, что для быстрого разрешения споров процессуальные формальности могут только мешать, а совершенствование арбитражного процесса пойдет по пути «упрощения форм разбирательства дел и сведения формальностей к тому законному минимуму, который, не связывая работу арбитров пустыми формальными схемами, давал бы в распоряжение арбитража инструмент для активного разрешения поставленных перед ним задач» [22. С. 1].

Отсутствие единого процессуального регламента вело к разному в арбитражной практике разных регионов, невозможности обеспечить равенство сторон в процессе, определить права и обязанности как сторон, так и арбитра, однообразно фиксировать и обжаловать решения. Опыт первых лет применения фрагментов процедурных правил, содержащихся в Положении о Госарбитраже 1931 г., показал, что объективное разбирательство хозяйственных споров невозможно без детальной процессуальной регламентации. В 1934 г. Госарбитраж при СНК СССР в целях дальнейшего укрепления в работе органов госарбитража революционной

законности, установления единства практики, обеспечения решениями арбитража плано-договорной дисциплины и хозяйственного расчета во взаимоотношениях хозорганов утвердил первые «Правила рассмотрения и разрешения имущественных споров органами Госарбитража» [23. С. 32]. Правила обязывали арбитров сообщать («сигнализировать») в руководящие и правоохранительные органы о фактах нарушения плановой дисциплины, злоупотреблениях. Аналогичную обязанность имели Государственный банк, финансовые и другие органы. Правила также предусматривали порядок, согласно которому вышестоящие по отношению к предприятиям и организациям органы (наркоматы / министерства, главки) могли от своего имени предъявлять иск (претензию) в защиту интересов подведомственных организаций, ходатайствовать о пересмотре решений главных арбитров арбитражей союзных республик, областных и краевых арбитражей в Госарбитраж при Совете Министров СССР. Правила рассмотрения споров предусматривали возможность достижения сторонами соглашения в рамках закона как на претензионной стадии урегулирования конфликта, так и в процессе разрешения споров в арбитраже.

С середины 1930-х гг. перед арбитражем ставилась задача не только и не столько разбирать хозяйственные споры, сколько укреплять плановую и договорную дисциплину, хозрасчет, выявлять скрытые резервы, злоупотребления и на этой основе содействовать росту эффективности общественного производства. Таким образом, арбитраж сформировался как орган, не просто рассматривавший хозяйственные споры между предприятиями, проводя государственную экономическую политику, но и активно влиявший на хозяйственную деятельность сторон. Госарбитраж находился в подчинении органов исполнительной власти, не обладая независимостью суда. Статус арбитража в советской системе сформировался в 1930-е гг. Социалистические предприятия по определению не конкурировали между собой и не стремились к максимизации прибыли. И.Б. Новицкий отмечал, что социалистические организации, заключая договор, имеют целью выполнение своих планов, составляющих части единого народно-хозяйственного плана [24. С. 52]. Автор справедливо подчеркивал, что наряду с взаимными правами и обязанностями (как будто противоположными) на обоих предприятиях лежат обязанности каждого перед государством [24. С. 88].

Наращение военной угрозы, темпов развития оборонной промышленности стимулировали принятие мер по обеспечению качества продукции промышленности. 29 августа 1939 г. СНК СССР утвердил Инструкцию Госарбитража при СНК СССР «О порядке и сроках предъявления претензий при поставке товаров ненадлежащего качества государственными, кооперативными и общественными организациями другим» [25]. Это был первый акт, кратко (в одном пункте) регламентирующий претензионный порядок разрешения хозяйственных споров.

Главной особенностью советского арбитража было то, что сторонами спора являлись государственные предприятия и организации и после кредитной реформы начала 1930-х гг. санкции, взыскиваемые с одного

государственного предприятия, зачислялись на счет другого государственного предприятия или в союзный бюджет, не выходя, таким образом, за его пределы. В условиях прямого бюджетного финансирования предприятий санкции не имели никакого смысла. Работники арбитража понимали это и, стремясь придать штрафам и санкциям эффективность, настаивали на применении их к должностным лицам предприятий, лично виновным в нарушении плановой и договорной дисциплины, выпуске брака и т.п. Усилия работников арбитража в значительной степени нивелировались ограниченными возможностями правового воздействия на экономические процессы, а также начавшимися со второй половины 1930-х гг. разоблачениями «врагов народа». Структура органов государственного арбитража в регионах Западной Сибири сложилась в середине – второй половине 1940-х гг. с образованием государственных арбитражей Кемеровской, Томской областей. В образованной в 1944 г. Тюменской области тогда же был создан Государственный арбитраж при Тюменском облисполкоме. В государственных архивах регионов Сибири сведения об истории создания арбитражей этого начального периода крайне скудны, а материалы по большей части отсутствуют (Кемеровская, Тюменская области и другие регионы). В начале

1950-х гг. штат Тюменского областного госарбитража состоял из пяти человек (главный арбитр, арбитр, секретарь, машинистка и курьер). В таком составе арбитраж рассматривал до тысячи дел в год.

Анализ становления и последующего развития органов государственного арбитража в Западной Сибири позволяет сделать следующие выводы: планомерное ведение народного хозяйства не исключило противоречия и споры между социалистическими предприятиями, что и вызвало потребность в создании специального органа; рост числа арбитражей и количества рассматриваемых в них дел свидетельствует о росте экономической активности в Западной Сибири, промышленном развитии края; органам арбитража в промышленных регионах Сибири предписывалось не просто рассматривать и разрешать споры, а активно изучать недостатки хозяйственного механизма и информировать вышестоящие инстанции о них и путях их устранения; с момента образования за органами госарбитража закрепился территориальный принцип формирования, не означавший, вместе с тем, полную местную подчиненность; выполняя важную государственную функцию, региональные органы госарбитража сохраняли определенную независимость от местной политической элиты.

ЛИТЕРАТУРА

1. Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. Р-798.
2. *Собрание узаконений РСФСР (СУ РСФСР)*. 1918. № 26, ст. 420.
3. *СУ РСФСР*. 1922. № 60, ст. 769.
4. *СУ РСФСР*. 1922. № 69, ст. 902.
5. Крыленко Н.В. В последний раз об арбитражных комиссиях // *Еженедельник советской юстиции*. 1923. № 23. С. 529.
6. *СУ РСФСР*. 1924. № 62, ст. 618.
7. *Свод законов СССР (СЗ СССР)*. 1924. № 23, ст. 203.
8. Лебедев А.П. Гражданский кодекс и государственное хозяйство // *Вестник Верховного Суда СССР*. 1927. № 2(5).
9. *СЗ СССР*. 1926. № 13, ст. 90.
10. Анохин В.С. Арбитражное процессуальное право России : учеб. для студ. вузов. М., 1999.
11. Арбитражный суд Московской области. Историческая справка. URL: <http://asmo.arbitr.ru/about/about> (дата обращения: 21.04.2012 г.).
12. Козлов А.Ф. Суд первой инстанции как субъект советского гражданского процессуального права и другие органы, разрешающие правовые споры // *Сборник ученых трудов Свердловского юридического института*. Свердловск, 1967. Вып. 7. С. 190.
13. *СЗ СССР*. 1931. № 10, ст. 109.
14. *СЗ СССР*. 1931. № 18, ст. 166.
15. *СЗ СССР*. 1931. № 14, ст. 135.
16. *СЗ СССР*. 1931. № 26, ст. 203.
17. *Постановление СНК СССР от 8 декабря 1931 г.* // *СЗ СССР*. 1931. № 70, ст. 470.
18. *Постановление ЦИК и СНК СССР от 27 августа 1937 г.* // *СЗ СССР*. 1937. № 57, ст. 242.
19. *Постановление СНК СССР от 5 декабря 1939 г.* // *СЗ СССР*. 1939. № 58, ст. 618.
20. Государственный архив Новосибирской области (ГАО). Ф. Р-83.
21. *СЗ СССР*. 1933. № 73, ст. 445.
22. *О необходимости процессуальных правил* // *Бюллетень Госарбитража при СНК СССР*. 1934. № 15. С. 1.
23. *Бюллетень Госарбитража при СНК СССР*. 1934. № 12, ст. 32.
24. Новицкий И.Б. *Солидарность интересов в советском гражданском праве*. М., 1951.
25. *Собрание постановлений Правительства СССР (СП СССР)*. 1939. № 51, ст. 428.

Статья представлена научной редакцией «История» 30 июля 2012 г.