

СТАТЬИ

ИЗ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ (1919—1922 гг.)

И. П. Козлитин

В результате победы Великой Октябрьской социалистической революции рабочие и крестьяне России, возглавляемые большевистской партией, разрушили старую, враждебную народу государственную машину и взамен ее создали новый, невиданный еще в истории человечества аппарат советского социалистического государства.

Важным звеном нового, советского государственного аппарата явился государственный социалистический контроль. Основатель Коммунистической партии и Советского государства В. И. Ленин еще накануне Великой Октябрьской социалистической революции в работе «Государство и революция» сделал важный вывод, что до тех пор, пока наступит высшая фаза коммунизма, социалисты должны требовать строжайшего контроля со стороны общества и со стороны государства над мерой труда и мерой потребления. В. И. Ленин подчеркнул, что этот контроль будет принципиально отличаться от контроля в капиталистических странах, ибо будет проводиться не государством чиновников, а государством рабочих и крестьян.

В 1918 г., разрабатывая план социалистического строительства, В. И. Ленин выдвинул как одну из главных задач дня учет того, что производится в народном хозяйстве, и контроль над всей произведенной продукцией.

Советское социалистическое государство выражает интересы трудящихся масс и во всей своей деятельности опирается на их активность и революционное творчество. Это отличает его от любого буржуазного бюрократического государства. Создание и укрепление аппарата Советского государства и привлечение к его работе широчайших народных масс представляло собой огромную трудность. Рабочий класс и трудящееся крестьянство не имели опыта управления государством. Старые же чиновники в подавляющем большинстве не хотели сотрудничать с Советской властью и саботировали все ее мероприятия. Положение осложнялось и тем, что молодой Советской республике в первые же годы ее существования пришлось выдержать тяжелую вооруженную борьбу против нашествия иноземных империалистов и внутренней контрреволюции.

В докладе на VII съезде РКП(б) о пересмотре программы партии В. И. Ленин говорил: «...для нас важно привлечение к управлению государством поголовно всех трудящихся. Это — гигантски трудная задача. Но социализма не может ввести меньшинство — партия. Его могут ввести десятки миллионов, когда они научатся это делать сами»¹. В черновом наброске проекта программы, формулируя десять тезисов об укреплении и развитии Советской власти, В. И. Ленин с особой силой подчеркнул необходимость установления самой тесной связи всего аппарата государственной власти с широкими трудящимися массами.

¹ В. И. Ленин. Соч. Т. 27, стр. 111.

В борьбе за создание и укрепление советского государственного аппарата и вовлечение в его работу широких трудящихся масс особенно важную роль должен был сыграть социалистический государственный контроль. Контроль буржуазного государства служит интересам капиталистов, действует в ограниченных рамках и бюрократическими методами. Его цель — способствовать упрочению эксплуататорского строя. Советский социалистический контроль служит интересам трудящихся, охватывает все стороны государственной, хозяйственной, административной, культурной деятельности и действует при участии широких масс рабочих и крестьян. Его цель — способствовать созданию и упрочению социалистического общества.

Ломка учреждений старого государственного контроля и создание органов нового, социалистического государственного контроля, как и многих других звеньев государственного аппарата, произошли не сразу. Реорганизация государственного контроля затянулась до апреля 1919 года.

Первые мероприятия по созданию социалистического государственного контроля были намечены декретом Совета Народных Комиссаров от 18 января 1918 г. «Об образовании Центральной Контрольной Коллегии». Декрет Совнаркома предлагал привлекать к участию в государственном контроле представителей трудящихся. Однако деятельность Центральной Контрольной Коллегии почти не дала практических результатов. Это объясняется тем, что после издания декрета продолжали существовать старые органы государственного контроля, далекие от задач, которые ставило социалистическое государство, и сводившие всю свою деятельность к формальной проверке денежных документов. Большинство сотрудников тогдашнего Государственного контроля продолжали ревизовать дореволюционную отчетность. Саботаж верхушки чиновников-контролеров продолжался.

В период начавшейся гражданской войны и иностранной интервенции вопрос об установлении подлинно социалистического государственного контроля приобрел особую остроту. Совет Рабоче-Крестьянской Обороны, возглавлявшийся В. И. Лениным, уделял этому вопросу серьезное внимание. Под председательством В. И. Ленина при Совете Рабоче-Крестьянской Обороны была создана комиссия по контролю. В. И. Ленин разработал проект постановления, в котором, отмечая необходимость использования государственного контроля «в целях урегулирования работы и повышения обороноспособности» Советской республики, предлагал установить практику летучего контроля («посылка групп или к[омис]сий для ревизии разных учреждений, с большими полномочиями»). Резолютивная часть проекта гласила: «Представить конкретные, фактические, числовые данные по вопросу о том, какими силами мы располагаем (прежде всего из партийных, затем из непартийных, но абсолютно добросовестных лиц) — для проведения реального контроля. Число специалистов разных отраслей; — число опытных в администрации, в деле управления товарищей.

Задачи контроля двоякие:

простейшая — проверка складов, продуктов и т. п.

более сложная задача — проверка правильности работы; борьба с саботажем, полное раскрытие его; проверка системы организации работ; обеспечение наибольшей продуктивности работы и т. п.»².

3 декабря 1918 г. комиссия Совета Обороны приняла этот проект, особо указав на важность в первую очередь улучшить дело контроля в комиссариатах продовольствия и путей сообщения.

На следующем заседании, 10 декабря, комиссия Совета Обороны постановила выделить группы товарищей для контроля комиссариатов путей

² «Ленинский сборник» XVIII, стр. 253.

сообщения, продовольствия и лесного дела. На каждого члена группы требовалось «ручательство от соответствующего ведомства и от двух коммунистов в знании ими дела и в полной преданности Советской власти», выработать план фактического контроля и «определенную программу ревизии (раскрытие злоупотреблений и немедленное устранение замеченных недостатков работы, организационные недостатки и общие планы реформы)»³.

На основании решений комиссии Совета Обороны были проведены многочисленные проверки и ревизии государственных учреждений. Одновременно был выдвинут ряд рабочих на работу в Государственном контроле.

Серьезное значение в укреплении советского аппарата и создании нового Государственного контроля имели выводы комиссии ЦК партии и Совета Обороны в составе И. В. Сталина и Ф. Э. Дзержинского, расследовавшей причины падения Перми в декабре 1918 года. Комиссия вскрыла крупные недостатки в работе местных советских учреждений. Обобщая опыт советского строительства на местах, Сталин и Дзержинский в отчете Ленину писали: «Комиссия нашла на местах целый ряд абсолютно честных, неутомимых, преданных работников, допустивших, однако, ряд промахов в своей работе благодаря своей недостаточной опытности. Если бы Советская власть имела специальный аппарат, накапливающий опыт строительства социалистического государства и отдающий его (опыт) уже народившимся молодым, горящим желанием помочь пролетариату, работникам, — строительство социалистической России пошло бы много быстрее и безболезненнее»⁴.

20 декабря 1918 г. президиум ВЦИК образовал комиссию под председательством Я. М. Свердлова для подготовки вопроса об организации Государственного контроля к очередной сессии ВЦИК⁵. Работу комиссии направлял В. И. Ленин. В феврале и марте 1919 г. в ней активно участвовал И. В. Сталин. Выступая 13 февраля на заседании комиссии, Сталин заявил, что составленный комиссией проект рассмотрен Лениным, предложившим предпослать декрету обстоятельную декларацию, которая обратила бы всеобщее внимание на это решение Советской власти.

О выработанном комиссией проекте реорганизации Государственного контроля И. В. Сталин доложил 8 марта Совету Народных Комиссаров. Обсудив проект декрета, Совнарком по предложению В. И. Ленина поручил комиссии «переработать декрет, добавив: а) систематическое участие рабочих организаций, б) систематическое участие понятых из пролетарских элементов, в) введение летучей ревизии и других революционных мер для уничтожения волокиты, г) точное определение прав и обязанностей по отношению к другим комиссариатам, д) строгое разграничение ревизионно-контрольных функций от инспекторских, причем инспекторские должны остаться в соответствующих комиссариатах»⁶.

3 апреля 1919 г. Совнарком вновь заслушал доклад И. В. Сталина о реорганизации Государственного контроля. Во время заседания В. И. Ленин в заметках к вопросу о реорганизации Госконтроля и в записке И. В. Сталину сформулировал свои предложения к проекту декрета. В. И. Ленин предлагал создание центрального и местных контрольных органов, в которых участвовали бы рабочие; введение по закону систематического участия в деятельности контрольных органов понятых из пролетарского населения, причем В. И. Ленин подчеркивал, что среди них должно быть до $\frac{2}{3}$ женщин. На первый план как ближайшие задачи В. И. Ленин выдвинул организацию летучих ревизий по жалобам граждан,

³ Там же, стр. 254, 255.

⁴ И. В. Сталин. Соч. Т. 4, стр. 224.

⁵ Центральный государственный архив Октябрьской революции и социалистического строительства (ЦГАОР № СС), ф. 1235, оп. 94, д. 168, л. 224.

⁶ ЦГАОР и СС, ф. 130, оп. 3, д. 24.

революционные меры борьбы с злоупотреблениями и волокитой. Из заметок В. И. Ленина следовало, что особое внимание реорганизованный Государственный контроль должен уделять повышению производительности труда и увеличению количества продуктов⁷.

О том, какое большое значение придавала партия созданию социалистического контроля, видно и из того, что этот вопрос обсуждался VIII съездом РКП(б), состоявшимся в марте 1919 года. В резолюции съезда по организационному вопросу особо указывалось: «Дело контроля в Советской республике должно быть радикально реорганизовано с тем, чтобы создать подлинный фактический контроль социалистического характера. Руководящая роль в деле осуществления социалистического контроля должна выпасть на партийные организации и профессиональные союзы. В ближайшее же время необходимо выделить с этой целью лучшие силы, которые должны научиться не только контролировать советскую работу, но и сами ее организовать»⁸.

Дополненный в соответствии с указаниями В. И. Ленина проект декрета о реорганизации Государственного контроля был принят Совнаркомом, утвержден 9 апреля ВЦИК, а 12 апреля опубликован в «Известиях ВЦИК» за подписями Ленина, Сталина и Калинина. Доклад на пленарном заседании ВЦИК 9 апреля сделал И. В. Сталин. Он указал на то, что «Государственный Контроль — это единственное ведомство, которое до сих пор не подверглось той чистке и ломке, которые претерпели все другие учреждения. Для того, чтобы добиться настоящего, фактического; а не бумажного контроля, нужно ...реорганизовать существующий аппарат Государственного Контроля путём пополнения его новыми, свежими силами. Необходимо существующие органы рабочего контроля объединить в одно целое, и все силы, которые занимаются контролем, влить в общий Государственный Контроль. Основной идеей реорганизации Государственного Контроля, таким образом, является его демократизация и сближение с массами рабочих и крестьян»⁹.

В декрете от 9 апреля 1919 г. ВЦИК и Совнарком признали деятельность существовавших органов Государственного контроля совершенно неудовлетворительной и указали пути создания социалистического контроля. В декрете говорилось: «Органом, контролирующим деятельность советских учреждений, является Государственный контроль, деятельность которого протекала, однако, до сих пор в слишком тесных рамках формального надзора, благодаря преобладанию старых, чуждых социалистическому духу сил. Необходимо поэтому прежде всего обновить и преобразовать этот орган, влить в него свежие силы рабочих контрольно-ревизионных организаций, дать ему новые задачи действительного, фактического контроля, вовлечь в его работу широкие слои рабочих и крестьян для того, чтобы Государственный контроль из органа формального контроля превратить в орган народного социалистического контроля, накопления опыта социалистического строительства и постоянного совершенствования всего механизма советской власти». ВЦИК и Совнарком возложили на Народный комиссариат государственного контроля «функции непосредственного фактического контроля, обеспечивающего быстрое, неуклонное и целесообразное осуществление декретов и постановлений центральной власти» во всех областях хозяйства и государственного управления. Государственному контролю предоставлялось право «ближайшего наблюдения за деятельностью всех народных комиссариатов и их отделов на местах и вообще органов советской власти» и проверка этой деятельности «с точки зрения достигнутых на деле результатов». Государственному контролю вменялось в обязанность привлекать к судебной ответственности

⁷ «Ленинский сборник» VIII, стр. 17, 18.

⁸ «КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК». Ч. 1. Изд. 7-е. Госполитиздат. 1953, стр. 445.

⁹ И. В. Сталин. Соч. Т. 4, стр. 251.

должностных лиц за упущения и преступления и представлять органам Советской власти предложения об их устранении. Госконтроль обязан был разрабатывать конкретные предложения об упрощении аппарата Советской власти, упразднении параллелизма, бесхозяйственности, канцелярской волокиты, преобразовании самой системы управления¹⁰.

В полном соответствии с ленинскими идеями строительства советского аппарата декрет о реорганизации Государственного контроля определял пути создания действительно нового, социалистического государственного контроля, действующего при широком участии и поддержке рабочих и крестьян. ВЦИК и Совнарком предложили привлечь к работе Государственного контроля в центре и на местах рабочие и крестьянские организации, а также широкие слои трудящихся путем введения системы понятых. Для большей демократизации Госконтроля при нем учреждались бюро жалоб и заявлений на неправильные действия, на злоупотребления и правонарушения, совершенные должностными лицами. Таким образом, декрет ВЦИК от 9 апреля 1919 г. положил начало существованию нового органа социалистического контроля, принципиально отличного от контрольных органов буржуазных государств. В буржуазных государствах контроль является лишь ширмой, прикрывающей расхищение эксплуататорами народного достояния, маскирующей классовую сущность государственного бюджета. В Советской России Государственный контроль становился органом обобщения и распространения опыта социалистического строительства, организации контроля при участии широких масс трудящихся над деятельностью государственного аппарата, органом проверки исполнения государственным аппаратом постановлений партии и правительства.

Осуществление декрета ВЦИК и Совнаркома от 9 апреля 1919 г. привело к тому, что в состав обновленного социалистического контроля, как этого и добивалась партия, широкой волной вливались рабочие и крестьяне. Достаточно сказать, что к моменту издания декрета старые чиновники составляли 70%, то есть больше двух третей всех работников контрольных органов¹¹, а через 5 месяцев процент этих чиновников сократился до девяти¹².

Массовое вовлечение в органы Государственного контроля представителей трудящихся сопровождалось перестройкой его аппарата и методов работы. Структура центральных и местных контрольных учреждений была реорганизована. Вместо 27 отделов в центральном аппарате было создано 12, построенных по производственно-отраслевому принципу: военно-морской, средств сообщения, промышленный, финансовый, сельского хозяйства, просвещения и пропаганды, летучих ревизий и другие.

Само собой разумеется, что создание подлинно массового, социалистического государственного контрольного аппарата, чуждого бюрократизму, во многом зависело от правильного подбора кадров. Вопрос о кадрах для советского государственного аппарата, в том числе для Государственного контроля, привлек к себе особое внимание VIII съезда РКП(б). Съезд указал: «Российская коммунистическая партия, стоящая у власти и держащая в своих руках весь советский аппарат, естественно, должна была отдать десятки тысяч своих членов на дело управления страной. Одной из важнейших задач партии в данный момент является — включить новые тысячи лучших своих работников в сеть государственного управления (железные дороги, продовольствие, контроль, армия, суд и прочее)»¹³.

¹⁰ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства (СУ). 1919. № 12, ст. 122.

¹¹ «Известия Государственного контроля». 1919. № 10, стр. 11.

¹² «Краткий обзор деятельности НКГК» за первые два года (октябрь 1917—октябрь 1919 г.). М. 1919, стр. 8.

¹³ «КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК». Ч. 1, стр. 441.

Назначение 30 марта 1919 г. члена ЦК РКП(б) и ВЦИК И. В. Сталина народным комиссаром Государственного контроля было ярким проявлением того, что партия, как этого требовал ее VIII съезд, направляла на решающие участки советского строительства виднейших своих деятелей, и вместе с тем свидетельствовало о том большом значении, какое она придает государственному контролю.

С первых же дней руководства наркоматом И. В. Сталин при поддержке коммунистов, направленных партией на эту работу, развернул активную деятельность по перестройке центрального и местного аппарата Госконтроля, по привлечению к его работе трудящихся масс. Его выступления и беседы, написанные им служебные документы, телеграммы, письма, указания работникам наркомата и местных контрольных органов резко изменили характер и направление деятельности всего ведомства. Формализм, канцелярщина, безразличное отношение к нуждам народа, присущие старому Госконтролю, вытравлялись с корнем. Работа наркомата пронизывалась духом большевистской партийности и принципиальности. Госконтроль превращался в надежное орудие партии и правительства в борьбе за обработку и усовершенствование советского государственного аппарата.

Архивные материалы — протоколы заседаний коллегии, приказы по наркомату¹⁴, материалы обследований, переписка — свидетельствуют о неустанном внимании, которое И. В. Сталин уделял организации Госконтроля. Даже в период длительного пребывания на фронтах гражданской войны он не переставал руководить работой наркомата. Так, 23 февраля 1920 г. И. В. Сталин, находившийся тогда на юго-западном фронте, телеграфно потребовал у заместителя наркома Госконтроля В. А. Аванесова присылать ему каждую неделю краткое сообщение-отчет о делах наркомата¹⁵.

Документальные материалы, в частности, протоколы заседаний коллегии НКГК от 6, 7 и 10 апреля 1919 г., показывают, что, прежде чем приступить к реорганизации Государственного контроля, И. В. Сталин тщательно изучил работу старого аппарата НКГК и его кадры. 31 марта и 1 апреля состоялось расширенное заседание временного совета Госконтроля¹⁶, детально обсудившее деятельность всех отделов центрального аппарата НКГК и вопросы, возникающие в связи с его реорганизацией.

Большевистский стиль в работе, который прививал И. В. Сталин аппарату Госконтроля, характеризует телеграмма Народного комиссариата, посланная 7 мая 1919 г. в г. Щигры чрезвычайному ревизору Госконтроля¹⁷.

В этом документе изложены основные задачи нового Государственного контроля в деле проведения в жизнь политики Коммунистической партии в отношении крестьянства. Он ярко показывает также, в каком направлении шла реорганизация Государственного контроля, широту функций НКГК, который становился органом не только хозяйственного, но и политического контроля за соблюдением социалистической законности.

На руководящую работу в органы реорганизованного Государственного контроля после VIII съезда партии были направлены В. А. Аванесов, М. М. Литвинов, А. С. Якубов и другие. Наряду с уже работавшими А. К. Пайкесом, А. И. Галкиным в наркомате Госконтроля образовалось крепкое ядро старых партийных работников, которые под руководством И. В. Сталина направляли работу большого коллектива центрального и местных органов. Немного позже на работу в наркомат была послана

¹⁴ ЦГАОР и СС, ф. 4085, оп. 1, д. 95 и другие; там же, сборники приказов.

¹⁵ ЦГАОР и СС, ф. 4390, оп. 7, д. 13, л. 258.

¹⁶ «Известия Государственного контроля». 1919, № 10, стр. 11.

¹⁷ См. И. В. Сталин. Соч. Т. 4, стр. 256—257.

новая группа крупных работников, в том числе Н. Н. Баранский, М. К. Ветошкин. На местах органами Государственного контроля, а позднее Рабоче-крестьянской инспекции тоже руководили видные партийные деятели. Так, в Туркестанской АССР Л. М. Каганович наряду с большой работой в Туркбюро ЦК РКП(б) возглавлял народный комисариат Рабоче-крестьянской инспекции республики.

Деятельность руководящего партийного ядра в органах Государственного контроля — Рабоче-крестьянской инспекции — представляет большой научно-исторический и практический интерес. В архивах сохранились доклады и речи этих товарищей, документальные материалы, характеризующие конкретную деятельность контрольных органов, участие в их работе рабочих и крестьян.

Яркую страницу деятельности реорганизованного контроля в рассматриваемый период составляли летучие ревизии. Они способствовали установлению тесной связи Государственного контроля и советского аппарата с массами трудящихся, вовлечению рабочих и крестьян в государственный аппарат, борьбе с бюрократизмом, волокитой, злоупотреблениями, развертыванию критики и самокритики и благодаря этому улучшению работы органов Советской власти.

На необходимость внезапных ревизий обращал внимание упомянутый в начале этой статьи декрет Совнаркома от 18 января 1918 г. об образовании Центральной Контрольной Коллегии¹⁸. Эта же мысль подчеркнута и в составленных В. И. Лениным весной 1918 г. «Основных положениях хозяйственной и в особенности банковской политики». Одно из положений гласило: «Признание безусловно необходимыми и неотложными самых беспощадных мер борьбы с хаосом, беспорядком и бездельем, самых решительных и драконовских мер поднятия дисциплины и самодисциплины рабочих и крестьян». И вслед за этим: «Превращение Государственного контроля в реальный контроль для создания летучих групп контролеров во всех областях хозяйственной жизни»¹⁹.

27 мая 1918 г. в составе наркомата Госконтроля был образован отдел фактического летучего контроля²⁰. Но в этот период Государственный контроль еще не был способен реализовать эти задачи. Они стали претворяться в жизнь лишь после его реорганизации.

10 апреля 1919 г., то есть на следующий же день после того, как ВЦИК утвердил декрет о реорганизации Государственного контроля, коллегия НКГК под председательством И. В. Сталина постановила создать в составе наркомата отдел летучих ревизий с центральным бюро жалоб и заявлений. Во все райкомы РКП(б) г. Москвы были направлены письма с просьбой делегировать в отдел летучих ревизий НКГК рабочих-коммунистов. Штат отдела укомплектовывался опытными контролерами.

Роль летучих фактических ревизий была особенно значительна в период иностранной военной интервенции и гражданской войны. В условиях, когда Советская власть еще не имела достаточно налаженного аппарата управления, когда в советских учреждениях было много старых, чуждых пролетариату чиновников, а новые кадры не имели необходимого опыта управления, партии и правительству приходилось принимать экстренные меры для улучшения молодого советского аппарата, борьбы с бюрократизмом, бесхозяйственностью, расточительным расходом материальных ресурсов. В обзоре наркомата Рабоче-крестьянской инспекции (1920 г.) отмечалось: «Практика оправдала ожидания, которые возлагались на этот вид ревизии, лучшим доказательством чего служит та быстрота, с которою летучие ревизии сумели приобрести широкую популярность, и те реальные результаты, которые в настоящее время им

¹⁸ СУ. 1918, № 18, ст. 264.

¹⁹ В. И. Ленин. Соч. Т. 27, стр. 286.

²⁰ Журнал «Вестник Государственного контроля». 1918. № 1. С. 1. Общественный отдел, стр. 37.



достигнуты»²¹. Летучие ревизии в большинстве случаев производились в два — три дня. Бывали случаи, когда они проходили даже ночью, назначались по телефону, телеграфу или через нарочного.

Из летучих ревизий в промышленности большое значение имели ревизии Центротекстиля, Главсахара, Центростекла, Сормовского завода. Летучим ревизиям подверглись также учреждения и предприятия наркоматов продовольствия, путей сообщения и других²². Ревизии производились контролерами, представителями партийных организаций, местных Советов, профессиональных союзов.

Летучая ревизия учреждений г. Смоленска и Смоленской губернии, проведенная главным образом партийными работниками совместно с представителями профессиональных и рабочих организаций, способствовала укреплению местного аппарата Советской власти. Всюду, где обнаружались инертность, канцелярщина, несоответствие действий учреждений и отдельных лиц задачам и политике Советской власти, принимались решительные меры к искоренению недостатков²³.

В отчете за второе полугодие 1919 г. отдела летучих ревизий Вятского губернского отделения Государственного контроля говорилось, что в результате летучих ревизий «многие преступные элементы понесли и понесут должное наказание и многие десятки и сотни тысяч рублей сохранены народной казне. Учреждения Слободского, Сарапульского, Воткинского, Ижевского и Яранского уездов были обревизованы почти полностью особыми летучими отрядами, кроме того, все советские учреждения губернии были обследованы частично в отношении проведения ими в жизнь отдельных распоряжений центра, и, наконец, некоторые советские предприятия были обследованы в отношении хозяйственной и технической постановки в них дела»²⁴.

Участники летучих ревизий боролись с бюрократизмом и волокитой, добивались упорядочения работы ревизуемых органов, налаживали дело-производство, счетоводство и отчетность, добивались сокращения разбухших штатов, упразднения ненужных отделов и частей учреждений, смещения и замены несоответствующих своему назначению сотрудников. «Благодаря летучим ревизиям удалось влить во многие учреждения новые силы из рабочих, членов профсоюзов, обнаруживших энергию и интерес к делу в процессе обследования»²⁵.

Из сказанного видно, что летучие ревизии не были ревизиями обычного типа. Они производились преимущественно рабочими и крестьянами, их результаты становились достоянием широких масс. Участники летучих ревизий выступали с докладами на собраниях, митингах, заседаниях. При поддержке рабочих и крестьян они находили правильные решения, разоблачали врагов Советской власти, бюрократов, волокитчиков, значительно повышали эффективность советского аппарата, добивались правильного и своевременного выполнения решений и указаний большевистской партии и Советского правительства.

Непосредственно в отделах летучих ревизий в центре и на местах работало несколько тысяч рабочих и крестьян. Сверх того десятки тысяч человек привлекались к участию в летучих ревизиях Государственного контроля. Многие из них выдвигались затем на ответственную работу в советском аппарате.

Организованные при органах НКГК бюро жалоб и заявлений способствовали улучшению государственного аппарата и вместе с тем служили одним из каналов вовлечения рабочих и крестьян в управление государством. Ленин неоднократно требовал от советских работников

²¹ «Летучие ревизии, их организация и деятельность». 1920, стр. 3.

²² Там же, стр. 9—13.

²³ «Краткий обзор деятельности НКГК за первые два года». 1919, стр. 40.

²⁴ ЦГАОР и СС, ф. 4390, оп. 24, д. 256, л. 150.

²⁵ «Летучие ревизии, их организация и деятельность», стр. 6.

чутко и внимательно относиться к жалобам трудящихся, прислушиваться к голосу масс. Сам он показывал образец чуткого и внимательного отношения к жалобам. Так, например, 18 января 1919 г. В. И. Ленин предложил управляющему делами Совнаркома: «...немедленно докладывать мне о всех жалобах, поступающих в Управление делами Совета Народных Комиссаров на все правительственные места и лица, причем жалобы, поступающие в письменном виде, должны быть мне докладываемы в течение двадцати четырех часов, устные — в течение сорока восьми часов»²⁶.

6 мая 1919 г. в «Правде» было опубликовано подписанное И. В. Сталиным извещение Народного комиссариата Государственного контроля ко всем гражданам Советской республики. В извещении разъяснялся порядок подачи жалоб и всякого рода заявлений и гарантировалась полная безопасность заявителей, а при желании — соблюдение их имен в тайне. Центральное бюро жалоб НКГК имело право приостанавливать осуществление обжалованных распоряжений до окончательного их расследования. Бюро жалоб и заявлений своей доступностью и отзывчивостью быстро завоевали авторитет среди широких слоев трудящихся и на протяжении всего периода деятельности Государственного контроля — Рабоче-крестьянской инспекции играли важную роль в борьбе с бюрократизмом, волокитой, беззаконием.

Много позднее, в 1932 г., И. В. Сталин писал:

«Работа Бюро жалоб имеет громадное значение в деле борьбы за устранение недостатков нашего партийно-советского, хозяйственно-профсоюзного и комсомольского аппаратов, в деле улучшения аппаратов нашего управления.

Ленин говорил, что без аппарата мы давно бы погибли, а без систематической упорной борьбы за улучшение аппарата — мы наверняка погибнем. Это значит, что решительная и систематическая борьба с косностью, бюрократизмом, волокитой в наших аппаратах является одной из существенных задач партии, рабочего класса и всех трудящихся нашей страны»²⁷.

Непродолжительная передышка, наступившая в начале 1920 г. после разгрома второго похода Антанты, позволила Коммунистической партии направить больше сил на государственное и хозяйственное строительство. Естественно, что одновременно были приняты меры к дальнейшему улучшению органов Государственного контроля, к расширению участия в их деятельности трудящихся масс, а также к изменению самой формы этого участия, что в целом способствовало выполнению задач, стоящих перед органами Государственного контроля.

23 и 28 января 1920 г. на заседании Политбюро, а 31 января на пленуме Центрального Комитета РКП(б) обсуждался вопрос о создании Рабоче-крестьянской инспекции. По предложению Ленина ЦК партии принял решение, в котором говорилось:

«1. Не создавать новых учреждений ни в одной области управления государством, а улучшать существующие Наркоматы.

2. Рабочую и крестьянскую инспекцию всячески развивать, усиливать, расширять, направляя всю работу к полному «орачению» (и «окрестьяниванию») Госкона.

3. На рабочую инспекцию не брать квалифицированных рабочих, а только неквалифицированных и, главным образом, женщин...»²⁸.

24 января 1920 г. Ленин в записке Сталину изложил свою точку зрения на вопрос об организации Рабоче-крестьянской инспекции. Владимир Ильич подчеркнул, что нужно «всю трудящуюся массу. и мужчин и

²⁶ «Ленинский сборник» XXXV, стр. 52.

²⁷ И. В. Сталин. Соч. Т. 13, стр. 135.

²⁸ «Ленинский сборник» VIII, стр. 24.

женщин особенно, провести через участие в Рабоче-крестьянской инспекции». И далее: «Участие это сделать различным, смотря по степени развития участников: начиная с роли «послуха» или свидетеля или понятого или учащегося для неграмотных и совершенно неразвитых рабочих и крестьян, — кончая всеми правами (или почти всеми) для грамотных, развитых, и испытанных так или иначе». Для работы в центральном аппарате РКИ предлагалось вызывать крестьян с мест. Предлагая особое внимание обратить на введение контроля РКИ за учетом продуктов, товаров, складов, орудий, материалов, топлива, особенно же столовых и пр., В. И. Ленин прибавил: «К сему обязательно привлекать женщин и притом поголовно». В записке предлагалось тщательно обдумать вопрос и выработать детальную инструкцию, определяющую порядок и конкретные формы участия трудящихся в работе Рабоче-крестьянской инспекции, организовать на беспартийных конференциях рабочих и крестьян чтение популярных лекций, издать брошюру об основах Госкона и приемах его работы. В тесной связи с этим находилось и предложение «постепенно вызывать крестьян с мест (обязательно беспартийных крестьян) для участия в Госконе в центре... Тоже для беспартийных рабочих». В заключение В. И. Ленин указывал на необходимость проверять, участвуют ли все трудящиеся в Государственном контроле «и каковы результаты участия с точки зрения обучения участников делу государственного управления»²⁹.

На основании директивы ЦК партии и указаний В. И. Ленина от 24 января 1920 г. было выработано Положение о Рабоче-крестьянской инспекции. В этом Положении, утвержденном ВЦИК, говорилось: «Реорганизовать Государственный контроль как в центре, так и на местах в единый орган социалистического контроля на основе привлечения в органы бывшего Государственного контроля рабочих и крестьян и присвоить ему наименование «Рабоче-Крестьянской Инспекции»³⁰.

Согласно Положению, каждый трудящийся, пользовавшийся избирательным правом (за исключением лиц, занимавших ответственные должности), мог участвовать в Государственном контроле в качестве члена РКИ. Количество членов РКИ не ограничивалось; состав их должен был быть текучим с целью постепенного вовлечения всех рабочих и крестьян в работу инспекции. Выборы в члены РКИ производились на предприятиях, на сельских и волостных собраниях, а также на беспартийных рабоче-крестьянских конференциях. На фабриках, заводах и в селах образовались ячейки содействия РКИ. Делегированные для работы в РКИ трудящиеся должны были раз в месяц в устной или в письменной форме представлять отчет делегировавшему их собранию избирателей.

В. И. Ленин видел в Рабоче-крестьянской инспекции серьезное оружие борьбы против бюрократизма в советских учреждениях и школу, пройдя которую рабочие и крестьяне научатся управлять государством. Об этом он говорил на беспартийной конференции Благущее-Лефортовского района Москвы, состоявшейся 9 февраля, то есть непосредственно вслед за решением преобразовать аппарат Государственного контроля в аппарат Рабоче-крестьянской инспекции. «Надо, — сказал он, — чтобы рабочие вошли во все государственные учреждения, чтобы они контролировали весь государственный аппарат, и это должны сделать беспартийные рабочие, которые должны выбирать своих представителей на беспартийных рабоче-крестьянских конференциях»³¹.

Образование Рабоче-крестьянской инспекции было с одобрением встречено общественными организациями и широкими массами трудящихся. Так, III Всероссийский съезд профсоюзов, приветствуя образование

²⁹ В. И. Ленин. Соч. Т. 30, стр. 276, 277.

³⁰ СУ. 1920. № 16, ст. 94.

³¹ В. И. Ленин. Соч. Т. 30, стр. 326.

РКИ, предложил всем профессиональным союзам принять самое энергичное и деятельное участие в конструировании и работе Рабоче-крестьянской инспекции³².

14 февраля в Народном комиссариате Рабоче-крестьянской инспекции состоялось совещание членов РКИ и представителей рабочих инспекций. Оно решило немедленно командировать тысячу московских рабочих для работы в центральном аппарате НК РКИ³³.

И. В. Сталин настойчиво разъяснял работникам Рабоче-крестьянской инспекции их обязанности, их место в строительстве и развитии Советского государства. Важной в этом отношении была речь И. В. Сталина при открытии I Всероссийского совещания ответственных работников РКИ 15 октября 1920 года. Он показал типичные недочеты советского государственного аппарата, обстоятельства, служившие почвой для этих недочетов, и определил основные задачи и методы работы РКИ. Недостатки в работе советских учреждений, сказал И. В. Сталин, объясняются отсутствием у рабочих и крестьян опыта управления государством, наличием в советском аппарате большого числа старых чиновников, зараженных бюрократизмом, наконец, тем, что Советская власть унаследовала от старой власти совершенно разрушенный хозяйственный аппарат. Главные задачи РКИ заключались в том, чтобы помочь советским учреждениям в их работе, вырастить из рабочих и крестьян новые кадры для управления государством, вдумчиво изучать работу учреждений, постоянно их совершенствовать³⁴.

Выборы в Рабоче-крестьянскую инспекцию в центре и на местах проводились органами НК РКИ совместно с партийными, советскими и профессиональными организациями. Повсеместно созывались митинги и собрания, устраивались публичные лекции, доклады, беседы. Столичные и местные газеты посвящали статьи выборам рабочих и крестьян в РКИ.

Избранные в Рабоче-крестьянскую инспекцию подразделялись на три группы: в первую входили делегированные члены РКИ, во вторую — члены ячеек содействия РКИ, третью составляли привлеченные к участию в массовых обследованиях и в работе бюро жалоб.

Делегированными членами РКИ назывались рабочие и крестьяне, избранные трудящимися для постоянной или временной (до 4 месяцев) работы в Рабоче-крестьянской инспекции. На специальных курсах или непосредственно в отделах инспекции они знакомились с задачами и методами работы РКИ, с законодательством и структурой органов Советской власти. С неграмотными и малограмотными проводились также занятия общеобразовательного характера. Пройдя предварительную подготовку, делегированные члены РКИ постепенно привлекались к работе под руководством более опытных лиц. Более всего они участвовали в фактических ревизиях, которые наилучшим образом позволяли рабочим и крестьянам непосредственно знакомиться с работой аппарата Советской власти. Только за первое полугодие 1921 г., по данным 16 местных и 11 центральных инспекций, число делегированных в РКИ членов превысило 15 тыс.; 80% этого состава были рабочие³⁵.

Ячейки содействия РКИ в городах наблюдали за деятельностью административных и хозяйственных органов, за правильной постановкой работы предприятий, учреждений, организаций, за соблюдением законности, целесообразностью распоряжений, даваемых администрацией, правильным хранением, распределением и потреблением материалов и продуктов, а также выполняли специальные поручения местных органов

³² См. «Правда». 1920. № 79.

³³ См. «Известия РКИ», 1920. № 3, стр. 5.

³⁴ См. И. В. Сталин. Соч. Т. 4, стр. 364—369.

³⁵ «Отчет НК РКИ за первое полугодие 1921 года», стр. 27.

РКИ. В сельских местностях ячейки содействия РКИ соответственно наблюдали за деятельностью сельских и волостных исполкомов и администрации совхозов (в частности, за учетом, хранением и использованием имущества и средств), деятельностью кустарных артелей и других коллективов, правильной разверсткой и ссыпкой хлеба и других продуктов, своевременной и правильной выдачей пособий семьям красноармейцев. Существовали также группы содействия РКИ в Красной Армии.

В первой половине 1921 г. в стране было создано 12 тыс. ячеек содействия РКИ с общим числом 35—36 тыс. членов. Фактически в ячейках содействия РКИ участвовало значительно больше рабочих и крестьян, так как «во всех ячейках сменилось не менее четверти всех их членов»³⁶.

Сохранившиеся в делопроизводстве НК РКИ документы говорят о большой и плодотворной работе ячеек содействия. Эти ячейки были важным звеном связи государственного аппарата с широкими массами трудящихся. Члены ячеек содействия РКИ — коммунисты и беспартийные — осуществляли массовый контроль рабочих и крестьян над деятельностью государственного и хозяйственного аппарата. О работе одной из таких ячеек, созданной при Мурманской суконной фабрике (Рязанская губ.), можно судить по месячной отчетной ведомости с 25 апреля до 25 мая 1921 года³⁷. В это время ячейка содействия РКИ проверяла состояние сторожевой и противопожарной охраны фабрики, а также ход ремонта фабричных машин; с 10 мая ячейка контролировала работу фабрики и торфоразработок, поступление и отправку разного рода материалов. В связи с кражей материалов со складов ячейка установила контроль над производством розыска и проведением следствия. Совместно с фабкомом ячейка содействия РКИ вела борьбу с нарушителями трудовой дисциплины; это было особенно важно в тот период, когда только вырабатывалась новая, социалистическая трудовая дисциплина. В круг деятельности ячейки содействия РКИ входил также контроль и над рабочим кооперативом, поступлением и распределением продовольствия и товаров для коллектива фабрики.

Другой формой участия трудящихся в РКИ были массовые обследования и летучие ревизии, в которых участвовали как постоянные сотрудники РКИ, так и члены ячеек содействия РКИ и представители различных организаций. Примером такого массового обследования является проведенное в первом полугодии 1921 г. всероссийское обследование детских учреждений. Участники обследования проверили работу трудовых школ, детских домов и площадок, клубы, оборудование помещений, условия жизни и питание детей, постановку учебно-воспитательной работы. Только в Московской губернии при участии 5 425 рабочих и крестьян было обследовано 3 447 детских учреждений. К числу массовых обследований во всероссийском масштабе относятся и обследование земельных органов, местных комиссий по отсрочкам призыва в армию, ветеринарных учреждений Красной Армии, казарменных и госпитальных помещений, противопожарной охраны военных складов и заводов, учреждений печати. Симбирское губернское отделение РКИ только в первом полугодии 1921 г. силами рабочих и крестьян обследовало почти все учреждения Симбирска. В одной только Московской губернии в том же первом полугодии в массовых обследованиях участвовало более 8 тыс. рабочих и крестьян.

Активная контрольно-инспекционная деятельность НКГК — РКИ в годы иностранной военной интервенции и гражданской войны была направлена в первую очередь на всемерное усиление деятельности военного аппарата и таких областей народного хозяйства (промышленность, транс-

³⁶ Там же, стр. 30.

³⁷ ЦГАОР и СС, ф. 4085, оп. 2. д. 339, лл. 9—10.

порт, продовольственное дело), от которых непосредственно зависела успешная борьба на фронтах гражданской войны. НКГК — РКК оказывали помощь контролируемым органам в правильной постановке счетоводства и отчетности, в разрешении различных финансовых и хозяйственных вопросов, в улучшении организации работы. Обобщая опыт работы советского аппарата, они проявляли широкую инициативу в области законодательства, систематически представляя на рассмотрение законодательных органов сотни конкретных предложений о рационализации управления, о ликвидации параллелизма, волокиты и бесхозяйственности в различных ведомствах. Так, по представлению НК РКК Совнарком 15 июля 1920 г. принял решение о реорганизации Наркомпрода³⁸; 24 августа 1920 г. утвердил первый социалистический устав железных дорог³⁹. Советским правительством были утверждены составленные РКК нормативные акты: «Положение государственного счетоводства и отчетности», «Правила приема, хранения и отпуска товаров».

Огромное значение в работе НКГК — РКК имела печать. В газетах систематически публиковались материалы обследований НКГК — РКК, которые разоблачали бюрократизм и волокиту в советском аппарате, изобличали нерадивых администраторов, мобилизовывали массы на борьбу за искоренение недостатков в советских учреждениях и на предприятиях.



Деятельность РКК приобрела особенно большое значение в период перехода Советской страны на мирную работу по восстановлению народного хозяйства. В. И. Ленин учил партию, что от безупречной работы государственного аппарата во многом зависит укрепление союза рабочего класса и крестьянства, успешное осуществление новой экономической политики. Понятно, как важно было упорядочить работу всех советских учреждений, укрепить государственную дисциплину, неослабно следить за строгим соблюдением революционной законности. Какие же в связи с этим функции возлагала партия на Рабоче-крестьянскую инспекцию? В сентябре 1921 г. В. И. Ленин указывал:

«Задача Рабоче-крестьянской инспекции — не только и даже не столько «ловить», «изобличить» (это задача суда, с которым Рабкрин соприкасается близко, но отнюдь не тождественен), — сколько уметь по править.

Умелое исправление во-время — вот главная задача Рабкрина»⁴⁰.

Незадолго до этого, в июле, Ленин предложил Народному комиссариату РКК так организовать свою работу, чтобы возможно более эффективно содействовать хозяйственным органам в преодолении трудностей, встретившихся в новых условиях исторического развития. Как видно из декрета ВЦИК от 18 августа 1921 г. об усилении деятельности Рабоче-крестьянской инспекции и тезисов о задачах РКК, принятых коллегией НК РКК 2 сентября 1921 г., содействие хозяйственным органам составляло основное содержание деятельности Рабоче-крестьянской инспекции как в 1921, так и в 1922 годах. 9 января 1922 г. было утверждено новое Положение о Народном комиссариате Рабоче-крестьянской инспекции⁴¹. Сужая функции финансового контроля, Положение усиливало инспекционные задачи РКК. На Рабоче-крестьянскую инспекцию возлагались обязанности представлять на рассмотрение центральных и местных органов власти конкретные предложения, выработанные на основании опыта, об упрощении аппаратов управления, устранении параллелизма и бесхозяйственности, о формах согласования деятельности отдельных народных ко-

³⁸ «Отчет НК РКК за 1920 г.», стр. 92.

³⁹ Там же, стр. 272.

⁴⁰ В. И. Ленин. Соч. Т. 33, стр. 21.

⁴¹ СУ. 1922. № 32, ст. 384.

миссариатов и их органов на местах, а также о преобразовании всей системы ведения дела в тех или иных учреждениях.

Как и раньше — и это служит ярким выражением демократизма советского строя, — деятельность РКИ должна была проводиться при широком участии рабочих и крестьян и помогать партии и правительству обобщать, а следовательно, и распространять положительный опыт советского государственного строительства. 16 марта 1922 г. ВЦИК предписал НК РКИ тщательно учитывать результаты новых форм экономического развития, соответствие законодательной практики требованиям реальной жизни и интересам трудящихся, собирать материалы, могущие служить основанием для дальнейшего законодательного регулирования экономической жизни Советского государства⁴².

Обобщая опыт работы советского и партийного аппарата в первое пятилетие существования государства пролетарской диктатуры и основываясь на научном анализе внутреннего и внешнего положения страны, В. И. Ленин определил задачи рабоче-крестьянской инспекции на период строительства социализма. Они были четко сформулированы в известных ленинских статьях «Как нам реорганизовать Рабкрин» и «Лучше меньше, да лучше» (январь — февраль 1923 г.).

XII съезд партии, состоявшийся в апреле 1923 г., по предложению В. И. Ленина преобразовал РКИ и создал объединенный орган ЦКК — РКИ.

В организационном отчете Центрального Комитета РКП(б) XII съезду партии И. В. Сталин, развивая идеи Ленина, изложенные в статьях «Как нам реорганизовать Рабкрин» и «Лучше меньше, да лучше», говорил: «Государственный аппарат есть основной массовый аппарат, соединяющий рабочий класс, стоящий у власти, в лице его партии, с крестьянством и дающий возможность рабочему классу, в лице его партии, руководить крестьянством». И. В. Сталин напомнил указание, сделанное В. И. Лениным в политическом отчете XI съезду партии, о значении государственного аппарата и предложил улучшить государственный и хозяйственный аппараты, сократить их состав, упростить их, удешевить, укомплектовать людьми, близкими партии по духу, и тем самым добиться успешного осуществления нэпа, установления смычки экономики крестьянства с экономикой промышленности.

На созданный решением XII съезда РКП(б) объединенный контрольный орган ЦКК — РКИ возлагались ответственные задачи охраны единства рядов Коммунистической партии, укрепления партийной и государственной дисциплины, улучшения аппарата Советского государства. Съезд подчеркнул необходимость максимально упростить структуру органов управления и хозяйствования, построить их на началах научной организации труда и управления, исключая возможность бюрократических извращений и излишеств, и исчерпывающим образом определил функции Рабоче-крестьянской инспекции — Центральной контрольной комиссии.

Органы социалистического Государственного контроля вступили в новую полосу своего развития.

Реорганизованная Рабоче-крестьянская инспекция, руководствуясь направляющими указаниями Коммунистической партии, успешно содействовала искоренению бюрократизма и волокиты, совершенствованию государственного аппарата, приближению его к массам трудящихся, вовлечению их в активную работу по управлению государством.

Партия добилась значительных достижений в развитии и совершенствовании советского государственного аппарата, являющегося важным орудием строительства коммунизма. Однако в работе нашего аппарата еще имеются серьезные недочеты. Партия требует решительно вскрывать

⁴² Там же. ст. 385.

ошибки и недостатки в работе государственного аппарата, ликвидировать вредную для дела практику канцелярско-бюрократического руководства, всемерно усилить проверку исполнения, обеспечить правильный подбор и расстановку кадров, повысить ответственность всех работников за порученное им дело.

Улучшению деятельности советского государственного аппарата может содействовать изучение богатой практики Государственного контроля — Рабоче-крестьянской инспекции. В. В. Куйбышев, бывший в 1923—1926 гг. народным комиссаром РКИ, говорил в одной из своих речей, что изучение архивных документов советских учреждений поможет «получить опыт, который у нас часто остается совершенно неиспользованным, — знать работу в прошлом данного учреждения... это является колоссальной важности исторической задачей, важной не только для нас, но и для тех стран, где снова придется переживать начальный период развития советской власти»⁴³.

Опыт работы советского аппарата в первые годы социалистической революции научно обобщен в трудах гениального основателя Советского государства В. И. Ленина. Разработанные Лениным и развитые в новых исторических условиях Сталиным основные принципы работы государственного аппарата неуклонно проводятся в жизнь Коммунистической партией, руководящей великим делом строительства коммунистического общества в нашей стране.

⁴³ В. В. Куйбышев. Из стенограммы доклада на курсах работников РКИ 16 июня 1925 года. См. журнал «Техника управления». 1925, № 6, стр. 3—4, 10.