



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. 2023. Т. 23, вып. 4. С. 451–458
Izvestiya of Saratov University. History. International Relations, 2023, vol. 23, iss. 4, pp. 451–458
<https://imo.sgu.ru> <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2023-23-4-451-458>, EDN: EKPБZА

Научная статья
УДК 331.107.3(47+57)|192|



Становление народного контроля в Советской России: социально-политическая практика

В. А. Митрохин

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Митрохин Владимир Алексеевич, доктор исторических наук, профессор кафедры политических наук, MitrokhinVA@yandex.ru,
<https://orcid.org/0000-0003-3067-0489>, AuthorID: 385312

Аннотация. В статье исследуется деятельность органов власти РСФСР в направлении поиска оптимальной модели организации контроля в обществе советского типа в начале 20-х гг. XX в. На материале архивных источников проанализированы приемы и методы, прямо или косвенно связанные с вовлечением трудящихся в работу Рабоче-Крестьянской инспекции и выстраиванием всей системы функционирования этого контрольного ведомства. Также показано, каким образом подобная практика согласовывалась с курсом РКП (б) и Советского правительства на привлечение граждан к управлению государством в условиях нарастающих внутрипартийных противоречий.

Ключевые слова: Советская власть, социалистическая демократия, контроль, ревизия, Рабкрин, госаппарат

Для цитирования: Митрохин В. А. Становление народного контроля в Советской России: социально-политическая практика // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. 2023. Т. 23, вып. 4. С. 451–458. <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2023-23-4-451-458>, EDN: EKPБZА

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

Establishment of people's control in Soviet Russia: Social and political practice

V. A. Mitrokhin

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Vladimir A. Mitrokhin, MitrokhinVA@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3067-0489>, AuthorID: 385312

Abstract. The article examines the activities of the RSFSR (Russian Soviet Federative Socialist Republic) authorities in the search for the optimal model of organization of control in the Soviet-type society in the early 1920s. The methods and techniques directly or indirectly related to the involvement of workers in the work of the Workers' and Peasants' Inspectorate and the construction of the whole system of functioning of this control agency are analyzed on the material of archival sources. It is also shown how this practice was coordinated with the course of the Russian Communist Party (Bolsheviks) and the Soviet government on the involvement of citizens in the management of the state in the conditions of growing inner-party contradictions.

Keywords: Soviet power, socialist democracy, control, revision, Workers' and Peasants' Inspectorate, government apparatus

For citation: Mitrokhin V. A. Establishment of people's control in Soviet Russia: Social and political practice. *Izvestiya of Saratov University. History. International Relations*, 2023, vol. 23, iss. 4, pp. 451–458 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2023-23-4-451-458>, EDN: EKPБZА

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

Важнейшим направлением работы в условиях радикальной трансформации российского общества и преодолению системного кризиса в 1917 г. стало формирование институтов хозяйственно-экономического контроля за производством и распределением.

Ленинские идеи об учете и контроле, вовлечении в эту управленческую деятельность трудового народа нашли свое нормативное отражение в одном из первых декретов советской власти –

«Положении о рабочем контроле» от 14 ноября 1917 г.

Само по себе введение рабочего контроля над производством и распределением товаров и финансовой стороной деятельности предприятия обосновывалось интересами «планового регулирования народного хозяйства», поддержания порядка, дисциплины и охраны имущества. Организационно рабочий контроль представлял собой централизованную систему выборных органов, при этом функции низовых звеньев выполняли за-



водские и фабричные комитеты, советы старост. Их решения имели обязательную силу для владельцев предприятий и учреждений всех форм собственности [1, л. 9].

Тема формирования системы контроля за мерой труда и потребления получила последующее развитие в создании Центральной контрольной комиссии. Декрет об ее образовании за подписью главы Совнаркома В. И. Ленина был издан 18 (31) января 1918 г. Также были созданы учетно-контрольные коллегии местных Советов и выборные контрольные комиссии в учреждениях и на предприятиях. По сути это были первые шаги в направлении создания единых органов контроля Советского государства с непосредственным участием в них трудящихся. Такой подход («оробочивания» и «окрестьянивания») нашел свое дальнейшее развитие в создании Рабоче-Крестьянской инспекции (РКИ) и преобразовании существовавшего наркомата государственного контроля.

Следует отметить, что на первых порах инспекция формировалась как форма общественного контроля. И если первые ее ячейки появились в 1919 г., то в 1920 г. только в Москве более 300 фабрик и заводов создали подобные структуры, объединившие более 50 тыс. чел. [2, с. 51].

Вопрос «организационного оформления» народной инициативы был предметом дискуссии и полемики в руководстве правящей партии.

К началу 1920 г. было подготовлено несколько проектов положений РКИ. В фондах РГАНИ сохранилась интересная переписка В. И. Ленина и И. В. Сталина, в которой обсуждались различные аспекты привлечения трудящихся к управлению государством и организации РКИ [3, л. 18]. В. И. Ленин предложил имевшие место проекты соединить в один, подчеркивая «исключительную важность» приобщения людей к различным формам контрольной деятельности «смотря по степени развития участников». Глава государства считал, что «особое внимание следует обратить (и сугубо точными правилами обставить) на учёт продуктов, товаров, складов, орудий, материалов, топлива» [3, л. 18].

Принципиальное значение имела координация деятельности органов государственного контроля и зарождающейся РКИ. С точки зрения вождя для начала необходимо «создать отдел РКИ при Госконе», а затем постепенно внедрить его сотрудников «во все отделы Госкона» [3, л. 18]. Широкие права, предоставляемые структурам РКИ, просматриваются по архивным материалам подготовки вопроса «О рабочей инспекции» к заседанию Политбюро ЦК РКП (б). В резолюции, предложенной В. И. Лениным, указано, что Рабочая инспекция имеет право просматривать протоколы, бухгалтерские книги, документы делопроизводства, производить выемку документов (за исключением секретных отделов военного ведомства) [3, л. 15]. При обследовании советских

учреждений Рабочей инспекции было предоставлено право привлекать в качестве специалистов сотрудников госконтроля и других комиссариатов. Во избежание параллелизма госконтроль обязан был извещать о своих планах руководство Рабочей инспекции.

23 января 1920 г. Политбюро ЦК РКП (б) поддержало ленинскую резолюцию. В п. 3 выписки из протокола особо отмечено, что Рабоче-Крестьянскую инспекцию необходимо «всячески развивать, усиливать, расширять, направляя работу к «оробочиванию» и «окрестьяниванию» Госкона» [3, л. 13].

В планах председателя Совнаркома В. И. Ленина было энергичное привлечение РКИ к работе правительства Советской республики. В одном из писем И. В. Сталину, возглавившему в феврале 1920 г. НК РКИ, он пишет: «Нужны помощники. Одного аппарата управделами СНК мало, а увеличивать его нерационально. Я выразил мысль, что надо использовать для сего (проверка исполнения, надзор за низами наркоматов) Рабкрин. Хочу знать, одобрите ли Вы? Если да, нужно письменное соглашение Ваше с замами. В выработке этого соглашения я бы хотел принять участие» [3, л. 96]. Особое внимание В. И. Ленин уделял подбору кадров. В том же письме он указывает на необходимость «выработки людей, путём испытания на практических поручениях, безусловно надёжных, умеющих быстро и безусловно добиваться исполнения... именно они будут осуществлять фактическое привлечение беспартийных рабочих и крестьян» [3, л. 96, 97].

Сама идея превращения РКИ в орган контроля довольно скоро получила поддержку и одобрение со стороны этой командной структуры. 7 февраля 1920 г. ВЦИК утвердил декрет об образовании Народного комиссариата Рабоче-Крестьянской инспекции. Перед новой структурой, ставшей своеобразным развитием общественной инициативы, были поставлены задачи охраны социалистической собственности, координации и направления деятельности контрольных органов, совершенствования государственного аппарата. В декрете особо указывалось на необходимость вовлечения в работу рабочих и крестьян, превращения формального государственного контроля в орган действительно «народного социалистического контроля» и тем самым совершенствования и укрепления Советской власти.

Наряду с этим наркомату РКИ вменялись следующие обязанности: борьба с бюрократизмом и волокитой в советских учреждениях; осуществление контроля путем проведения летучих ревизий и обследования всех органов Советской власти как в области административного управления, так и в области хозяйственной; наблюдение за исполнением декретов и постановлений Советской власти, организацией работы с обращениями граждан в государственные учреждения; представление на рассмотрение центральной



и местной властей конкретных предложений, выработанных по результатам контроля, об упрощении аппарата Советской власти, упразднении параллелизма в работе, бесхозяйственности и канцелярской волокиты [4, л. 17].

О масштабах деятельности Рабкрина в тот период можно судить по отчету о деятельности НК РКИ, сохранившемуся в архивных фондах РГАНИ.

Общая численность личного состава органов РКИ на 1-е июля 1921 г. составляла 34 тыс. чел., которые были объединены в более чем 900 организаций [3, л. 34]. Распределение органов РКИ РФ (инспекций) по категориям выглядело следующим образом: центральные – 13, наркоматы договорных и автономных республик – 10, областные – 10, губернские – 73, уездные и кантонные – 523, районные – 49, продовольственные – 28, железнодорожные и водные – 27, горные – 17, волостные – 167.

За первое полугодие 1921 г. через РКИ прошло около 90 тыс. рабочих и крестьян. Из них в качестве выборных представителей – 15 тыс. чел., в качестве членов ячеек содействия – 45 тыс. чел., участников массовых обследований – 25 тыс. чел. Ячеек содействия по стране насчитывалось до 12 тыс., из которых 65% – заводских, 23% – волостных, 10% – военных [3, л. 34, 36].

Граждане, делегированные для участия в РКИ, подразделялись на несколько категорий: постоянных сотрудников, фактических контролеров, исполнявших те или иные поручения Народного Комиссариата, заведующих отделами в центре и на местах, а также практикантов, наблюдавших за ходом работ в советских учреждениях, в особенности в общественных столовых, банях и т. п. В ее структуре выделялись коллективные образования – группы и ячейки содействия РКИ.

Для осуществления отдельных административно-хозяйственных ревизий на предприятиях РКИ использовала ресурсы и помощь ячеек профсоюзов, не создавая своих постоянных органов. Как отмечалось в резолюции X съезда РКП (б), контроль и наблюдение союзов за деятельностью хозяйственных органов, осуществляемые через экономические отделы, должны были носить инспекционный характер не только в целях улучшения, но и для непосредственного приобщения и вовлечения широких слоев рабочих в дело хозяйственного строительства и управления производством.

Таким образом, РКИ стала единым органом социалистического контроля, имела централизованную структуру, во главе которой находился Народный Комиссариат. Ее членом мог стать любой трудящийся, обладавший избирательным правом по Конституции РСФСР 1918 г.

18 августа 1921 г. ВЦИК издал Декрет «Об усилении деятельности Рабоче-Крестьянской инспекции», в котором говорилось о том, что

на Рабоче-Крестьянскую инспекцию возлагаются более ответственные задачи. От всех органов РКИ требовалось исключительное напряжение сил в деле содействия росту экономической мощи страны. В связи с этим в обязанности всех органов советской власти вменялось оказание инспекции широкой поддержки в процессе реализации ее функций. Одновременно с этим губернские исполнительные комитеты должны были строго следить за тем, чтобы инспекционная и ревизионная деятельность Наркомата РКИ и его местных органов сохраняла полную независимость и активность [5, л. 4].

Уточнение и расширение правового статуса РКИ произошли с принятием Положения о Народном Комиссариате Рабоче-Крестьянской инспекции от 9 января 1922 г., в котором более полно раскрывались задачи Наркомата РКИ, закреплялись права РКИ, подробно освещалась ее структура.

Спустя два месяца, 16 марта 1922 г. был принят еще один Декрет ВЦИК «О Народном Комиссариате Рабоче-Крестьянской инспекции», целью которого стало разъяснение норм, содержащихся в предыдущем документе, и, в частности, констатировалось, что Народный Комиссариат Рабоче-Крестьянской инспекции осуществляет последующий и фактический контроль всех денежных и материальных средств, отпускаемых и кредитруемых всем, без исключения, государственным, общественным, частным и смешанного типа организациям, учреждениям и предприятиям [5, л. 37]. Обилие нормативных актов, регламентировавших правовой статус Рабоче-Крестьянской инспекции, к сожалению, не смогло компенсировать организационно-институциональные недостатки и слабую эффективность работы РКИ.

Следует отметить, что критика организационных основ и самой деятельности РКИ не стихала с момента ее появления, что зачастую являлось отражением непростых межличностных отношений и межфракционной борьбы внутри партии. Примером может служить постоянное противостояние И. В. Сталина и Л. Д. Троцкого по вопросам деятельности РКИ.

4 октября 1920 г. Л. Д. Троцкий выступил с обращением ко всем членам ЦК РКП (б) и наркомам, в котором подверг жесткой критике работу РКИ и отчет этого ведомства за прошедшие месяцы 1920 г. Автор обращения в категоричной форме потребовал ревизии инспекции «сверху до низу» [6, л. 1].

В РГАСПИ сохранилось ответное письмо И. В. Сталина от 7 октября 1920 г., также адресованное руководителям страны. В нем Нарком РКИ частично соглашается с Троцким, в том числе с его критикой ряда некорректных формулировок в отчете. Не вызвала у Сталина особого неприятия и идея провести тотальную ревизию организации. Вместе с тем глава комиссариата напоминает, что «последняя сессия ВЦИК не нашла оснований для



ревизии и отклонила это предложение громадным большинством» [6, л. 1].

Свое обращение к однопартийцам И. В. Сталин завершает формулировкой: «Тов. Троцкому хочется взять реванш...» [6, л. 1].

Проблема эффективности РКИ как управляющей структуры сохраняла свою актуальность и остроту на протяжении 1921–1922 гг. В одном из документов, датированных 1922 г., указано на бросающееся в глаза несоответствие заявлений партийных функционеров об успехах РКИ и действительного положения дел – «декларативные положения о массовом привлечении рабочих и крестьян остаются на бумаге... Большинство учреждений инспекции заполнены старыми чиновниками, специалистами в старой ревизионной работе по защите коммерческого, а не государственного интереса... они являются полными невеждами и профанами, косной, беспринципной, озлобленной массой, чуждой пониманию происходящего» [3, л. 23].

Трудности в организации и деятельности народного контроля видны на примере Сибири. Известно, что привлечение трудящихся к контрольной деятельности в начале 1920-х гг. осуществлялось через институт делегирования и ячейки содействия РКИ. В Сибири подобные ячейки начали создаваться во второй половине 1920 г. Уже на первых порах Томская РКИ организовала на заводах и в учреждениях 62 ячейки. В Енисейской области к декабрю 1920 г. организовалось 115 ячеек общей численностью 345 человек. 132 ячейки содействия РКИ были созданы за этот период в Омской области.

По подсчетам сибирских историков к началу 1921 г. в этих областях существовало около 400 ячеек содействия [7, с. 73]. Однако, несмотря на внушительную цифру, большинство из них бездействовали. Причины были разные: отсутствие ясного понимания задач, прав и обязанностей, слабая связь с местными РКИ, недостаточная общеобразовательная подготовка активистов и т. д.

Ситуация еще более осложнилась в связи с переходом к нэпу. В условиях отмены «уравниловки» военного коммунизма и становления новых производственных отношений вести общественную нагрузку в рабочее время уже не представлялось возможным. Это напрямую влияло на количество и качество производимой продукции, а в конечном итоге на заработанную плату. Новые веяния побудили некоторые профсоюзные учреждения Сибири призвать к ликвидации ячеек РКИ и передачи их функций месткомам и фабкомам, что вполне ожидаемо вызвало жесткую реакцию руководства инспекций. Тема соперничества структур РКИ и профсоюзов хорошо просматривается по архивным документам ГАРФ. В сохранившемся отчете НК РКИ за первую половину 1921 г. указывается, что со стороны ВЦСПС «имеет место непонимание сущности и идеи Рабоче-Крестьянской Инспекции» [8, л. 22]. И несмотря

на то, что развернувшаяся борьба между местными отделениями РКИ и профсоюзами в конечном итоге привела к компромиссу (делегированию активистов в РКИ через профсоюзы), это имело свои отрицательные последствия, в частности, привело к резкому оттоку рабочих и крестьян из контрольных органов, сокращению численности ячеек содействия РКИ, падению их авторитета. В целом по Сибири с 1 января 1921 г. по 1 января 1922 г. сокращение было более чем четырехкратным [7, с. 74].

Нарастал скептицизм и понимание необходимости коренной перестройки всей системы социалистического контроля и в верхних эшелонах власти. 25-го января 1923 г. в газете «Правда» (№ 16) была опубликована статья В. И. Ленина «Как нам реорганизовать Рабкрин», которая привела к бурной дискуссии по проблемам организации контроля в стране, а также к ряду практических действий власти, связанных с задачей недопущения намечившегося раскола в руководстве партии.

Молниеносной и профессиональной реакцией на происходящее отметился Л. Д. Троцкий. По сути он опередил своих однопартийцев-соперников в толковании и популяризации ленинской позиции. Л. Д. Троцкий подготовил письмо, в котором обозначил свою позицию сторонника партийного единства и недопущения раскола в партии. В РГАНИ сохранился черновик этого уникального документа за подписью (и личными правками) Л. Д. Троцкого и И. В. Сталина. В письме, в частности, говорилось о том, что члены Политбюро и Оргбюро считают необходимым заявить об отсутствии оснований для партийного раскола. Его автор настаивал на необходимости разъяснения позиции руководства страны по этой проблемной теме, «чтобы не давать врагам возможности вносить смуту и замешательство, путем ложных сообщений о состоянии здоровья тов. Ленина» [3, л. 69].

Судя по всему, дальнейшие события развивались стремительно. Уже на следующий день после публикации в газете был согласован окончательный текст письма Троцкого. 26 января членам Политбюро (Каменеву, Калинин, Рыкову, Томскому) под грифом «совершенно секретно» был разослан документ следующего содержания: «По поручению тов. Сталина препровождается Вам НА ГОЛОСОВАНИЕ проект письма тов. Троцкого всем Губкомам по поводу статьи тов. Ленина (см. «Правда» № 16)» [3, л. 67].

В окончательном тексте письма указывалось на необходимость «учитывать обстоятельства, при которых написана статья и состояние здоровья тов. Ленина». Также утверждалось, что «предположения, заключающиеся в статье, внушены не какими-то осложнениями внутри ЦК, а общими соображениями тов. Ленина о трудностях, которые ещё предстоят партии в предстоящую историческую эпоху». В конце документа,



разосланного по всем партийным структурам страны, подчеркивалось, что «настоящее разъяснение сообщается в виде строго секретного письма» в расчете на то, что на местах «из статьи тов. Ленина будут сделаны тревожные выводы и Губкомы не замедлят правильно ориентировать партийные организации» [3, л. 66].

Члены Политбюро и Оргбюро поддержали автора письма. Среди подписантов были Андреев, Бухарин, Дзержинский, Калинин, Каменев, Рыков, Сталин, Троцкий и другие лидеры партии и государства.

Вопросы, поднятые в статье В. И. Ленина, вызвали разнообразную реакцию и живое обсуждение в широких кругах партии, а со стороны руководства РКП (б) требовали конкретных действий по изменению сложившегося прядка вещей. Весьма показательна в этом смысле сохранившаяся переписка главы НК РКИ И. В. Сталина и председателя ГПУ при НКВД РСФСР Ф. Э. Дзержинского. С точки зрения последнего, «правильная организация работы РКИ – это вопрос работы госаппарата, а значит вопрос существования рабоче-крестьянской России» [3, л. 86]. В своем письме к Сталину Дзержинский выступает яростным противником бюрократической «стихии», захватившей советский и партийный аппарат: «Такая борьба может быть успешной лишь при планомерном её проведении, при тонкой обдуманной стратегии, рассчитанной на расслоение и привлечение противников, рассчитанной на долгое время, при непременном руководящем участии всей партии» [3, л. 86].

Главной заботой наркомата РКИ, по мнению главы ГПУ, должны были стать «выявление дефектов в работе», «выработка системы их преодоления», кадровая работа, «от которой зависит вся дальнейшая борьба» [3, л. 87].

Именно Ф. Э. Дзержинскому было доверено возглавить комиссию по изучению сложившегося положения в Рабкрине, выявлению причин ее неэффективности и, в конечном счете – реорганизации. По итогам работы комиссии увидел свет документ под названием «Госаппарат и задачи РКИ и ЦКК». В Российском государственном архиве новейшей истории нам удалось обнаружить его копию [3, л. 90].

Центральной идеей преобразования инспекции, что видно из названия, стало максимальное сближение двух руководящих инстанций – РКИ и ЦКК. Это был путь слияния партийных (ЦКК) и государственных (РКИ) контрольных органов. В целях установления организационной и деловой связи между структурами было принято решение увеличить состав членов и кандидатов ЦКК до 50 человек, причем половина из них делегировались в РКИ. Направленные для работы сотрудники партийного контрольного органа должны были трудиться в области выполнения ревизионно-инспекторских заданий под руководством

Наркомата РКИ, а также директив и инструкций, выработанных Президиумом ЦКК совместно с НК РКИ. Было признано целесообразным назначать наркомом РКИ одного из членов ЦКК, а состав коллегии наркомата пополнить несколькими представителями Президиума ЦКК. В тезисах комиссии Ф. Э. Дзержинского отмечалось, что «только путём радикального изменения всей системы управления, энергичной чистки, искоренения всего ненужного и лишнего в нём...партия и государство в состоянии будут заставить государственный аппарат обслуживать интересы рабочих и крестьян» [3, л. 103]. Особое внимание акцентировалось на необходимости организации управления на началах научной организации (НОТ), «исключающей возможность бюрократических извращений и излишеств» и позволявших коренным образом изменить технику управления как в административной, так и в хозяйственной области. Существовавший прежде аппарат представлялся комиссией как громоздкая, неэффективная, «лежавшая тяжелым бременем на рабочих и крестьянах техническая структура» [3, л. 103].

Итоги работы комиссии Дзержинского были рассмотрены на заседании Пленума ЦК РКП (б) 30 марта 1923 г. Подготовленные ею тезисы предлагалось взять за основу. Среди дополнений обращает на себя внимание п. 4: «Ввести в тезисы особый пункт о необходимости научить нынешних работников советского аппарата учитывать действительные нужды и запросы рабочих и крестьян, в том числе неграмотных и малограмотных, всячески идти им навстречу и карать за малейшие проявления барства и пренебрежения» [3, л. 107].

Попытки реорганизовать работу Рабкринна собственными силами, разумеется, предпринимались и руководством инспекции. Пытаясь оперативно среагировать на критику со стороны руководства, в Наркомате РКИ подготовили и 10 марта 1923 г. на заседании коллегии этого ведомства единодушно приняли «Тезисы о реорганизации НК РКИ». В документе указывалось, что организация находится «на переходном периоде» и «впредь до пересмотра постановлений РКИ, партийных съездов и декретов Советской власти от 9 января и 16 марта 1922-го года в целом сохраняет основные задачи, права и обязанности, изложенные в этих постановлениях» [3, л. 100].

В опубликованном документе задачи РКИ достаточно подробно прописаны в очередной раз. Также определялись методы работы организации (раздел 2), ее структура (раздел 4). Исходя из обозначенных направлений деятельности, аппарат РКИ был разделен на два больших отдела: отдел нормализации и улучшения госаппарата и ревизионно-инспекционное управление.

Неожиданное и скандальное развитие получила тема «личного состава», представленная в п. 5 документа. Инициатором скандала стал Л. Д. Троцкий, пытавшийся «подловить» своих



оппонентов (тройка Зиновьев – Каменев – Сталин) в условиях разгоравшейся внутривнутрипартийной борьбы.

Сразу после публикации Тезисов коллегии Рабкрина Лейба Давидович адресовал членам Политбюро письмо следующего содержания: «Зачем тезисы Тезисы коллегии Рабкрина напечатаны? Там говорится о том, что служащим РКИ – “независимо от партийности (!!) – нужно платить не менее 200 руб. золотом. Нарком РКИ и его заместитель имеют право просматривать материалы ЦК РКП (б)”» [3, л. 99].

Судя по всему, письменное обсуждение деликатной темы проходило в ходе аппаратного совещания, так как реакция однопартийцев на вопрос Троцкого была незамедлительной и во многом конфузной. В архиве сохранилась переписка следующего содержания:

М. Томский: «Не видел».

Л. Каменев: «Не видел».

Л. Троцкий: «В Известиях ВЦИК».

Г. Зиновьев: «Не видел. Считаю недопустимым. Предлагаю поручить секретариату запретить распространение».

В. Молотов: «Ко мне обращались по телефону, не помню точно кто, о напечатании тезисов. Я сам их не видел и предложил обратиться к тов. Цюрупе».

И. Сталин: «Первый раз слышу» [3, л. 99].

Без сомнения, это был удар по репутации И. В. Сталина, курировавшего данное ведомство. Сам ход событий все более разводит оппонентов «по разные стороны баррикад», что позже, уже в 30-е гг., приведет к кровавой развязке.

Курс на сближение государственного и партийного контрольных аппаратов потребовал скорректировать организационную структуру и функционал последнего, что нашло отражение в «Основных положениях о ЦКК». Вот некоторые из них:

обеспечение во всех отношениях партийной линии в деятельности всех советских органов;

систематическое осведомление партии, плановое обозрение всего, что совершается в партии в целом, в советском аппарате и в массах населения;

работа совместно с Коллегией РКИ по превращению РКИ в образцовый аппарат, тесно связанный с партией;

привлечение внимания и активное содействие работе по улучшению госаппарата широких кругов рабочих и крестьян, профсоюзов, фабзавкомов, местных Советов и парторганов, студентов коммуниверситетов, вузов, рабфаков и совпартшкол.

«Основные положения» закрепляли обязательный перевод (с дальнейшей ротацией) 25–30 сотрудников ЦКК в ведомство РКИ. Обращает на себя внимание использование популярного сегодня компетентностного подхода в осуществлении ревизионно-контрольной деятельности. В до-

кументе сформулировано буквально следующее: «Члены ЦКК могут привлекаться, по решению Президиума ЦКК, к обследованиям по заданиям Политбюро, каждый в области своей компетенции» [5, л. 2 об.].

Пункты 2–8 содержали подробное описание взаимодействия РКИ и ЦКК в процессе совместной работы.

В отношении местных органов указывалось, что «Положение» распространяется лишь на Центральную Контрольную Комиссию. Местные КК действуют на основаниях, предусмотренных Уставом партии (раздел 10) и «Положением о Контрольных Комиссиях», принятым XI съездом партии [5, л. 2 об.].

Был усилен состав ЦКК за счет членов ЦК РКП (б). Решением Пленума от 26 апреля 1923 г. в ЦКК были утверждены следующие представители Центрального Комитета партии: Сталин, Зиновьев, Дзержинский, Зеленский, Молотов. Документ предписывал «получить этой пятёрке... постоянное и регулярное представительство ЦК в ЦКК и её Президиуме» [3, л. 115].

Как и следовало ожидать, в рядах оппозиции новшества в организации работы ЦКК вызвало неоднозначную реакцию. Л. Д. Троцкий 16 июня 1923 г., в связи с происходящими изменениями направил в Политбюро записку, где заявил, что «нынешняя организация ЦКК не соответствует мысли, заложенной в основу её создания» [5, л. 13].

Идея по реорганизации РКИ была воспринята и поддержана на XII съезде РКП (б), проходившем 17–25 апреля 1923 г. в Москве. Делегатами партийного форума была подтверждена организационная связь Рабоче-Крестьянской инспекции и Центральной Контрольной Комиссии РКП (б) в части выполнения возлагаемых на эти органы задач усовершенствования государственного аппарата. РКИ должна была усилить личный состав, подбирая кадры, способные осуществлять свои функции, руководствуясь знаниями в сфере научной организации труда и управления (НОТ). Непременным условием при этом должно было стать знание госаппарата и основ теории и практики науки об управлении, делопроизводстве, организации труда и т. д. РКИ должна была отказаться от повседневного и формального контроля над всеми денежными и имущественными операциями госорганов и выполнять свои контрольные функции на основе заранее разработанного плана или в зависимости от текущей ситуации и жизненных потребностей. Обновленные методы работы РКИ должны были проходить практическую проверку. Основной целью контрольной деятельности должны были стать выяснение практических достижений или недостатков хозяйственных и административных органов и установление характерных для данной области типичных приемов хищений и способов их предотвращения.



Высказанные в ходе съезда предложения, получили нормативное закрепление в ряде документов, вышедших после проведения форума. Например, было принято Постановление ВЦИК и СНК СССР от 6 сентября 1923 г. «О реорганизации Рабоче-Крестьянской инспекции». Совместным решением этих высших властных инстанций на РКИ было возложено «общее руководство всеми работами по перестройке и совершенствованию советского аппарата в целом, а равно и непосредственное проведение в жизнь всех необходимых для этого практических мероприятий» [5, л. 4].

Также предписывалось:

1. Возложить на все без исключения ведомства в лице их руководителей непосредственную ответственность перед государством за деятельность подчиненных им административных и хозяйственных органов;

2. Реорганизовать Рабоче-Крестьянскую инспекцию на началах тесной связи с политическим руководящим центром, подбора сотрудников из числа преданных Советской власти рабочих, крестьян, а также учащихся высших учебных заведений, а также изменения методов работы [5, л. 4].

Обращает на себя внимание раздел «Положения о правах», предоставленных инспекции для выполнения стоящих перед ней задач и значительно расширенных по сравнению с предыдущим периодом [5, л. 37]. В частности, было зафиксировано право требовать от любых государственных учреждений и общественных организаций материалы, документы, акты, объяснения, справки, так или иначе связанные с их деятельностью. Кроме того, на РКИ возлагалось общее руководство деятельностью учреждений, связанных с научной организацией труда, производства и техники управления. С этой целью при коллегии РКИ в качестве совещательного органа был создан постоянно действующий Совет Научной Организации Труда, который объединял работу исследовательских учреждений (институты, бюро, лаборатории) по следующим вопросам:

а) выработка на основе практических обследований и лабораторных экспериментов наиболее современных рабочих приемов, норм, стандартов;

б) научное обобщение достигнутых результатов;

в) учебная деятельность и организация совместно с профсоюзами масштабной работы по повышению квалификации работников;

г) организация широкой консультативной помощи учреждениям;

д) научное руководство местными опытными станциями и плановых бюро в деле рационализации административно-хозяйственной деятельности.

Проект Постановления по вопросам регулирования деятельности в области НОТ был

утвержден Пленумом ЦКК и РКИ 23 июня 1923 г. [5, л. 56].

Позже в развитие обозначенной линии преобразований было принято еще несколько важных решений по оптимизации сферы контроля.

6 сентября 1923 г. был обнародован Декрет ЦИК и СНК СССР «Об освобождении Рабоче-Крестьянской Инспекции от ряда принадлежащих ей функций». Наконец, 12 ноября 1923 г. ЦИК утвердил Положение о НК РКИ СССР. В течение короткого времени в соответствии с решениями партии и правительства произошло слияние ЦКК и РКИ. Теперь наркомом РКИ назначался председатель ЦКК, состав коллегии наркомата формировался в основном из членов президиума ЦКК, управления и отделы также возглавляли преимущественно члены ЦКК.

Наркоматы РКИ и ЦКК сохраняли отдельные исполнительные аппараты, за исключением созданного в 1924 г. общего организационно-инструкторского отдела, в задачу которого входило руководство работой контрольных комиссий союзных республик.

В округах и уездах функции органов ЦКК-РКИ возлагались на уполномоченных РКИ, которые назначались краевыми, губернскими, областными РКИ по согласованию с наркоматом республики.

При всей кажущейся завершенности реформирования инспекции ряд вопросов ее деятельности оставался открытыми. Во второй половине 1923 г. в высших эшелонах власти с новой силой развернулась дискуссия о месте и роли ячеек содействия РКИ. Свою позицию по этой конфликтной теме высказал В. В. Куйбышев – первый руководитель объединенного партийно-советского органа – Центральной Контрольной Комиссии ЦК РКП (б) – Наркомата Рабоче-Крестьянской инспекции в своем письме в Политбюро ЦК РКП (б) с характерным названием «По вопросу об ячейках содействия органов РКИ по улучшению госаппарата».

Автор письма довольно подробно описывает «одиссею» «Положения о ячейках содействия» по бюрократическим структурам советского аппарата, утвержденного 20 октября 1923 г. Президиумом ЦКК. Сначала документ рассматривался в Оргбюро ЦК (одобрено), затем наступила очередь Наркоматов союзных республик. Далее «Положение» было рассмотрено и утверждено Всесоюзным совещанием местных органов РКИ-КК 20 января 1924 г. Однако, оказавшись в кабинетах «Комиссии законодательных предположений», документ претерпел изменения, которые, по словам главы ведомства В. В. Куйбышева, «совершенно меняли характер уже многократно согласованного документа» [9, л. 5]. Апогеем разбирательства стало рассмотрение «Положения» на заседании Совнаркома СССР, где после бурной дискуссии не было принято никакого решения.



С чем же было связано столь мучительное «выстраивание» бумаги, призванной «улучшить советский госаппарат» в бюрократических структурах этого самого аппарата?

«Камнем преткновения» (лат. *petra scandali*) стал вопрос о степени самостоятельности ячеек, взаимозависимости организаций РКИ-КК с администрациями подконтрольных учреждений, предприятий и др. Это как раз то, что Президиум ЦКК считал основным.

По утверждению подписанта «самостоятельность органов от администраций совершенно не означает обязательного противопоставления ячеек содействия органам управления предприятий». Была выдвинута формула «вместе, а не без них и против них» [9, л. 6].

В свою очередь подчинение ячеек содействия администрации «всё перевёртывает коренным образом, делая из этих ячеек не органы РКИ, связанные с трудящимися, а органы администрации, хилые, никому не нужные придатки» [9, л. 6, 7].

С точки зрения В. В. Куйбышева, совершенствование аппарата управления напрямую зависело от степени включенности в него «непосредственных участников производства, рабочих от станка. Только в этом случае можно изменить сложившееся положение вещей».

Этим же подходом новый глава ЦКК-РКИ руководствовался и в кадровой политике, делая акцент на праве рабочих на управленческую «самодетельность»: «Для нас ясно, что в отдельных случаях согласование кандидатур с администрациями является не только нецелесообразным, но и вредным» [9, л. 7].

В своем письме В. В. Куйбышев также категорически высказался против предоставления администрациям права роспуска ячеек содействия. Точка зрения главы ведомства ЦКК-РКИ разделялась далеко не всеми представителями управленческой вертикали. Показательна в связи с этим позиция Ф. Э. Дзержинского. В своем письме в Политбюро партии (копия В. В. Куйбышеву) он выражает свое несогласие с точкой зрения руководителя ЦКК-РКИ. По мнению Ф. Э. Дзержинского, предлагаемый, достаточно независимый статус ячеек содействия нанесет вред делу социалистического строительства. Феликс Эдмундович писал буквально следующее: «К таким ячейкам не только я отношусь с большим сомнением, но и большинство красных директоров, хозяйственников и профессионалистов. Это гарантирует провал богатой возможностями идеи, заложенной в “Проекте”» [9, л. 22].

Ф. Э. Дзержинский в своем письме от 24 марта 1924 г. обращается с просьбой в очередной раз отложить рассмотрение вопроса о ячейках содействия, «проработать» его с теми, «кому

и придётся проводить постановление о ячейках в жизнь» [9, л. 22].

Свое несогласие с обозначенным подходом руководства инспекции выразила фракция ВЦСПС, что видно из «Заключения» Бюро фракции «О ячейках содействия ЦКК-РКИ». По мнению авторов документа, предложенный подход по вовлечению трудящихся в хозяйственную и управленческую жизнь приведет к дублированию работы профессиональных союзов и «осложнит жизнь предприятий» [9, л. 35].

Подводя итог, отметим, что при всех трудностях и противоречиях, какие имели место в процессе выстраивания контрольной системы, к началу 20-х гг. в Советском государстве по большей части удалось сформировать основы организации и функционирования контроля. Базовые принципы, на которых он зиждился, предполагали сочетание партийного и других видов общественного контроля с контролем государственным; массовость и создание периферийной сети; регулярность и системность как инструменты партии и государства в совершенствовании механизма управления страной; гласность и действенность, понимаемые как предупреждение, выявление и исправление недостатков.

Список литературы

1. Российский государственный архив социально-политической истории (далее – РГАСПИ). Ф.19 (Протоколы СНК РСФСР). Оп. 1. Д. 1.
2. Народный контроль в СССР / АН СССР. Отв. ред. В. И. Туровцев. М.: Наука. 1967. 284 с.
3. Российский государственный архив новейшей истории (далее – РГАНИ). Ф. 3 (Политбюро ЦК, органы контроля ЦКК-НК, партийно-государственный контроль, комитет партийного контроля (1919–1966)). Оп. 55. Д. 1.
4. Государственный архив Саратовской области (ГАСО). Ф. Р-338 (Саратовское губернское отделение Народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции СССР. 1918–1928. (ГубРКИ)). Оп. 1. Д. 80.
5. РГАНИ. Ф. 3. Оп. 55. Д. 2.
6. РГАСПИ. Ф. 558 (Сталин (наст. Джугашвили) Иосиф Виссарионович (1878–1953)). Оп. 1. Д. 1978.
7. Дианов А. Г. Роль ячеек содействия в осуществлении Сибирской Рабоче-крестьянской инспекцией контрольных функций (1920–1924 гг.) // Исторические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. № 10, ч. 3. С. 72–76.
8. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. Р-4085 (Народный Комиссариат Рабоче-Крестьянской Инспекции (1920–1934)). Оп. 1 а. Д. 710.
9. РГАНИ. Ф. 3. Оп. 55. Д. 7.

Поступила в редакцию 22.06.2023; одобрена после рецензирования 29.06.2023; принята к публикации 30.06.2023
The article was submitted 22.06.2023; approved after reviewing 29.06.2023; accepted for publication 30.06.2023