ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБЛАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ» (СПбГУ)

Ленинградский (Петроградский) отдел рабоче-крестьянской инспекции в 1920-1925 гг.

Выпускная квалификационная работа

по направлению 46.04.01 «История» образовательная программа
магистратуры ВМ.5543.2015 «История»

профиль: «Новейшая история России»

Выполнила

Студент 2 курса

дневного отделения

Борисов Даниил Андреевич

Научный руководитель:

Кандидат исторический наук, доцент

Ратьковский Илья Сергеевич

Санкт-Петербург

2017

Содержание

Введение …….3

Глава 1. Государственный контроль в первые годы советской власти и до наступления нэпа……10

Глава 2. Организация Петроградской (Ленинградской) РКИ в период с 1921 по 1925 гг.……...18

Глава 3. Основные направления деятельности ПО НК РКИ…..45

Заключение……...67

Список использованных источников и литературы…….69

Введение

Во всем мире, и особенно в нашей стране, проблема контроля за деятельностью государственных органов и качеством производства товаров и услуг. На вопрос о положении дел в стране, по распространенному преданию Н.И.Карамзин ответил коротко: «Воруют».

Актуальность нашей темы обусловлена, во-первых, традиционным интересом для такой страны как Россия к вопросам борьбы с коррупцией и контроля за деятельностью государственных учреждений. Во-вторых, малочисленностью исследований, посвященных этой теме, особенно в период после 1991 г. В третьих, сосредоточением предыдущих исследований, прежде всего, на юридико-правовой стороне вопроса, а не на собственно исторической. В-четвертых, актуальностью изучения эпохи НЭПа, в которой причудливо переплетались государственные, частные и смешанные формы хозяйствования, относительный культурный и политический плюрализм с усилением партийной монополии на власть, строительство нового государства и реанимация элементов «старого мира». Все эти моменты, взятые в контексте история такого госучреждения, как Рабоче-крестьянская инспекция, на примере такого крупного экономического и политического центра, как Петроград-Ленинград, позволяют по-новому взглянуть, с одной стороны, на эпоху 20-ых гг., с другой – на историю госучреждений в России.

Предметом нашей работы является Петроградский отдел рабоче-крестьянской инспекции. Хронологические рамки исследования – 1920 г.- год создания самой рабоче-крестьянской инспекции, декретом от 7февраля, по1925г. – год создания штатной комиссии при самой РКИ, и начало дискуссий о свертывании НЭПа. Целью данной работы является отображение деятельности Петроградского отделения рабоче-крестьянской инспекции (далее – ПО РКИ, инспекция) в 1920-1925 гг. Для достижения этой цели были поставлены следующие задачи:

- Проследить развитие органов контроля после Октябрьской революции и создание советского государственного аппарата. Выявить взгляды на государственный и общественный контроль В.И. Ленина и других деятелей партии большевиков до Октябрьской революции, и их эволюцию после нее.

- Определить специфику работы в Петроградской губернии, а позже и в области.

- Выявить изменения, вызванные преобразованием в январе 1920 г. государственного контроля в народный комиссариат рабоче-крестьянской

инспекции, также и на местном уровне (в Петрограде и петроградской губернии)

- Охарактеризовать изменения, вызванные работой Петроградского отдела РКИ после провозглашения НЭПа в 1921 г., вплоть до смерти В.И. Ленина и назначении главой наркомата РКИ Г.К. Орджоникидзе.

- Отследить изменения, вызванные в Петроградском отделе положением о Наркомате Рабоче-крестьянской инспекции 1923 г. и статьями В.И. Ленина «Как нам реорганизовать Рабкрин?»

- Выявить вклад отдельных государственных деятелей в становлении советского контроля в Петрограде (как и среди самих работников РКИ, так и среди других государственных и партийных структур)

Методология работы включает в себя сравнительно-исторический метод, который будет использоваться нами для сличения этапов развития контрольных органов в Петроградской губернии после Октября 1917 г., а отчасти и до Октябрьской революции; историко-системный метод – для выявления места петроградской РКИ в системе государственно-административных органов губернии и Северо-западной области.

Источники нашего исследования можно разделить на несколько категорий. К первой относятся опубликованные источники. Сюда можно отнести, в первую очередь, нормативные акты. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г., принятый на IV-ой сессии ВЦИК, 31 сентября. Для нашей работы был использовано издание кодекса с изменениями на момент 15 ноября 1925 г.[1], укладывающееся в хронологические рамки работы. Также был использован Уголовный кодекс РСФСР, принятый 26 мая 1922 г. на IX- ом съезде Советов, первое издание[2]. Два данных источника права важны для нас, чтобы знать правовую ситуацию, в которой должны были работать инспекторы РКИ, и в которой вообще осуществлялась социально-экономическая и административная жизнь страны. Важен для нас и уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1923 г., который устанавливал полномочий госорганов по возбуждению судебного преследования и, например, предусматривал, что

---

[1] Гражданский кодекс РСФСР принятый постановлением ВЦИК на 4-ой сессии ВЦИК от 31 октября 1922 // СУ РСФСР. 1922. 1-ый отд. № 71

[2] Уголовный кодекс РСФСР, принятый на 3-ей сессии IX-ого съезда Советов 26/05 1922 г. / 2-ое изд. М. 1922. 103 с.

представители РКИ могут быть государственными обвинителями[3]. Отчасти сюда относится и сборник «ЦКК-РКИ в основных постановлениях партии» 1927 г., хотя он содержит скорее директивные документы[4].

Ко второй группе опубликованных источников относятся труды политических и государственных деятелей. Сюда, в первую очередь, относятся труды В.И. Ленина. В работе Ленина «Государство и революция»[5] указано, что в социалистическом обществе происходит процесс отмирания государственных институтов, но при этом на первой стадии необходимо «фабричная дисциплина», а также «учет и контроль». То есть Ленин предполагал особым образом наладить контроль «за ничтожным меньшинством капиталистов, за господчиками, желающими сохранить капиталистические замашки…». При этом он указывает, что контроль будет рабочим, будет «сводиться к простым действиям», и должен быть организован с привлечением и обучением этому широких масс, то есть контроль будет, прежде всего, «рабочим», а уже, поскольку власть будет у пролетариата, «государственным»[6]. Можно заключить, что Ленин не слишком конкретно высказался о том, как должен выглядеть контроль в социалистическом обществе, но некоторые важные моменты он выделил.

Второй комплекс работ Ленина, прямо посвященный заявленной нами теме – статьи «Как нам реорганизовать Рабкрин» и «Лучше меньше, да лучше», которые входят в комплекс т.н. последних статей Ленина[7]. Здесь Ленин затрагивает вопрос неэффективности этого органа, которое связано с формированием инспекции по остаточному принципу и общей бюрократизацией государственного аппарата. Он предлагает соединить РКИ с ЦКК (центральной контрольной комиссией партии). Дополнив ее состав некоторым количеством рабочих и крестьян. Эти и другие идеи, высказанные в данной работе Ленина, а также их реализация – важные моменты, которые являются одной из главных задач нашей диссертации.

---

[3] Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, утвержденный постановлением ВЦИК от 15 февраля 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. 1-ый отд. № 7.

[4] ЦКК-РКИ в основных постановлениях партии. М.-Л. 1927.

[5] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33.

[6] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 101-104

[7] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 383-388

Последней категорией опубликованных источников, использованных нами, являются мемуары. В силу специфики темы, они не слишком многочисленны. Существует сборник «Как мы работали в Рабкрине»[8], где отчасти содержаться статьи, а отчасти воспоминания работников РКИ, включая и двадцатые годы.

Отдельным пунктом в источниках числится периодическая печать. Издания данного типа можно разделить на две группы: издания, непосредственно связанные с органами РКИ и общие. Ко второй группе относятся издания «Петроградская правда» - просмотрено за 1919, 1920, 1921 гг., к первой - «Вестник Петрорабкрина» - просмотрен за 1921 г. Печать дает больше сведений о текущих задачах инспекции, государственных органов, об их видении ими конкретных событий, об их декларациях и намерениях, хотя страдает известной субъективностью. В частности, «Петроградская правда» содержит сведениях о социально-экономической ситуации в городе.

Последний тип источников – архивные материалы. Прежде всего, это фонд Р-8 Центрального государственного архива Санкт-Петербурга[9] – фонд Петроградского (Ленинградского) губернского отдела наркомата Рабоче-крестьянской инспекции. Фонд содержит материалы по текущей работе рабоче-крестьянской инспекции в Петроградской губернии, а отчасти и в Северо-Западной области, включая и результаты обследований отдельных регионов, материалы совещаний и переписки с другими государственными учреждениями. Фонд охватывает период 1920-1927 гг., то есть с включением основных хронологических рамок работы.

Также важен для нас фонд самого главного городского и губернского органа в Петрограде – фонд Р-1000 ленинградского губернского совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов и его исполнительного комитета. Здесь нам важны материалы фонда также с 1920 по 1925 гг. Исполком советов отвечал за организацию управления и хозяйства в городе и губернии, к тому же местные органы РКИ по положению 1920, 1922, 1923 гг. имели двойное подчинение, а стало быть, Петроградский губернский исполком был руководящим органом для петроградской рабочее-крестьянской инспекции. Для изучения предпосылок создания РКИ также были использован фонд Петроградской контрольной палаты, а для уточнения биографии деятелей Северо-западного управления РКИ – фонды архива ЦГАИПД СПб.

---

[8] Как мы работали в Рабкрине: сб. ст. и восп. М. 1963

[9] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1.

Так как, рассматриваемая нами тема охватывает период первой половины 20-ых гг., то начать обзор нашей историографии стоит с периода конца 20-ых и 30-ых гг.

Довоенное время: труды, выходившие в это время нельзя признать полностью историческими: они носят оттенок решения текущих задач и написаны, как правило, работниками РКИ, поэтому их вполне можно отнести к источникам. Например, работы Ветошкина М.И. и Герцензона А.А.[10], а также юридическая работа Я. Муценека[11]. Сосредотачиваясь в основном, на том *как должна работать РКИ*, а не на том, как она *работает* (этот материал автор использовал в основном, для обоснования своих рекомендаций), эти авторы достаточно много обращались к таким источникам, как нормативные акты и труды государственных деятелей, а не к делопроизводственным источникам, что придавало их работе формальный характер. Вместе с тем, особый характер этих работ, который ставит их на грань между историографией и источником дает исследователю ценные сведения о том, какие именно задачи «по горячим следам» РКИ считала важными для себя.

Некоторые итоги работы органов РКИ в 20-ые гг. подводит вышедший в 1931 г. сборник «В борьбе с недостатками госаппарата»[12]. Этот сборник основан на обработке материалов Объединенного бюро жалоб СССР и РСФСР, но иногда авторы обращаются и к более ранним периодам, если касаться хронологических рамок нашей работы, это период 23-25 гг., к тому же многие описанные авторами явления характерны вообще для всего периода 20-ых гг. Сборник анализирует жалобы, касающиеся различных сфер советского общества: от промышленности до образования. Недостатком сборника можно считать его идеологизированность, сосредоточение внимания на тех темах, которые были характерны для начала 30-ых гг. – раскулачивание, коллективизация и индустриализация, и на тех реалиях, которые они несли за собой, а также подача этих тем с определенной точки зрения.

---

[10] Ветошкин М.И. Что делает рабоче-крестьянская инспекция? М. 1921; Герцензон А. А. Борьба с преступностью в РСФСР. Москва.1928.

[11] Муценек Я. Рабоче-крестьянская инспекция в советском строительстве. Екатеринослав: Изд. Екатеринославского Губсовнота, 1925.

[12] В борьбе с недостатками госаппарата: по мат. объед. бюро жалоб НК РКИ СССР и РСФСР. М: Госсоцэкономиздат, 1931.

Послевоенное время - до конца 80-ых: Настоящий бум исследований по нашей тематике происходит после Великой Отечественной войны. Выходят работы Г.А. Дороховой, С.Н. Иконникова, А.Е. Лунева[13], которые можно считать классическими, теми, мимо которых не может пройти не один исследователь государственного контроля в СССР. Фокус этих исследований – рассмотрение системы государственного контроля в хронологических рамках нашей работы на общесоюзном материале. На местном петроградском (ленинградском) материале написаны работы Г.Н. Куприященко[14], А.Н. Константинова[15]. Эти две работы можно назвать самыми близкими к нашей теме. Для всех работ данного периода характерно подробно рассмотрение всех аспектов деятельности РКИ, включая и организацию и структуру, а также методы практической деятельности. Работа Константинова впервые дает нам картину создания и развития РКИ в Северо-Западном регионе, хотя эта картина в самой работе достаточно общая, так как автор ставил для своего труда скорее юридические, нежели исторические цели. Из недостатков данного периода можно отметить опору в оценках на суждения В.И. Ленина о государственном контроле, что не всегда соответствовало действительности. Также для данного период историографии свойственна характеристика деятельности РКИ, скорее с позиции актовых и декларативных источников, нежели с позиции реального делопроизводства. Как правило, исследователи не проводили параллелей между дореволюционной системой контроля и постреволюционной. Надо отметить, что в данный период, как и в остальные, тема государственного контроля привлекала, в основном, юристов и работников государственного аппарата.

Современный период (с конца 80-ых по настоящее время) – характеризуется резким спадом к тематике партийно-государственного контроля. Юристы продолжают выпускать работы, посвященные этой теме, но они носят скорее обобщающий характер. Исследователь Беляев обращается к теоретическим вопросам надзора и контроля, для него

---

[13] Дорохова Г.А. Рабоче-крестьянская инспекция в 1920-1923 гг. М: Госюриздат, 1959; Иконников С.И. Организация и деятельность РКИ в 1920-1925 гг.– М: Изд-во Академии наук, 1960.- 215 с.; Лунев А.Е. Государственный контроль в СССР. - М.: Госюриздат, 1951.

[14] Куприященко Г.Н. Деятельность органов Контрольной комиссии и Рабоче-крестьянской Инспекции (КК-РКИ) по развитию научной организации труда в период восстановления народного хозяйства, 1921-1925 гг. : На материалах Ленинградских партийных организаций : автореф. дисс. ...канд. ист. наук. – Л. 1988

[15] Константинов А.Н. Ленинские традиции партийно-государственного контроля: Из ист. созд. и деят. Ленингр. обл. и гор. КК-РКИ Л. 1963.

характерно нераздельное понимание понятий «контроль» и «надзор»[16]. Д.В. Голотов в статье посвященном правовому статусу в РКИ (рассматривается период 1918 – 1922 гг.), разделяет понятия «контроль» и «надзор», но указывает, что РКИ сочетала в себе контрольные и надзорные функции, а также функция проверки исполнения[17]. Более подробно разбирает этот вопрос А.М. Тарасов в работе «Государственный контроль в России»[18]. Он именует РКИ «многофункциональным контрольным органом», подробно рассматривает место РКИ в системе государственных и правоохранительных органов того времени, разграничивая функции суда, прокуратуры и рабоче-крестьянской инспекции. Тарасов также обращается к периодизации истории советских контрольных органов, выделяя 8 этапов; на хронологию нашего исследования падают 2-ой (с 1919 по 1923 гг.) и частично 3-ий этапы (1923-1934 гг.). Также обобщающей работой является работа Н.Н. Косаренко и И.Д. Хутинаева «Государственный контроль в системе управления»[19] - они считаю, что следует говорить о «контрольно-надзорных функциях», где «надзор» - это слежение за «законностью принимаемых государственным учреждением, а «контроль» - более широкое понятие, включающее в себя «надзор» и охватывающее любую форму проверки деятельности государственных органов и учреждений с любой точки зрения.

Исследователем, который подробно занимается данной тематикой с позиций конкретно-исторических, а не юридических, является А.Г. Дианов[20]. Этот исследователь подробно исследовал на материалах Сибири вопросы

---

[16] Беляев В.П. Надзорная форма государственной деятельности в России (вопросы теории). Белгород. 2001.

[17] Голотов Д.В. Правовой статус рабоче-крестьянской инспекции в системе органов государственного контроля в 1918-1922 гг. // Теория и практика общественного развития. 2005. № 1.

[18] Тарасов А.М. Государственный контроль в России. М: Континент. 2008. 672 с.

[19] Косаренко Н.Н. Хутинаев И.Д. Государственный контроль в системе управления. М: Восход-А, 2009. 192 с.

[20] Дианов А.Г Роль института делегируемых в осуществлении рабоче-крестьянской инспекцией Сибири контрольных функций в 1922-1923 гг.// Омский научный вестник. 2015. № 3. С. 16-19
Дианов А.Г. Взаимодействие Сибирской рабоче-крестьянской инспекции с местными государственными органами и общественными организациями Сибири в середине 20-ые гг. XX в. // Омский научный вестник. 2015. № 1.

взаимодействия между РКИ и другими органами местной власти в 20-ые гг., что задает очень удобную схему для исследований РКИ в этот период в других регионах. Например, Дианов исследовал такой необходимый аспект отношений с местной властью, как взаимодействие РКИ и местных исполкомов советов, которые имели власть над ними (местные отделы РКИ находились в двойном подчинении - у своего общесоюзного наркомата и у местных исполкомов).

Некоторые исследователи также затрагивают эту тему на местных материалах[21]. Исследователи также затрагивают темы, косвенно связанные с деятельностью НК РКИ[22]. В статье Булюлиной рассмотрены вопросы портрете типичного жалобщика начала 20-ых гг., и о том, какие проблемы волновали населениях того периода.

Определенную концепцию места РКИ в системе государственных и партийных органов можно найти и в работах, которые посвящены коррупции и борьбе с ней[23], а также советской бюрократии этого периода в целом. Например, работа И.Б. Орлова и Г.М. Маркосяна «Взятка и борьба с ней в годы НЭПа» дает развернутую картину взяточничества в годы НЭПа. Авторы показывают, что НЭП стал очень хорошей средой для развития этого негативного явления, которое затронуло практически все государственные органы, включая и РКИ. Основной причиной этого была не только усилившаяся роль денег и появление рыночных элементов в экономике, но и слом старого аппарата и построение нового. Работы А.Н. Чистикова посвященные советской бюрократии 20-ых, также проясняют множество моментов связанных с реальной практикой привлечения к юридической ответственности партийных и советских работников[24].

---

[21] Яковлева И.П. Контрольно-ревизионная деятельность органов рабоче-крестьянской инспекции (по материалам работы органов РКИ Кубани в 1920-ые – начало 1930-ых гг.) // Вестник Адыгейского университета. 2010. № 2.

[22] Гулько А.Н. Создание и направления деятельности наркомата рабоче-крестьянской инспекции в борьбе с хозяйственными правонарушениями в начале 1920-ых // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2008. № 61; Булюлина Е.В. «Жалобщики» и «удрученные»: о работе с заявлениями граждан в рабоче-крестьянскую инспекцию в 1919-1920-е гг. // Вестник РУДН. 2010. № 2.

[23] Орлов И.Б. Маркосян Г.М. Взятка и борьба с ней в годы НЭПа. М. 2011.

[24] Чистиков А.Н. «Надо арестовывать осторожно»: Судебная ответственность советской бюрократии в 1917-1920-ых // Россия в XX веке: проблемы политической, экономической и социальной истории: сб. ст. СПб. 2008. С. 126-136; Он же: Партийно-государственная бюрократия Северо-Запада Советской России 1920-х годов. СПб. 2007.

Сборник «Россия нэповская», захватывая основные сферы жизни советского государства в 20-ые гг., показывая социальное, экономическое и политическое развитие советского общества, дает множество нужного для нашего исследования материала. В ряде глав сборника тема органов контроля и надзора затронута непосредственно, особенно в той, где речь идет о последних статьях В.И. Ленина[25].

1. Государственный контроль и надзор в первые годы советской власти и до наступления НЭПа

Ленин видел в учреждениях контроля и надзора, прежде всего, орудие классовой борьбы. «Учет и контроль — вот *главное*, что требуется для «налажения», для правильного функционирования *первой фазы* коммунистического общества. *Все* граждане превращаются здесь в служащих по найму у государства, каковым являются вооруженные рабочие. *Все* граждане становятся служащими и рабочими *одного* всенародного, государственного «синдиката». Все дело в том, чтобы они работали поровну, правильно соблюдая меру работы, и получали поровну. Учет этого, контроль за этим ***упрощен*** капитализмом до чрезвычайности, до необыкновенно простых, всякому грамотному человеку доступных операций наблюдения и записи, знания четырех действий арифметики и выдачи соответственных расписок

Когда *большинство* народа начнет производить самостоятельно и повсеместно такой учет, такой контроль за капиталистами (превращенными теперь в служащих) и за господами интеллигентиками, сохранившими капиталистические замашки, тогда этот контроль станет действительно универсальным, всеобщим, всенародным, тогда от него нельзя будет никак уклониться, «некуда будет деться»[26].

Здесь Ленин выдвинул несколько интересных для нас положений: во-первых, контроль и учет нужны, как мы уже упомянули, для ведения классовой борьбы «пережитков капитализма». Отсюда следует, что подвергаться ему будут те сферы и те члены общества, которые принадлежат к капитализму (с точки зрения советского правительства, само собой), то есть частная торговля, предпринимательство и.т.д. Также отсюда следует, что при окончательном избавлении от «пережитков», необходимость в контроле становиться уже и не совсем нужной. Во-вторых, Ленин указывает на сотрудничество рабочих и крестьян в деле контроля и учета. То есть будущие

---

[25] Россия нэповская. М. 2002. (Россия. XX век. Исследования)

[26] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 100-102

контрольные учреждения должны привлекать к работе сторонних людей, из числа указанных классов.

В 1918 г. сначала было сохранено старое ведомство государственного контроля. В Петрограде таким ведомством была контрольная палата. Но вскоре саботаж прежних работников контрольных органов заставил советское правительство в январе 1918 г. создать новый контрольный орган вместо старого. Им стала центральная контрольная комиссия (ЦКК), которой было поручено следить за законностью, а затем и за целесообразностью расходования средств госаппаратом. Ее полномочия в декрете от 18 (31) января были сведены лишь, однако, к проверке отчетов местных контрольных органов[27].

В губерниях и уровнями ниже был созданы контрольные коллегии и комиссии, которые не имели четких полномочий, и степень их подчинения ЦКК не была также определенно, в Петрограде контрольная палата действовала до лета 1918 г.

Контрольные коллегии по декрету от 18 января должны были создаваться и обеспечиваться местными советами и контролировать деятельность более мелких контрольных учреждений, что ставило их фактически под контроль местной власти и сводило к минимуму регулирование их деятельности из центра. При предприятиях и учреждениях служащим и рабочим было рекомендовано образовывать контрольные комиссии, которые должны были следить за ситуацией на месте[28], но сам рекомендательных характер этого предписания сводил его фактическую ценность на нет, тем более, что полномочия этих образований также не были указаны. Да и сам декрет от 18 (31) января в пункте 4 указывал на необходимость дальнейшего законотворчества в области государственной контрольной системы.

В мае ЦКК была преобразована в наркомат государственного контроля, который имел уже более широкие и четкие полномочия по инспекции народного хозяйства. В июне 1918 г. в Петрограде создано Петроградское отделение этого наркомата, но помимо этого существовали и представительства наркомата государственного контроля и при различных учреждениях, что способствовало управленческой неразберихе, кроме того,

---

[27] http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/18-01-18.htm Дата обращения: 18.02.2017

[28] http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/18-01-18.htm Дата обращения: 18.02.2017

учреждения наркомата, включая и Петроградское отделение, страдали нехваткой квалифицированных кадров[29].

Работать толком отделение начало только осенью 1918 г., когда им была проведена ревизия районных советов, в результате которой у некоторых советских работников сейфах были найдены золото, серебро и прочие ценности, которым полагалось быть сданными. Такие разовые обследования, конечно, не меняли картины чиновничьего произвола кардинально, а указанная выше причина нехватки кадров не позволяла работать иначе.

В декабре 1918 г. при ВЦИКе создается комиссия во главе с Я. М. Свердловым по решению вопроса об объединении всех контрольных органов республики под одним началом. Комиссия решила не упразднять наркомат государственного контроля, но подвергнув его изменению[30]. В марте 1919 г. комиссия подала в СНК проект о реорганизации наркомата. В это время умершего Свердлова на посту председателя комиссии сменил И.В. Сталин. Сталинский проект В.И. Ленин не принял, и лишь 9 апреля 1919 г. после переработки проекта, он был принят СНК, и был издан декрет ВЦИК о наркомате государственного контроля. Отныне контроль должен был следить за выполнением декретов и иных нормативных актов советских госорганов, бороться с бюрократизмом и бесхозяйственностью, заниматься совершенствованием государственного аппарата. Также под началом наркомата государственного контроля должны были объединиться все контрольные и надзорные органы в республике. Отныне также был поставлен вопрос о привлечении к работе контрольных учреждений рабочих и крестьян.

Обе эти задачи исполнить не удалось. Сохранялись контрольные органы, подчиненные иным наркоматам, например, Центральная инспекция путей сообщения при НКПС, или комбеды и иные продовольственные инспекции, которые можно считать органами надзора, и которые подчинялись наркомату продовольствия, также существовали самостоятельные рабочие и железнодорожные инспекции. Второе требование также не удалось исполнить из-за того, что по-прежнему кадрами наркомат госконтроля в условиях Гражданской войны снабжался по остаточному принципу[31]. Привлечение же крестьян и рабочих к инспекциям носило бессистемный характер.

---

[29] Константинов А.П. Указ. соч. С. 9

[30] Константинов А.П. Указ. соч. С. 12

[31] Там же. С. 13

Интересно опубликованное в сборнике «Письма во власть. 1917-1927 гг.» письмо на имя В.И. Ленина от некоего гр. С.Г Розенблюма от 15 марта 1919 г., который утверждал, что в советском государстве отсутствует полностью законность, и необходимо выработать новую «социалистическую законность»[32]. Новые советские работники, которые, руководствуются «революционным правосознанием» по мнению автора письма просто творят произвол, потому, что «советское «чиновничество»… бравирует своим нежеланием считаться с декретами»[33]. Автор письма предлагал учредить специальный правовой контроль, под объединенным началом наркомата государственного контроля, наркомата юстиции и наркомата внутренних дел. Этот наркомат будет, по сути, исполнять функции, аналогичные функциям прокурора (автор письма, правда, не указывал НАТО, останется ли за этим органом одна из важнейших функций прокурорского надзора – представления государственного обвинения в суде) и таким образом, улучшать работу госаппарата. Письмо это отличается от ленинской риторики своим сосредоточением именно на правовых аспектах и законности, а также отсутствием «классового содержания». Интересно, что 23 апреля 1919 г. автору пришел ответ, где ему выразили благодарность за «высказанные предложения»[34].

Другое предложение, связанное с реорганизацией контрольной системы сложившийся при советской власти, прозвучало в письме А.В. Дебор В.Д. Бонч-Бруевичу[35], где указано на необходимость создания наркомата по жалобам и предложениям для упорядочивания системы подачи прошений от населения во власть (письмо начиналось указанием на то, что еще в 1550 Иван Грозный создал специальный Челобитный приказ). Это предложение также было принято: летом 1919 г. было организовано Бюро жалоб при наркомате государственного контроля.

Характерным примером положения Наркомата государственного контроля в Петрограде следует считать жалобу на гр. Кулика, работавшего в отделе статистики, который оклеветал государственного контроллера гр. Краниха, обвинив того в незнании своих обязанностей, бездеятельность, и присвоении

---

[32] Письмо С.Г. Розенблюма В.И. Ленину // Письма во власть. 1917-1927. Заявления, жалобы, доносы и пиьсма в государтсвенные структуры и большевистским вождям. М. 1998. С. 97-102

[33] Там же. С. 100

[34] Письма во власть… С. 102

[35] Письмо А.В. Дебор В.Д. Бонч-Бруевичу // Письма во власть… С. 104-106

себе функций того органа, контроль за которым он осуществлял. В докладе другого контроллера эти действия гр. Краниха не подтвердились. Меж тем, выяснилось, что писал гр. Кулик эту жалобу, находясь в городе Смоленске, поэтому в итоге в 1920 г.. когда эта жалоба рассматривалась, и когда вместо петроградского отдела госконтроля существовал петроградский отдел РКИ, жалоба была передана в смоленскую РКИ[36]. Правдива или нет эта жалоба, но она свидетельствует о небольшом авторитете государственных контроллеров, если не среди населения, то среди других чиновников.

Схожим было дело об аресте Петроградской ЧК нескольких контроллеров Петроградского отделения, которые инспектировали Петроградский совкомхоз. Петроградская Чека расследовала дело о хищениях в совкомхозе, и арест работников Петрогоскона был вызван подозрением об их причастности к хищениям. Один из контроллеров, уже находясь в Вологодской области в лагере, написал заявление в ВЧК о том, что непричастен к хищению и во время ареста производил приемку помещениях совкомхоза[37]. Подозрительным для чекистов стало то обстоятельство, что сами контроллеры не выявляли в своих расследованиях факты взяточничества со стороны представителей совкомхоза. В итоге, сам Петрогоскон вынужден был также выступить с заявлением. Однако, ЧК оставила приговор в силе[38]. Не смог Государственный контроль влиять и на аресты ЧК посторонних людей, так 27 февраля 1920 г. гр. Янишевской Г.П. была подана жалоба на незаконный арест сына, который к тому же был тяжело болен, но здесь ЧК ответил твердым отказом на просьбу государственного контроля, даже несмотря на его ссылку на закон об амнистии 1919 г.[39]

Поэтому ввиду недостаточной эффективности текущей системы контрольных органов, нередки были призывы петроградский властей к «трудящимся» самим проявлять инициативу в этом деле (что в принципе совпадало и с положениями, которые выдвигал В.И. Ленин). Так, например, еще в январе 1920 г., «Петроградская правда» призывает: «Контроль в столовых – дело самих потребителей», потому что сил госконтроля хватало только на разовые

---

[36] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3481

[37] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3496. Л. 77-82

[38] Там же, Л. 82

[39] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3496. Л. 276

обследования[40]. При столовых в итоге даже были созданы специальные выборные контрольные комиссии, которые подчинялись Петроградской коммуне, но вскоре это начинание заглохло[41]. Таким «творчеством масс» местные власти пытались решить проблему слабости государственных контрольных органов. При этом при Петрокоммуне имелся контрольный совет, на которого тоже были возложены обязанности по контролю за правлением потребительских обществ, за отчетностью, учет наличности товаров и.т.д. Контроль этот совет должен был осуществлять собственными силами, только при необходимости обращаясь к органам РКИ[42].

Поэтому в 1920 г. когда преимущество красных в Гражданской войне стало решающим, партия и правительство вновь поставило вопрос о контрольных органах. Сначала в январе 1920 г. вопрос о новом преобразовании наркомата государственного контроля обсуждался в Политбюро ЦК РКП(б). Было решено изменить уже существующий наркомат и новых не создавать, при этом расширив его возможности по привлечению рабочих и крестьян к своей работе.

Руководствуясь партийной директивой ВЦИК 7 февраля 1920 г. издает декрет о Рабоче-крестьянской инспекции (далее - Рабкрин, РКИ). По этому декрету наркомат госконтроля превращался в наркомат РКИ, который оставлял за собой функции контроля государственного, но также объединял в себе и ведомственные инспекции. Создание наркомата предусматривало создание и его местных отделений, вплоть до волостного уровня. Таким образом, полномочия нового государственного органа были широки: он соединял в себе контроль государственный с контролем финансовым и экономическим. В.И. Ленин, принявший активное участие в создании этого органа, писал, что к его работе должны быть привлечены рабочие, причем беспартийные[43]. В мае 1920 г. было решено, что некоторые губернские отделы РКИ будут объединены под началом областных органов[44], что случилось и с Петроградской губернией, где ПО РКИ было подчинено управлению делами НК РКИ по Северо-Западной области. Но при этом в Петрограде еще в марте 1920 г. велись дискуссии о создании различных инспекций при разных

---

[40] Петроградская правда. 1920. 13 янв. С. 3

[41] Петроградская правда. 1920. 16 янв. С. 3

[42] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 576. Л. 32

[43] Иконников С.Н. Организация и деятельность РКИ в 1920-1925 гг. М. 1960. С. 26

[44] Иконников С.Н. Организация и деятельность РКИ в 1920-1925 гг. М. 1960. С. 27

учреждениях, так в Петроградской армии труда велся вопрос о создании военно-трудовой инспекции[45].

Процесс перехода местных контрольных органов под ведомство РКИ шел нескоро. Только в августе 1920 г. под крыло НК РКИ перешел контрольный совет при Петрокоммуне[46], который до этого находился в ведении наркомата продовольствия, хотя как уже указывалось выше, многие свои функции осуществлял с помощью РКИ.

Делегированные работники выбирались на собраниях рабочих, крестьян или служащих. Помимо этого были организованы т.н. ячейки содействия РКИ, которые формировались при каких-либо предприятиях, учреждениях или в сельской местности. Они осуществляли контроль в рамках своей предприятия или местности и отчитывались перед местными органами РКИ. Интересно, что почти все советские авторы рассматривали привлечение рабочих и крестьян к деятельности РКИ, как, безусловно, положительное мероприятие. Они рассматривали это с точки зрения В.И. Ленина, который считал необходимым привлечение широких масс к работе РКИ в рамках своей позиции по обучению масс управлению государством[47]. При этом не ставился вопрос об эффективности ячеек содействия и делегируемых для работы самой РКИ. Меж тем, работа в ячейке велась на общественных началах и не оплачивалась, а само дело контроля требовало от красноармейцев, рабочих и крестьян специальных знаний, которыми они не обладали, зачастую не имея законченного общего образования. Дианов отмечает, что многие сибирские инспекции смогли лишь организовать ячейки содействия, но не имели возможностей контролировать и поддерживать их деятельность[48]. Похожим образом обстояли дела в Петроградской губернии: на момент выборов в РКИ губернии осенью 1920 г. вне Петрограда существовали лишь разрозненные рабочие контрольные ячейки[49].

---

[45] Петроградская правда. 1920. 7 марта. С. 2

[46] Петроградская правда. 1920. 14 авг. С. 2

[47] На это обращает внимание А.Г. Дианов. См. Дианов А.Г. Роль ячеек содействия в осуществлении сибирской рабоче-крестьянской инспекцией своих функций (1920-1924 гг.) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. С. 72-73

[48] Дианов А.Г. Указ. соч. С. 73

[49] Петроградская правда. 1920. 21 окт. С. 2

Что же касательно штатного состава работников, то здесь состав Петроградского государственного контроля, а позже и рабоче-крестьянской инспекции пополнялся из разных советских учреждений: некий Мелков В.И. до назначения в Петрорабкрин был работником отдела наркомата просвещения по делам музеев и охране памятников искусства[50], будущий руководитель Петрорабкрина Л.С. Зеликсон работал заведующим петроградским отделом народного образования, и был переведен на должность заместителя управляющего Петрорабкрином[51] [Август 1920 г. – Апрель 1925 г. Л.С. Зеликсон – уроженец Витебской губернии, по национальности еврей, женат, член РКП(б) с 1904 г. как указывал с своей анкете, неоднократно подвергался арестам. Окончил 5 классов реального училища, работал столяром до 1914 г. После Октябрьской революции на советской работе. В 1919-1920гг. возглавлял Петроградский отдел Народного образования. С октября 1920 г.в РКИ, в декабре 1920 г. был назначен членом коллегии Петроградской РКИ и заместителем управляющего. С февраля 1922 г. – уполномоченный по делам РКИ по Северо-Западной области. По работе много разъезжал по подведомственной ему территории, а также регулярно лично отчитывался НК РКИ в Москве. В апреле 1925 г. был заменен на должности уполномоченного РКИ по Северо-Западной области И.П. Бакаевым. После работы в Петрорабкрине – на различных должностях в партийном аппарате, судьба с 1931 г. неизвестна[52]].

Петроградское отделение РКИ формировалось на протяжении всего 1920 г. Возглавляла Петрорабкрин коллегия, где главное положение занимал управляющий Петрорабкрином. Первые выборы в Петроградский отдел РКИ состоялись в октябре 1920 г. Численность выборных участников ПО РКИ в 1920 г. была около 1, 5 тыс. чел[53], а общая – 3,5 тыс. чел. Выборы были связаны, с уже указанным выше стремлением привлечь к государственному контролю широкие массы. Нельзя сказать, что предприятия и учреждения охотно участвовали в выборах: так в сообщениях «Петроградской правды» за 7 декабря, подытоживавшее выборы в губернскую РКИ, указывается, что во многих районах выбора давали меньше, чем предполагалось, число

---

[50] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 131. Л. 46-52

[51] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 2399. Л. 1-2

[52] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 2399.

[53] Константинов А.П. Указ. соч. С. 17

делегатов[54], хотя нельзя сказать, что рабочие не проявили активности: на собрания являлось от 70 до 90 % рабочих, всего из выборщиков было 70 % беспартийных и 40 % женщин. Указывалось, что в большинстве своем были выбраны низкоквалифицированные и наименее ценные работники, как указывалось, «в воспитательных целях»[55].

При этом РКИ так и не смогла сосредоточить в себе всю полноту контрольно-ревизионных полномочий. Некоторые учреждения, например, уже упоминавшаяся инспекция при НКПС, по-прежнему подчинялись своему наркомату в первую очередь, хотя они часто производили совместные обследования с подразделениями РКИ.

Дела, которые вели подразделения Петроградского отделения государственного контроля (Петрогоскона), не отличались системностью, но охватывали значительную часть жизни города. Присутствие при бюро жалоб Петрогоскона разбиралось, например, с волокитой на Никольском дровяном складе, где жаловались на невыдачу дров населению, что было связано с плохой организацией очереди. Бюро поспешило объяснить, что дрова можно было получать и на другом складе, где «запасы не столь скудны», а также что в организации очереди виновато и «население тоже»[56]. Хищение топлива нередко было уделом и самих граждан, как например, установил акт обследования нескольких квартир рядом с Портовой таможней от 23 янв. 1920 г.[57]

Поимо жалоб на недостаток топлива, характерный для холодного Петрограда 1920 г., характерной была и жалоба на плохое питание в общественных столовых, даже несмотря на созданную, как мы уже указали выше, особую инспекцию при Петрокоммуне. Гр. Семиградский указывал в своем письме, что в детской 1-ой столовой питание детей «настолько ухудшилось», «суп стал настоящими помоями» и.т.д. Гр. Указывал, что бюро следует проверить, не является ли это следствием хищения продуктов в самой столовой или же кем-нибудь выше[58]. Приоритетной для Петроградского контроля в 1920 г. была работа по упорядочиванию тарифных ставок премирований и выдачи

---

[54] Петроградская правда. 1920. 7 дек. С. 3

[55] Там же

[56] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3496. Л. 3

[57] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3496. Л. 39

[58] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3496. Л. 7

зарплаты на предприятиях и в учреждениях, так как в это время большая часть зарплаты выдавалась в натуральной форме, что порождало огромное количество тарифов выдачи зарплаты и премий и создавало почву для присваивания себе вознаграждений сверх установленных норм[59].

Глава 2. Организация Петроградской РКИ в период с 1921 по 1925 гг.

С наступлением НЭПа и окончанием возникла иная социально-экономическая ситуация в стране. С одной стороны, страна переходила в режим мирного строительства, в жизнь проводились масштабные государственные проекты, например, план ГОЭРЛО, помощь голодающим в Поволжье, и их проведение требовало контроля за расходованием средств и проведением запланированных мероприятий на нужном уровне в нужный срок. С другой, разрешение частной торговли и предпринимательства, «уступки капитализму», переход с административных на экономические, По-преимуществу взаимоотношения с деревней, требовал наличия такого контрольного органа, который смог бы направить деятельность новых структур в необходимое власти русло. Остро стояла проблема борьбы с бюрократизмом и волокитой: эта тема стала темой доклада Г.Е. Зиновьева на 8-ом съезде советов, тезисы которого были опубликованы в петроградской печати в декабре[60].

---

[59] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 576. 5-10, 55-56

[60] Петроградская правда. 1920. 14 дек. С. 2

НЭП означал лишь «уступки», а не полный откат к капиталистическим отношениям, соответственно, НК РКИ должен был следить тем, чтобы эти «уступки» не выходили за положенные рамки. В этом смысле, функция «контроля за капиталистами», о которой писал В.И. Ленин за РКИ сохранялась и даже приобретала новый смысл.

Новые задачи подразделений РКИ были сформированы декретом президиума ВЦИК от 18 августа 1921 г. «Об усилении деятельности Рабоче-крестьянской инспекции», а также тезисами коллегии НК РКИ от 2 сентября 1921г., где работа РКИ прямо связывалась с проблемой восстановления экономики, связанных с этим появлением нового законодательства[61]. Необходимость выработать новые формы учета и контроля была сформулирована В.И. Лениным, которые полагал, что РКИ должна не столько «ловить» и «изобличать», сколько «уметь поправить»[62]. Ленин также настаивал на сохранении за РКИ широких контрольных функций в противовес Троцкому, который предлагал свести полномочия Рабкрина к чисто счетным функциям, как у дореволюционного контроля[63]. Помимо этого, в июне 1921 г. при НК РКИ была организована комиссия содействия хозяйственным органам (Комсохор), которая занималась финансовым контролем и организацией труда одновременно. Однако, на местные РКИ это начинание пока не распространилось[64].

В итоге 9 января и 16 марта вышли два декрета ВЦИК, посвященных НК РКИ. Первый, новое положение о Рабкрине[65], предусматривал, что РКИ является «единым органом социалистического контроля», который должен был взять на себя, прежде всего, задачи (мы приводим их полностью):

1) наблюдения за исполнением всех декретов и постановлений Советской власти и за целесообразным их применением;

2) проверка деятельности всех органов Советской власти с точки зрения достигнутых на деле результатов;

---

[61] Иконников С.Н. Организация и деятельность РКИ в 1920-1925 гг. М. 1960. С. 57-58

[62] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 180-181

[63] Иконников С.Н. Указ. соч. С. 58; Тарасов А.М. Государственный контроль в России… С. 152

[64] Иконников С.Н. Указ. соч. С. 66

[65] Декрет ВЦИК «Положение о Народном Комиссариате Рабоче-крестьянской Инспекции» от 9 января 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. 1-ый отд. № 32. С. 525-528

3) надзор по учету, распределению и хранению государственного имущества и наблюдение за правильным и целесообразным ведением всех текущих операций;

4) последующая проверка финансовых, материальных и сметных планов, предложений и договоров, а также проектов государственной росписи доходов и расходов;

5) борьба с бюрократизмом и волокитой;

6) выработка мер по упрощению делопроизводства, а также форм отчетности и учета;

7) представление на рассмотрение центральных и местных органов власти конкретных предложений, выработанных на основании ревизионного опыта, об упрощении аппаратов управления, параллелизма и бесхозяйственности, о формах согласования деятельности отдельных народных комиссариатов и их органов на местах , а также о преобразовании всей системы ведения дела в тех или иных учреждениях;

8) наблюдение за правильным разрешением всякого рода жалоб и заявлений при народных комиссариатах и местных органах о неправильных действиях, злоупотреблениях и правонарушениях должностных лиц;

9) систематическое приучение широких масс рабочих и крестьян к приемам и навыкам управления государством

В декрете указывались следующие формы привлечения масс, как выборы делегатов и ячейки содействия. Но вскоре процедура выбора делегированных работников в РКИ с началом НЭПа была отменена: их стали привлекать в ином порядке. Также сокращены были ячейки содействия. Декрет, в целом, основывался на положениях декрета января 1920 г., но уточнял и развивал их: ключевым словом в декрете, несомненно, является слово «целесообразность», то есть, декрет в целом соответствовал ленинской мысли о том, что РКИ должна «уметь поправить».

Далее декрет предусматривал полномочия наркомата: проводить ревизии и фактических контроль за денежной отчетностью, давать заключения по плановым предложениям народных комиссариатов, приостанавливать явно

незаконные распоряжения и действия должностных лиц[66], выступать с предложениями к госучреждениям об исправлении недостатков в работе, требовать предоставления необходимой документации, привлекать виновных в должностных правонарушениях к суду и выступать в качестве истца по гражданским делам и гособвинителя по уголовным. Помимо этого инспекции РКИ могли назначать и делегировать своих представителей в госорганы и учреждения, съезды, конференции и совещания. Позже выходит постановление Совета труда и обороны «О производстве обследований и ревизий государственных промышленных предприятий» - он обрисовал круг органов, который вообще могли заниматься ревизионной деятельностью. По этому декрету РКИ имел самые широкие права проводить фактические ревизии предприятий: прочие органы, имевшие на это право, должны были делать это лишь в специальном порядке[67].

Структура центральных органов НК РКИ предусматривала две составляющие - центральные инспекции (продовольственная и сельскохозяйственная; техно-промышленная; инспекция труда, социального обеспечения и здравоохранения; административная; финансовая; внешних сношений; инспекция просвещения; военно-морская и путей сообщения) и управление делами НК РКИ с бюро жалоб при нем.

Новым положением более конкретно (что более важно для нас) прописывалась структура местных подразделений НК РКИ: это могли быть губернские, уездные и районные инспекции, которые имели двойное подчинение: местным исполнительным комитетам и НК РКИ. В это же категорию включались экстерриториальные инспекции: военно-морская и путей сообщения (кроме местного транспорта), прямо подчинявшиеся только НК РКИ, и ячейки содействия, которые образовывались при согласовании с ВЦСПС и профсоюзными органами на местах. Как мы видим, структура местных органов, в отличие от центральных, имела большую пестроту в

---

[66] У этого права были чисто административные пределы: приостановка какого-либо распоряжения отменялась лишь вышестоящей инспекцией, либо если решения было принято на уровне НК РКИ, только ВЦИК, СНК или Советом Труда и Обороны, т.е. СНК и ВЦИК и их действия фактически не могли контролироваться РКИ; к тому же постановления наркоматов и местных исполкомов советов также отмене не подлежали

[67] Постановление Совета Труда и Обороны «О производстве обследований и ревизий государственных промышленных предприятий» от 22 июля 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. 1-ый отд. № 45. С. 732

смысле подчинения и отчетности, и централизованной и вертикальной не была. Штаты НК РКИ по постановлению ВЦИК должны были находится в пределах 12 тыс. чел. для центральных и местных инспекций, с возможностью привлечения 50 тыс. делегируемых и увеличения штатов местных инспекций по желанию местных советов[68].

Между тем, в мае 1922 г. выходит декрет «О прокурорском надзоре»[69], который создает еще один орган контрольно-надзорной системы в Советской России – прокуратуру, подчиняющуюся народному комиссариату юстиции. Прокурор осуществлял надзор за органами власти, хозяйственными учреждениями, общественными и частными организациями и частными лицами с точки зрения законности (а не целесообразности, как Рабкрин). Его полномочия по возбуждению судебного преследования были более широки, он также получал полномочия государственного обвинителя, и в целом, декрет предусматривал его более тесную связь с судебными органами, а также с органами дознания и предварительного следствия, чем у РКИ.

Полномочия прокуратуры и РКИ пересекались в том, что оба органа следили за «законностью» распоряжений, но вместе с тем, у РКИ было много задач и полномочий, связанных с финансовым контролем и организацией труда: проверка финансовой отчетности, фактическая ревизия предприятий и учреждений, выработка рекомендаций по работе учреждений и предприятий, которые находились в рамках гражданского и административного права, тогда как компетенция прокурора почти целиком касалась лишь уголовного права. Можно сказать, что РКИ обращала внимание на все правонарушения должностных лиц, а также на «бюрократизм и волокиту», которые вообще иногда выходят за пределы понятия «правонарушения», тогда как прокурор следил только за серьезными правонарушениями. Уголовно-процессуальный кодекс 1923 г. оставил за прокурором преимущественное право представлять государственное обвинение, но оговорил, что по делам ведения обвинение могут представлять работники РКИ, санитарной, налоговой и технической инспекций (статья 50)[70]. Он же отнес инспекции РКИ к органам дознания по

---

[68]Постановление ВЦИК «О принятии к руководству выработанных комиссией ВЦИК норм и штатов для наркоматов и подведомственных им учреждений» // СУ РСФСР. 1922. 1-ый отд. № 53. С. 838-872

[69] «Положение о прокурорском надзоре» ВЦИК от 28 мая 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. 1-ый отд. № 36. С. 573-575

[70] Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, утвержденный постановлением ВЦИК от 15 февраля 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. 1-ый отд. № 7.

делам их ведения, причем возбуждение дел по материалам РКИ могло не требовать предварительного следствия (статья 97)[71]. Но уже в июле изменения внесенные в Уголовно-процессуальный кодекс, исключили РКИ из списков органов дознания, оставив там все иные инспекции[72]. В начале 1922 г. созданные торговые биржи, так же, взяв за образец устав Московской биржи, получили контрольно-учетные функции, как то «регулирование торговых операций, контроля за правильностью и экономической целесообразностью сделок», что фактически дублировало функции торговой инспекции при НК РКИ[73].

На деле, возможности привлечения к суду некоторые категории государственных служащих были ограничены еще и партийными инструкциями. А.Н. Чистиков приходит к выводу, что местные партийные комитеты всегда пытались вмешиваться в аресты, производимые по отношению к ответственным партийным работникам, настаивая на рассмотрении всех возбужденных против них дел в самом партийном комитете[74].

Программа о работе РКИ на 1922 г. предусматривала борьбу с финансовым кризисом начала 20-ых гг., регулирование денежного обращения, счетоводства. В качестве одной из проблем были указаны излишки денежных средств на счетах мелких госучреждений, хозорганов и др. РКИ не должна была касаться налоговой деятельности, за этим следила специальная инспекция, но, например, в циркуляре от 13 февраля 1923 г. указано, что контролировать расход налоговых поступлений волостными и сельскими советами РКИ вправе[75].

Контроль за денежной отчетностью должен был производиться в соответствии с постановлением ВЦИК о финансовой отчетности от 10 октября 1921 г., а также с более ранним декретом СНК «О кассовых

---

[71] Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, утвержденный постановлением ВЦИК от 15 февраля 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. 1-ый отд. № 7.

[72] СУ РСФСР. 1923. 1-ый отд. № 48. С. 885-886

[73] Россия нэповская. М. 2002. С. 151-152

[74] Чистиков А.Н. «Надо арестовывать осторожно»: Судебная ответственность советской бюрократии в 1917-1920-ых // Россия в XX веке: проблемы политической, экономической и социальной истории: сб. ст. СПб. 2008. С. 126-136

[75] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 19. Л. 38

операциях государственных предприятий и учреждений». Этот декрет, например, запрещал предприятиям самостоятельно оплачивать из своих кассовых средств платежи, не связанные со своими положенными по нормам расходами[76]. В полномочия *финансовой инспекции РКИ* входила также и слежка за тем, чтобы соответствующие арендаторы в различных отраслях хозяйства были зарегистрированы в надлежащих им объединениях. Контроль кооперации заключался в недопустимости для кооперативов торговли через посредников, строгом разграничении ими средств полученных от государства и от частных лиц. Свободное распоряжение кооперативы осуществляли только второй категорией денег[77]. При этом в полномочия комиссии входили и слежка за коммунальным хозяйством (*инспекция коммунального хозяйства*), условиями труда и городским хозяйством. *Продовольственно-сельскохозяйственная инспекция РКИ Северо-Западной области* (Продсельхоз инспекция) следила за сбором и разверсткой продналога[78]. Состоянием промышленного производства и условиями труда занималась *Технопром инспекция*. Надзор за здравоохранением и соц. обеспечением осуществляла соответствующая инспекция. Топливными заготовками, делами транспорта, проверкой административных и образовательных органов ведали отдельные инспекции. Приоритет отдавался финансовой деятельности.

Помимо этого, уже управление РКИ по Северо-западу несколько раз уточняло правила и направления ревизии и учета документации по финансово-экономической деятельности госучреждений и предприятий. Подобные циркуляры выходили еще в январе 1922 г., до выхода новых декретов и постановлений советского правительства, касающихся финансового учета[79].

Петроградское губернское отделение очень сильно страдало из-за своей малочисленности, при нем было ок. 18 чел. постоянных работников, не считая мелких служащих и 12 чел. было привлечено на практику от профсоюзов и иных общественных организаций. Был высок процент беспартийных (половина практикантов от организаций, в отдельных уездах и

---

[76]Декрет СНК «О кассовых операциях» Государственных предприятий и учреждений от 30 марта 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. 1-ый отд. № 26. С. 438

[77] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 5. Л. 7-8

[78] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 5. Л. 10

[79] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3. Л. 1-3

процент был меньше: в Олонецком езде только 3 чел. из 12 были беспартийными[80]).

Делегированные выборным путем работники могли попросту не явиться на место службы, как произошло с делегированным от комхоза 1-ого городского района В.А. Абрамовым[81], но таких работников Петрорабкрин обычно откомандировывал обратно, на прежнее место службы. В целом, система делегированных работников работала не так, как это задумывалось. Материальных стимулов служить в РКИ в 1920-1922 гг. не было, так как зарплата даже штатных служащих было низкой, на что указывали и сами сотрудники РКИ, объясняя решение об откомандировании очередного делегированного работника[82]. В 1921 г. делегированных было много среди советских служащих, которые имели хоть какой-то опыт бумажной работы, но многие делегаты отправлялись обратно: «из-за сокращения штатов», всего более трети дел делегированных в 1921 г. содержали именно такую формулировку[83]. Многие предприятия не были заинтересованы в отправке своих работников на службу в РКИ, так как лишались ценных специалистов: так, партийный коллектив 1-ой государственной табачной фабрики просил Петрорабкрин откомандировать обратно из инспекции т. Беднягину, которая была машинисткой[84], но управление делами отказало фабричному коллективу, ввиду того, что вышеупомянутая гражданка была отправлена на курсы при Петрорабкрине для обучения.

Многие сотрудники РКИ не были рабочими и крестьянами: они могли иметь высшее образование в области экономики, счетоводства или права, как правило имели дореволюционный стаж работы на каком-либо предприятии или в торговом представительстве. Так, Т.Д. Кузьмин, служащий Петрорабкрина, окончил юридический факультет Петроградского университета, имел опыт работы в качестве помощника присяжного поверенного, Затем – в Петроградской контрольной палате. Во время Гражданской войны имел опыт работы в Красной армии – в различных армейских ревизионных и контрольных инспекциях[85] (существовала

---

[80] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 6. Л. 1-2

[81] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 2. Д. 297. Л. 1-6

[82] Там же, Л. 6-9

[83] Там же

[84] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 2. Д. 297. Л. 66

[85] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 2. Д. 481. Л. 15-16

практика отправки наиболее ценных сотрудников в первую очередь в РККА). Но даже в период кадровой нехватки отбор в РКИ производился достаточно строго: некоего Бабаева Д.М. на службу в инспекцию сразу не взяли «из-за отсутствия свободных вакансий», хотя, судя по приложенным далее характеристикам с его предыдущих мест работы, где он подозревался в хищениях, и был назван работником «неподвижным, скорее кабинетным», именно они были причиной его не взятия[86]. Лишь потом, после многочисленных запросов и получения его «чистой» политической характеристики, он был принят.

В 1924-1925 гг. пополнение работников РКИ также велось, в основном, за счет откомандирования из других советских или партийных учреждений, зачисление велось преимущественно по линии Ленинградского губкома РКП(б): по ней был командирован на должность заведующего административной инспекцией Д.А. Триллисер (который ранее уже имел опыт работы в РКИ, но был отправлен на партийную работу[87]), по этой же линии был направлен инспектором по ревизии торговли и промышленности И.И Козлов[88]. Некоторые назначения производились через секретную переписку, особенно если речь шла о выяснении политической благонадежности назначаемого. М.И. Васильев, уроженец Пензенской губернии, в 1911 слушатель Технологического института и профессиональный инженер-технолог, будучи отнесенным по терминологии того времени к «старым специалистам», не был принят на работу в ленинградский Рабкрин, пока управление делами не получило из ГПУ, угрозыска и губернского политотдела сведений о его политической благонадежности[89]. Иногда РКИ само выясняло сведения, касающиеся тех или иных специалистов, так было установлено, что работающий в Семипалатинске инженер гр. Назаров не имеет инженерного образования и права на получение должности инженера не имел, хотя сообщил, что якобы окончил Николаевское Военно-инженерное училище (что и было опровергнуто)[90].

---

[86] Там же, Л. 26-30

[87] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 2. Д. 508. Л. 6

[88] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 2. Д. 508. Л. 16

[89] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 13. Л. 1

[90] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 20. Л. 29

В новгородской РКИ де-факто было чуть больше половины (118 чел.) полагавшихся по штату сотрудников (244 чел.)[91]Отчет Новгородской инспекции был построен таким образом, чтобы показать, какую большую работу проделала инспекции в организации своей работы за второе полугодие 1921г. Не существовало заключений по актам ревизий, а «коммунистическое ядро» отсутствовало. Фразы из этого отчета звучат как будто из уст булгаковского Шарикова: «После съезда вся структура и постановка дела сломаны и приняли коренное переустройство, часть нежелательного элемента уволена, что в действиях моих была вызвана целая буря старым аппаратом большего числа служащих окоменевшим старым строем»[92]. Тем не менее, штат инспекции насчитывал 441 человек, что должно было хватать для всех возможных работ Новгородской инспекции.

Петроградская районная Инспекция путей сообщения в 1921 г. также жаловалась на недостаток людей. В инспекцию было подано 19 жалоб, из них лишь 8 рассмотрено[93]. В Мурманской рабоче-крестьянской инспекции было вообще 10 человек, из которых «почти все были неграмотными»[94]. Надо ли добавлять, что у Мурманской инспекции почти не было информации о состоянии дел среди подотчетных его надзору учреждений. Вместо отчета о проверках, местная инспекция выслала ревизию собственного имущества и делопроизводства[95]. В конце 1922 г. в переписке с общим управлением НК РКИ уполномоченный наркомата по Северо-западной области, констатировал, что для выполнения заданий из центра уходит множество времени и средств, что не дает отделу проводить инспекции уже по собственной инициативе. Эта же тема была затронута на областном совещании РКИ по Северо-западу 11-12 декабря 1922 г. – на совещании просили ограничить количество присылаемых из центра заданий, с тем, чтобы иметь возможность самостоятельно ставить себе цели обследований[96].

В 1922 г. были ликвидированы местные: уездные и волостные РКИ, а также районные РКИ Петрограда. С одной стороны, это значительно упрощало

---

[91] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 6. Л. 43

[92] ЦГА СПб. Р-8. Оп. 1. Д. 6. Л. 41

[93] Там же, Л. 31

[94] Там же, Л. 37-38

[95] Там же, Л. 39

[96] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 15. Л. 3

организацию НК РКИ, сокращало количество сотрудников, которые по сути, не делали основной работы, препятствовало распылению работы на слишком мелкие дела. Вместе с тем, районные и волостные РКИ зачастую хорошо знали проблемы подведомственной им территорий. Однако, рассмотрение ими серьезных индивидуальных обращений слишком затягивалось: притом, что сами местные инспекции такие дела решать не могли, поэтому они все равно доставались губернскому или центральному бюро жалоб, как например, в случае с делом гр. Фроловой, которое длилось четыре месяца, и решение по которому все равно принималось не без участия центрального бюро жалоб в Москве, и где постановление бюро жалоб 1-ого городского района было отменено губернским бюро[97]. По списку членов Петрорабкрина на начало 1922 г. в Петроградской губернии было 243 сотрудника РКИ[98].

В связи с ликвидацией уездных РКИ было издано новое постановления об организации Петроградского губернского отделения. Теперь ликвидированные уездные отделения РКИ заменялись уполномоченными, штат которых был значительно меньше, и подчинялись Петроградскому губернскому уполномоченному . Уполномоченный Петроградской РКИ, как указывалось, в положении об уполномоченных петроградского отделения, был независим от местного исполнительного комитета[99]. Как уже указывалось выше, речь не могла идти о полной независимости: определенное согласование с местным исполкомом при назначении на должности уполномоченного все равно имело место. Вместе с тем, как мы уже писали, уполномоченный сам отныне обрисовывал круг задач местной РКИ, ориентируясь при этом на задания из центральной РКИ и местные советы. От уездных уполномоченных в Петрорабкрин должны были идти месячные отчеты. Полномочия этой новой должности были обрисованы примерно также как и полномочия самой РКИ в постановлении 1922 г[100]. Затем, произошли структурные изменения непосредственно в Петроградской губернии, которая стала главной губернией в образованной Северо-Западной области, которая включила в себя Петроградскую, Череповецкую, Мурманскую, Новгородскую, Псковскую губернии и Карельскую АССР. Таким образом, уполномоченный стал отвечать уже за всю работу Северо-западной области, контролируя работу губернских РКИ вышеупомянутый

---

[97] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3502.

[98] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 8. Л. 17

[99] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 7

[100] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3. С. 7-8

губерний, и при этом исполняя функции управляющего Петроградской губернской РКИ.

Вместе с тем, в Петрорабкрин было делегировано 9 человек из центра. Состав Петроградского отдела на начало октября был меньше, чем полагалось по штату: 708 человек вместо 807, то есть 99 человек не хватало. Полностью был укомплектована только Череповецкая губернская инспекция[101].

Также местные отделение не имело возможности привлечения квалифицированных специалистов по какому-либо вопросу: так при строительстве моста в Олонецком уезде местный отдел строительства государственных сооружений отказался от принятия во внимание мнения отдела РКИ, мотивируя это тем, что отдел не подкрепил свои претензии выводами квалифицированных экспертов[102]. Содействие со стороны других органов действительно часто не оказывалось[103].

Другие местные отделы НК РКИ, например, Воронежский, старались подражать организационному опыту Петроградского отдела, например, по вопросу организации тех же областных совещаний[104].

Сотрудники-инспекторы РКИ не могли вносить в ревизионные материалы свои заключения по поводу дальнейшего реализации этих материалов: возбуждении дела и передачи его в суд, необходимости устранения должностного лица от занимаемого им места: этим должны были заниматься ответственные руководители инспекций[105].

Для этих целей при инспекции до 1923 г. мог существовать консультационный стол, где проходили дела о злоупотреблениях и проступках, выявленных во время ревизии, включая и проступки самих инспекторов. Он либо направлял эти дела в судебные органы, либо решал их сам, если проступок инспектора имел характер дисциплинарного.

---

[101] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 18. Л. 11-12

[102] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 6. Л. 4

[103] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 6. Л. 4

[104] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 18. Л. 10

[105] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 19. Л. 68

Заведующий столом имел права государственного обвинителя, а также истца и ответчика по гражданским делам, о чем удостоверял его специальный мандат. Так, в 1921 г. консультационный стол при инспекции органов снабжения и распределения при Петрорабкрине, выявил, что инспекторы Никитин и Егоров халатно отнеслись к своим обязанностям, что привело к порче партии мыла, приемку которого они осуществляли[106]. Дело было передано в народный суд.

Далее зашла речь о назначении специального консультанта с профессиональным юридическим образованием для возбуждения уголовных и гражданских дел, представления государственного обвинения и выступления от лица Петрорабкрина в качестве истца по гражданским делам[107].

Такие дела, которые касались преступлений, совершенных самими инспекторами РКИ, управление делами старалось держать на особом контроле, как в случае с делом т. Гессена, инспектора РКИ, который присвоил себе икону и дароносицу при изъятии церковного имущества из церкви дворца великой княгини Ольги Александровны[108].

С осени 1922 г. РКИ были освобождены от текущего надзора за расходами госучреждений, хотя окончательно это было закреплено лишь декретом ВЦИК от 8 сентября 1923 г.. Отныне их правильность должны были контролировать сами учреждения, а РКИ могла лишь производить внеплановые проверки. При этом финансовая отчетность от госучреждений некоторое время после этих постановлений все равно продолжала поступать. Вообще, в 1922 г. при этом планировалось обращать больше внимания именно на финансовую отчетность подконтрольных РКИ учреждений[109]. Во многом это лишало РКИ возможности контролировать фактическую деятельность подконтрольных ведомств, превращая инспекцию в орган, проверяющий лишь правильность ведения документации предприятиями и госучреждениями.

Также в 1922 г. все канцелярии непосредственно в инспекциях были упразднены, вместо них была создана канцелярия при управлении делами

---

[106] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3359. Л. 9-10

[107] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3. Л. 28

[108] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3361. Л. 68

[109] Там же, Д. 20. Л. 17-18

Петрорабкрина, к которой добавились бухгалтерия и хозяйственная часть. Таким образом, все сообщения в Петрорабкрин принимались не канцеляриями соответствующих инспекций, как ранее, что создавало путаницу, а одной инстанцией[110]. Сами инспекции переехали в одно помещение, а именно по адресу Максимилиановский переулок, д. 7, где находилось Управление Уполномоченного РКИ по Северо-западной области[111]. Отчетность инспекций также не всегда доходила вовремя: Череповецкая губРКИ и Новгородская губРКИ жаловались на материальную невозможность еженедельной отчетности[112].

Что касается «заказчиков» обследований, то два основных – это, конечно, же сам НК РКИ (это больше касалось плановых обследований), а по внеплановым – исполкомы и отделы Петроградского Совета, наркоматы и Губернские и Областные экономические совещания (ЭКОСО)[113]. Также обследования отдельным инспекциям управления НК РКИ по Северо-западу часто заказывали специальные инспекции (которые подчинялись своим отраслевым наркоматам, а не НК РКИ), например, Центральная инспекция путей сообщения (ЦИПС), которая подчинялась НК ПС и заказывала обследования, например, входившему в ПО НК РКИ инспекции Николаевской железной дороги. Такие обследования могли также носить специальный характер, например, установление эффективности использования вагонов[114]. Также практиковались совместные обследования с другими органами, например, с ГПУ, как в случае обследования 6 учреждений хозяйственно-материальной службы в январе 1923 г[115].

Помимо этого одна из инспекций, входящих в РКИ, могла просить другую об обследовании, которое касалось смежных сфер. Так, например, по просьбе инспекции внешних сношений, культурно-просветительская инспекция выяснила, что Государственное издательство отправило для реализации за границу несколько десятков редких и уникальных изданий, которые отсутствовали даже в ГПБ, после чего Госиздату было рекомендовано сдать

---

[110] Там же Л. 12-14

[111] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 13. Л. 272

[112] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 14. Л. 45-46

[113] ЦГА СПб. Ф. 1000. Оп. 8. Д. 242. Л. 6

[114] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 23. Л. 36

[115] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 23. Л. 76

их в ГПБ вместо отправки за границу[116]. В отчетах далеко не всегда фигурирует заказчик обследования, из чего можно заключить, что на момент 1922 и 1923 гг. большинство обследований отдела становились плановыми, что должно было неоднозначно сказаться на их эффективности.

В 1922 г. однако, положение НК РКИ в системе контрольно-надзорных органов меняется: создается Прокуратура РСФСР, которая берет часть контрольно-надзорных функций на себя. А в Петрограде декретом ВЦИК и СНК от 27 июля 1922 г. также образуются т.н. административные комиссии, в которые входили представители исполкомов, милиции, ГПУ и судов, и которые выносят постановления по административным правонарушениям. Представитель Петрорабкрина состоял при совещании по борьбе с преступностью, куда входили представители всех правоохранительных, судебных и контрольных органов Петрограда. В специальных совместных совещаниях при петроградском губернском прокуроре было подтверждено положение нового Уголовно-Процессуального кодекса, что РКИ и инспекции налоговая, податная, трудовая при соответствующих наркоматах, также являются органами дознания, как и милиция, уголовный розыск и ГПУ[117], причем при РКИ эту функцию исполняет Бюро Жалоб.

При этом РКИ также как и сама прокуратура является органом контрольным, то есть следящим за соответствием законодательству распоряжений и действий местных учреждений и должностных лиц, но отличие НК РКИ от прокуратуры здесь в том, что она следит не только за законностью, но и за целесообразностью этих распоряжений. РКИ, как указывали материалы совещаний, могло даже применять такую меру пресечения, как арест, но с санкции прокурора[118]. РКИ возбуждало дела самостоятельно и, как правило, передавало рассмотренные дела в суд или в прокуратуру, которая чаще всего и исполняла в суде функции государственного обвинения, но такое право имелось, например, и у Бюро жалоб НК РКИ. Петроградская губернская Прокуратура и Петрорабкрин часто переписывались по вопросам ведения дел, когда они касались различных должностных лиц[119]. Такие же отношения поддерживались и с ГПУ: так Технопроминспекция передала на более тщательное расследование дела, касающиеся государственного треста

---

[116] Там же, Л. 114

[117] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3362. Л. 4-5

[118] Там же, Л. 6

[119] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3361.

швейной промышленности, так сотрудники ГПУ имели гораздо больше полномочий для проведения подобных расследований[120]. Передавать дела могли отдельные инспекции Северо-Западного управления НК РКИ, для этого достаточного было лишь уведомить управляющего делами Петрорабкрина или Северо-Западной области. Эти положения лишь подтвердили ранние декреты и постановления, но, как нами уже указывалось, некоторые функции РКИ и прокуратуры пересекались, поэтому двум этим органам требовалось периодически разграничивать свои функции в текущем порядке и согласовывать свои действия.

Хоть и полномочия инспекции давали ей право самой доводить дело до суда «по вопросам ее ведения», РКИ часто обращалась в правоохранительные органы с просьбой предоставить ей больше прав относительно ревизируемых учреждений. В петроградский отдел наркомата юстиции было подано прошение создать особую камеру при совете народных судей, где специально концентрировались и доводились бы до судов уголовные дела, возбужденные РКИ[121].

О работе делегированных: в одной анкете посвященный этому инспектор указывал, что порученные ему товарищи «на службу являлись всегда аккуратно… к работе относились сознательно, но…хорошо разбираться в книгах и отчетности и прочих документах товарищи не могут, в виду того, что на эти работы оставалось немного времени…»[122].

На смену старому, благосклонному отношению к потребительской кооперации приходит иное, более негативное. Теперь РКИ была обязана строго следить за деятельностью кооперативов, не допуская нарушения ими гражданского и финансового права и ведения документооборота. Кооперативы решено было укрупнить по причине того, что они «слишком расплодились»[123]. Вместе с этим, вопрос о том, оставлять ли кооперативы закрытыми или полуоткрытыми (с возможностью торговать свободно) в самой РКИ дискутировался, с точки зрения отчетности удобнее был второй вариант[124].

---

[120] Там же, Л. 11

[121] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 14. Л. 25

[122] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 20. Л. 4

[123] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 13. Л. 216

[124] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 19. Л. 2-3

За первые месяцы 1923 г. отчеты управления в НК РКИ принципиально не меняются. Обследования транспортной системы показывают, как обычно, множество недочетов в организации железнодорожного дела, как то например, факт несвоевременной разгрузки мясных вагонов на станции Петроград-Балтийский, из-за чего груз испортился[125], но до судебных преследований дело при ревизиях не доводится[126]. Также как и ранее, фигурантами дел обычно становятся руководители среднего и мелкого звена – как в случае с расследованием в Старорусской УчТПО (товарно-потребительского общества), где за взяточничество, подлоги и растраты были привлечены к ответственности члены правления УчТПО, но дело ограничилось лишь подпиской о невыезде[127]. То же касалось и обследования общежития Собеса № 10, проведенного Культурно-Просветительской инспекцией, где был привлечен заведующий гр. Тарасов, но дело закончилось лишь его отстранением от должности[128].

Весной 1923 г. ситуация с НК РКИ должна была измениться: выходит статья В.И. Ленина «Как нам реорганизовать Рабкрин»[129] и статья «Лучше меньше, да лучше»[130], в которых вождь выражает беспокойство усиливающейся бюрократизацией советского госаппарата. Ленин пишет о том, что «наш госаппарт, за исключением Наркоминдела, в наибольшей степени являет собой пережиток старого, в наименьшей степени подвергнутого серьезным изменениям». Со стороны Ленина это признание, фактически, того, что Рабкрин не выполнил той задачи, которую перед ним ставил сам Ленин – бороться с «пережитками старого мира».

Ленин считает, что проблемы с Рабкрином обусловлены, прежде всего, нехваткой кадров, из-за того, что «лучшие наши кадры» шли в Красную армию и иные, более важные в годы Гражданской войны учреждения.

Решение проблемы вождь мирового пролетариата видел в сокращении состава НК РКИ, в особенности, местных отделов. РКИ предполагалось слить с ЦКК, партийной контрольной комиссией, с правом участия членов

---

[125] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 23. Л. 4-7

[126] Там же

[127] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 23. Л. 29

[128] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 23. Л. 31

[129] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 383-388

[130] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 389-407

новой объединенной комиссии в заседаниях ЦК. Уточняя эти положения в статье «Лучше меньше, да лучше», Ленин счел возможным, чтобы этот новый орган контролировал даже заседания и документацию Политбюро ЦК РКП(б). Сам же состав НК РКИ вождь предложил свести к 300-400 профессиональным служащим, «хорошо знающим наш аппарат», при этом с максимальным привлечением рабочих и крестьян. Ленин также предложил Рабкрину заняться работой по Научной Организации Труда (НОТ).

В конце статьи формулируется вывод о том, что РКИ должна следить за тем, чтобы не допустить раскола между классами, составляющими советское общество: крестьянами, рабочими и буржуазией, «допущенной на известных условиях». В статье «Лучше меньше, да лучше» при этом указывается, что теоретические построения могут быть сколь угодно смелыми, а в области практики продвижения и изменений мало.

Эта ленинская статья часто становилась объектом внимания в работах, посвященных политическому завещанию Ленина и внутрипартийной борьбе середины 20-ых гг. Например, В.А. Сахаров в своей работе «Политическое завещание Ленина: реальность истории и мифы политики» пишет, что ленинская статья вызвала недоумение в Политбюро ЦК ВКП(б): многие задавались вопросом, почему вождь определял положение партии как «раскол», называл наркомат иностранных дел «лучшим», также многие из них замечали, что влияние на автора статьи явно оказывала его тяжелая болезнь[131]. Политбюро в итоге решает печатать статью с приложением специального письма в местные парторганизации о том, что Политбюро едино, и никакого раскола нет[132], а также без той ее части, где сказано о полномочиях новой ЦКК контролировать документы самого Политбюро[133].

Хотя и работа Сахарова многими специалистами признается спорной в части выводов, но в документальной и источниковой ее части она является одной из лучших по теме последних ленинских работ[134]. Среди историков есть разные мнения по поводу того, какие В.И. Ленин ставил себе цели и задачи при написании этих статей. Для советской историографии, по вполне понятным причинам идеологического характера, присуще их рассмотрение только в

---

[131] Сахаров В.А. Политическое завещание Ленина: реальность истории и мифы политики. М. 2003. С. 1351

[132] Там же, С. 1352

[133] Россия нэповская. С. 181-182

[134] https://sites.google.com/site/humanitext/polit-zaveshanie Дата обращения: 05.02.2017

контексте улучшения работы самой РКИ и советского госаппарата[135]. Также, по Иконникову, данные статьи отражают цельный и давно спланированный набор мер по реорганизации госаппарата СССР[136]. Для Сахарова характерно сосредоточение внимания именно на политическом контексте появления этих статей, а появление их автор считает скорее реакцией Ленина на борьбу в Политбюро, чем реализацией какого-то заранее задуманного плана[137]. Срединной позиции придерживаются авторы сборника «Россия нэповская» - что Ленин изначально задумывал реформу РКИ, как часть реформы советской государственной системы, но борьба в Политбюро вынудила его посвятить часть статьи способам преодоления раскола в центральной органе партии[138]. Нам остается подчеркнуть следующее: Ленин все же склонен считать причиной слабости госаппарата и самой РКИ «пережитки прошлого» и решать эту проблему советует в рамках идеологии: усилением коммунистической и рабоче-крестьянской составляющей в РКИ. Вопрос о том, насколько эффективна замена хоть и «бывших» но профессиональных юристов на слабо разбирающихся в правоведении рабочих и крестьян остается, но Ленину он существенным не кажется. Также, продвигаемая им идея о слиянии партийных и государственных контрольных органов тоже смотрится скорее как усилении монополии партии на власть, что тоже нельзя считать однозначно хорошим решением. В итоге можно сказать, что ленинские статьи относительно РКИ находятся вполне в рамках существовавших тогда взглядов большевиков на государство и государственный контроль, и предлагаемые рецепты (слияние партийных и государственных контрольных органов, увеличение количества коммунистов и рабоче-крестьянского элемента в составе инспекций) не звучат ново даже на фоне предыдущих ленинских работ об РКИ. Новым можно признать рекомендации вождя для сотрудников рабочее-крестьянской инспекции заняться организацией труда и работой по изучению госаппарата, привлекая и иностранный опыт.

Под влиянием этих статей на апрельском XII-съезде партии было принято постановление о единой контрольной системе – то есть слияния ЦКК-РКИ. Это давало партийным органам непосредственный контроль над Рабкрином,

---

[135] Иконников С.Н. Организация и деятельность РКИ… С. 105-106

[136] Иконников С.Н. Указ. соч. С. 106

[137] Сахаров В.А. Политическое завещание Ленина… С. 1352

[138] Россия нэповская. С. 182

который до этого занимал и формально, и часто фактически независимую от партийных инстанций позицию[139].

Само собой, ленинские рекомендации по преобразованию РКИ активно обсуждались внутри самой РКИ, и этот процесс не обошел и петроградский отдел. На совещании управления делами НК РКИ по Северо-западу, которое собрало все губернские и отраслевые инспекции, с учетом результатов совещаний в самом наркомате, т. Зеликсоном был предложен проект преобразования местных РКИ[140]. Пункт 1: отныне основная работа Рабкрина сосредотачивается в центре, и в крупных областных отделах, а на места будут выезжать отдельные инспекции или даже работники РКИ. Пункт 2: В губерниях же оставались бы отдельные ячейки, которые контролировали бы выполнении требований после ревизии из центра, также выполняли бы отдельные задания исполкомов и других местных органов. Пункт 3: Из отраслевых и специальных инспекций оставались только Военно-Морская и Транспортная[141].

Только 2-ой пункт вызвал замечания сразу четырех местных инспекций: Мурманской, Псковской, Череповецкой и Новгородской. В их особом мнении, внесенном в протокол, указывалось, что такая централизация РКИ, во-первых, в корне противоречит посылу статьи В.И. Ленина, в которой указывалась необходимость приближения аппарата РКИ к «народным массам». Во-вторых, снизит эффективность работы РКИ, так как выездные областные инспекции потребуют тех же расходов, что требовались на местные губернские инспекции, а при этом текущий контроль над местными учреждениями с помощью только выездов будет неэффективным. В-третьих, представители четырех инспекций заявили о том, что в последнее время местные органы власти буквально заваливают губернские инспекции предложениями по ревизии, а отсутствие губернских инспекций породит у местной власти желание создать свои контрольные органы. Также, эти четыре инспекции направили протоколы своих губернский совещаний, где были приняты решения, просить о сохранении старого губернского аппарата РКИ. В итоге дело закончилось тем, что в апреле 1923 г. было решено

---

[139] Россия нэповская. С. 182

[140] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 22. Л. 35

[141] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 22. Л. 34

организовать при каждой местной инспекции аттестационную комиссию, с неясными целями[142].

Был изменен порядок предоставления отчетности: вместо еженедельных отчетов отдельные инспекции должны были доставлять сведения о своей работе в управление делами НК РКИ по Северо-Западу два раз в месяц[143].

Действия инспекций Сев-Зап. управления. РКИ не претерпели значительных изменений после объединения НК РКИ с ЦКК. РКИ занималась работой по-старому, например, решала конфликтные вопросы между различными учреждениями, как в случае с Северо-западным речным пароходством, склады которого были опечатаны Коммунальными отделами за неуплату аренды[144]. РКИ в данном случае смогла лишь обратиться в Инспекцию Путей сообщения с просьбой скорее урегулировать этот конфликт. Тем не менее, обследование, проведенное, например, Псковской губернской РКИ в отношении местного губернского уголовного розыска, выявило серьезные правонарушения в работе его сотрудников, после чего инспекции удалось довести это дело до местной прокуратуры[145].

Некоторым инспекциям удалось достигнуть определенных успехов в деле НОТ, так РКИ Мурманской железной дороги смогла после неоднократных обращений в НКПС, добиться перехода Мурманской железной дороги на новую систему оплаты труда при ремонтных работах, что позволило повысить эффективность ремонта паровозов[146]. Отметим, правда, что для этого потребовалась настойчивость сотрудников инспекции и инициатива центрального ведомства, которое разработало эту новую систему. Новые обследования, в большей степени, касаются не финансовой отчетности, а организации труда на предприятиях и постановки дела в учреждениях. В 1923 г. начинает действовать бюро НОТ при Петрорабкрине.

---

[142] Там же, Л. 52

[143] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 23. Л. 215

[144] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 23. Л. 285

[145] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 23. Л. 260

[146] Там же, Л. 307

Новое постановление, касающееся РКИ, пришлось на август-сентябрь 1923 г.[147], после выхода ленинских статей. Оно во многом учитывало ту функцию, которую вождь обозначил перед РКИ – работа по улучшению госаппарата. РКИ освобождалось от ряда функций, связанных с финансовым контролем: сплошной документальной ревизии доходов и расходов наркоматов, предварительного рассмотрения смет, заключений по отпуску средств органам и учреждениям, наблюдение за исполнением ряда постановлений в области финансов, вопросов по кредитованию и ассигнованию учреждений, от текущего контроля над денежными операциями органов т.е. приемки и сдаче материалов и ценностей, присутствия на публичных торгах. Задачи финансового контроля теперь сосредоточились в руках наркомата финансов. Также РКИ не давало больше заключений по законодательству не имеющему отношения к задаче улучшения госаппарата, а для Бюро жалоб было указано, что теперь нужно уделять больше внимания не защите частноправовых интересов, а жалобам на недостатки госаппарата.

Утрата РКИ полномочий связанных с экономико-финансовым контролем изменило характер ее работы. Надо учитывать, что деятельность, связанная с финансами, например, проверка смет, еще в начале 1923 г. называлась «особенно значимой»[148], для работы РКИ. Однако, итоговое положение об РКИ в конце года сильно отличалось от 1922 г. Появились новые задачи РКИ, взятые напрямую из ленинских статей[149]:

1) Практическое и теоретическое изучение дела управления; выявление недостатков и достоинств действующих органов управления; устранение первых и закрепление последних…, проведение мероприятий по рационализации техники управления, выработка наиболее совершенных форм калькуляции и баланса, выработка планов изменения структуры государственных органов…

2) Всемерное побуждение государственных, административных и хозяйственных органов к улучшению их аппаратов…

   <…>

---

[147] Декрет ВЦИК и СНК «Об освобождении Рабоче-крестьянской инспекции от ряда принадлежащих ей функций» от 6 сентября 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. 1-ый отд. № 99. С. 1709-1714

[148] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 19. Л. 33-34

[149] Положение о народном комиссариате рабоче-крестьянской инспекции СССР // СУ рабоче-крестьянского правительства. 1923. № 109-110. С. 1873-1880

10)Широкая постановка издательско-информационного дела, освещающего вопросы научной организации труда

Наряду с этим некоторые пункты остались прежними: борьба с бесхозяйственностью, проверка бюджетов, борьба с взяточничеством, постановка счетоводного дела, борьба за приближение госаппарата к рабочим и крестьянским массам. Также в связи с выстраиванием госаппарата СССР в новое положение вошел пункт о подчинении НК РКИ СССР рабоче-крестьянских инспекций республик. Во многом в этом декрете остались те же задачи (если не считать отнятых еще ранее прав финансового контроля, касающихся учета текущей счетной документации), только они были переформулированы так, что больше внимания уделялось задаче совершенствования госаппарата. Бюджетная отчетность местному исполкому по-прежнему предоставлялась местной РКИ по материалам местного отдела наркомата финансов. Госорганы также получили возможность самим контролировать внутриведомственные вопросы[150].

Права рабоче-крестьянской инспекции в целом не претерпели изменений. Но некоторые права получили более конкретные формулировки: так, теперь органы РКИ могли не только затребовать нужную документацию из любого госучреждения, но и лично вызвать руководителей и сотрудников органа для дачи объяснений (ранее такое практиковалось, как в случае с консультационными столами, лишь, если уже были выявлены какие-либо нарушения) и для совместных совещаний и консультаций. Теперь РКИ также как раньше, могла предлагать ревизируемому учреждению изменить свой порядок функционирования, уволить кого-либо из сотрудников вплоть до начальства, но отныне в случае неприятия предложений учреждением тому требовалось дать возражение в письменной форме. Это несколько облегчало борьбу с теми недостатками, выявленными в ревизиях, которые не могли быть признаны правонарушением. Новым правом был полное подчинение НК РКИ органов рационализации госаппарата, вплоть до формирования их состава. Право приостановки явно незаконных решений ведомств и должностных лиц сохранилось у народного комиссара рабоче-крестьянской инспекции СССР, у наркомов республиканских РКИ и глав губернских и областных РКИ[151].

---

[150] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 752

[151] Это право не распространялось (как и ранее) на решения ЦИК, СНК и наркоматов союза и республик, местных исполнительных комитетов и их президиумов, на решения судов, прокуратуры и следственных органов в пределах их ведения

Таким образом, советские руководители отказались, под влиянием ленинских статей, от идеи соединить в РКИ все контрольные функции, что можно отметить, как положительный момент, так как Рабкрину больше не надо было отвлекаться на мелкий, текущий контроль, а заниматься более плановой, более системной работой по реорганизации госаппарата (именно так воспринимали эту реформу сами работники РКИ[152]). С другой, РКИ все больше становилась органом, который раздает «бесплатные советы и рекомендации», который для реального функционирования должен был всегда работать в связке с иными органами, так как его предложения не получили строго обязательного характера для исполнения. Он не обладал функциями дознания и возможностью силового принуждения, как милиция или ГПУ, не имел такой тесной связи с судом, как прокуратура, а теперь и функции финансового контроля стали присущи не только РКИ. Поэтому ответ на вопрос, будет ли рабоче-крестьянская инспекция важной частью советского аппарата, или пятым колесом лежал в области практики.

Уже было указано, что руководящие работники РКИ восприняли реформу, как переход от «текущего, мелочного контроля к плановому». С одной стороны, это дает возможность системной работы, с другой – именно фактическая, а не плановая ревизия, дает наибольшее представление о реальной работе госучреждения или предприятия. Постановка системной работы также проявляется в том, что Петроградская РКИ начинает публиковать подробные планы работ на год вперед, копии которых предоставляются в исполком Петросовета и в НК РКИ.

В начале 1924 г. страна уже во многом начала выходить на довоенный экономический уровень. Появились разговоры о том, что НЭП – это «всерьез и надолго», об этом в частности заявлял Г.Е. Зиновьев в докладе на заседании Петросовета 1 янв. 1924 г.[153]. Работники РКИ приняли участие в XIV-ом губернском съезде советов, так т. Зеликсон, уполномоченный РКИ по Северо-Западной области, делал доклад от имени РКИ на тему местного бюджета, где сосредоточил внимание местных советов на том, чтобы повышать долю неналоговых доходов[154]. Таким образом, задачей РКИ в 1924 г. и в дальнейшем становилась работа по улучшению местного аппарата, а не только по пресечению нарушений, а из практических задач на первое место вышла проверка сельской и городской торговли – из-за «ножниц цен» и

---

[152] ЦГА СПб. Ф. 1000. Оп. 8. Д. 424. Л. 5-6

[153] Петроградская правда. 1924. 1 янв. С. 2

[154] Петроградская правда. 1924. 3 янв. С. 2

проведения денежной реформы. Также предполагалось создать более тесную связь между РКИ и местными партийными организациями[155]. Позже все эти положения были приняты на всесоюзном совещании работников РКИ и ЦКК под председательством нового руководителя наркомата В. Куйбышева[156].

Касательно нового состава РКИ уполномоченный т. Зеликсон отмечал на собрании в доме Печати, что наш госаппарат «составлен из обломков старого», что «партийные его части немногочисленны и не имеют достаточного опыта»[157]. В качестве решения проблемы же опять было названа необходимость «сближения с партией», включая и тесное взаимодействие с периодической печатью. Рабочие же корреспонденты в свою очередь говорили о том, что слишком мало отдельных расследований Рабкрина освещается в печати, что необходимо вновь наладить работу ячеек содействия, чтобы сблизить РКИ с производством, что РКИ должна взять рабкоров под свое крыло, часть, однако, возражала, что РКИ – не прокуратура, чтобы бороться с отдельными нарушениями закона[158]. Более конкретно чем 1922 г. было указано, что возбуждение правого преследование РКИ осуществляет в судебном или административном порядке, с дальнейшей передачей расследования следственным органам или прокуратуре.

В марте 1925 г. при НК РКИ была образована междуведомственная Центральная штатная комиссия, которая была призвана устанавливать состав всех центральных и местных госучреждений РСФСР, которые состоят на государственном бюджете, и также штаты управляющих госпредприятиями органов[159]. Затем, это было закреплено уже на уровне СССР, постановлением СНК СССР и приказом НК РКИ СССР в июне 1925 г. В ее компетенцию входили рекомендации по составу сотрудников любому госучреждению, а отсюда – право требовать документацию у любого учреждения, которая касалась бы его личного состава[160], хотя подобные случаи вскоре стали фиксироваться[161]. Отныне штат любого учреждения проходил через

---

[155] Петроградская правда. 1924. 10 янв. С. 4, 11 янв. С.2

[156] Ленинградская правда. 1924. 5 фев. С. 1, 6 марта, С.2

[157] Ленинградская правда. 1924. 4 марта. С. 5

[158] Ленинградская правда. 1924. 4 марта. С. 5-6

[159] До этого штатная комиссия находилась в подчинении народного комиссариата труда

[160] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 46. Л. 1-3

[161] ЦГА СПБ. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 46. Л. 120

утверждение губернской РКИ, правда, при согласии губернского исполкома[162]. На уровне губерний работу по сбору сведений о составе госучреждений возложили на губернские управления делами РКИ, при возможности помощи им со стороны губернского финансового отдела и губернского отдела труда[163]. Затем были все же созданы губернские штатные комиссии, с вхождением туда представителей указанных выше структур, а также представителей ВЦСПС. В работе, начавшейся в Ленинградской губернской РКИ в итоге произошла задержка передачи сведений в Центральную штатную комиссию, так как, как указывал управляющий делами Ленинградской РКИ И. Фрейман «подотчетные учреждения не предоставили надлежащие сведения в срок»[164]. Подобное решение о создании штатной комиссии при РКИ вряд ли ослабляло бюрократизм в советском аппарате, скорее наоборот, так как заставляло любое изменение в составе согласовывать с вышестоящими органами. С другой стороны, такое нововведение усиливало контроль центрального аппарата над местными.

В апреле 1925 г. последовали также и серьезные кадровые замены: вместо Л.С. Зеликсона, который был уполномоченным НК РКИ по Северо-западу и управляющим Петрорабкрина почти 5 лет, был назначен И.Д. Бакаев [Уполномоченный НК РКИ по Северо-западной области с марта 1925 г. по февраль 1926 г. Уроженец Саратовской губернии, из крестьян, партийный стаж с 1905 г., с 1917 г. токарь на Русско-Балтийском Воздухоплавательном заводе, после Октябрьской революции – секретарь Петросовета, работал комиссаром в РККА в 1918-1919 гг., затем – председатель Петроградской губчека, затем на дургих чекистских должностях. Член оппозиций, дважды (1927, 1934 гг.) исключался из партии. Арестован и расстрелян в 1936 г.[165]], опытный и известный советский работник, в 1919-1920 гг. возглавлявший Петроградскую ЧК. В 1924-1925 гг. появляется и номенклатурное расписание для сотрудников РКИ Северо-западной области, согласно которому уполномоченный РКИ, его заместители, председатель бюро СовНот и старшие инспектора входили в 15-17 номенклатурный разряды[166]. Также согласно постановлению от 14 октября 1924 г. и циркуляру от 18 июня 1925 г.

---

[162] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 46. Л. 7-8

[163] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 46. Л. 32

[164] Там же. Л. 86

[165] Ратьковский И.С. И.П. Бакаев – председатель петроградской ЧК (сен. 1919 – авг. 1920 гг.) // Россия в XX в. СПб. 2008. С. 114-125

[166] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 33. Л. 3

Северо-западного бюро ЦК РКП(б) назначение РКИ на вышеуказанные должности вне зависимости от партийной принадлежности кандидатов производится в строгом согласовании с Северо-западным бюро партии[167]. Эти директивные документы устанавливали четкую и непосредственную зависимость от РКП(б) высших работников Ленинградской РКИ – шаг, который вполне можно было вывести из указаний В.И. Ленина о сближении партии и РКИ.

Структура РКИ в 1925 г. также претерпела изменениям, на смен ведомственным инспекциям пришли ревизионные группы. Ленинградская РКИ состояла из: уполномоченного и управления делами, организационно-инструкторского отдела, отдела по улучшению госаппарата и СОВНОТ, бюро государственных бухгалтеров-экспертов, промышленной ревизионной группы, торгово-кооперативной ревизионной группы, сельскохозяйственной ревизионной группы, финансовой ревизионной группы, административной ревизионной группы, а также внеплановой ревизионной группы и Бюро Жалоб[168]. Если сравнивать эту структуру со старой, то налицо усиление специализации – отныне разделены ревизионная деятельность и деятельность по выработке предложений и рекомендаций. Внеплановые, фактические ревизии слиты с Бюро Жалоб, которое ранее вообще не занималось ревизионной деятельностью.

Ранее, как указывал В.И. Ленин в своих статьях, а также как было отмечено в докладе РКИ в Ленинградский исполком 14 января 1924 г. советский госаппарат и сама рабоче-крестьянская инспекция держались на старых чиновниках[169]. На словах, причем звучащих и из уст самих работников РКИ, именно на старых работников возлагалась ответственность за бюрократизм, волокиту, коррупцию. На деле, ситуация была сложнее.

При всем притом из руководителей инспекций НК РКИ в Северо-западной области дореволюционный партийный стаж имел только сам уполномоченный – И.П. Бакаев (с 1906 г.) и заведующий торгово-промышленной группой И.М. Тараев (с 1899 г.). Остальными партийными членами Ленинградской РКИ были: заведующий Бюро Жалоб П.К. Смирнов - член РКП (б) с 1917, помощник управляющего делами уполномоченного Т.В.

---

[167] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 33. Л. 4

[168] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 53. Л. 6-7

[169] ЦГА СПб. Ф. 1000. Оп. 8. Д. 242. Л. 7

Степанов с 1918 г., сам управляющий делами И.Ф. Фрейман был лишь кандидатом с 1922 г. Остальные руководители ревизионных групп и инспекций (всего – 4 человека) были беспартийными.

Что касается образования работников РКИ по Северо-западной области, то на момент лета 1925 г. мы имеем следующую картину: из 28 работников, входивших в номенклатуру партии (уполномоченный и его управление, старшие инспектора и заведующие ревизионными группами, а также заведующий Бюро Жалоб), высшее образование имели 12, то есть 42 %, а среднее – 17 работников, то есть 60 %[170]. При этом надо учесть тот факт, что среди имеющих высшее образование имелись как юристы, так и экономисты, счетоводы и бухгалтера, а например, т. Бакаев, хоть и не имевший даже законченного среднего образования, был человеком весьма разносторонним и начитанным, как и многие старые большевики, и при том имел опыт работы в правоохранительных органах. Стаж работы именно в контрольной области у 6 человек был еще дореволюционный, а почти 72 % работников имели стаж работы ранее чем с 1920 г., то есть с момента образования самой рабочее-крестьянской инспекции, и такая статистика не учитывает, например, работу человека в смежной сфере: в бухгалтерии, торговле или юриспруденции, что видно на пример И.Ф, Фреймана, который до работы в Петроградской контрольной палате в 1917-1918 г. имел опыт работы бухгалтера и помощника присяжного поверенного. Поэтому утверждение Ленина В.И. о том, что РКИ держится на дореволюционных кадрах вполне оправданно, однако, назвать их плохими работниками никак нельзя: все старшие инспектора, как правило, были указаны, как справляющиеся со своими обязанностями[171].

Заработные платы работников РКИ на 1925 г. были следующими – уполномоченный, его зам, управляющий делами, главы отделов и юрисконсульт получали в общей сложности 192 руб. в месяц. Зам. управляющего делами, старшие инспектора специалисты – 180 руб., неспециалисты – 160 руб., а консультанты – 200 руб.[172]. В этих цифрах, правда, не учтены, например, компенсации за пользование транспортом.

---

[170] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 33. Л. 6

[171] Там же

[172] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 2. Д. 53. Л. 3-5

Глава 3. Основные направления деятельности ПО НК РКИ

Со всеми вышеупомянутыми событиями появились и новые проблемы. Прежде всего, рост свободной торговли, появление явлений, характерных капиталистического общества, привел к росту взяточничества[173]. Хотя взяточничество существовало и в период «военного коммунизма», особенно учитывая развитие теневого рынка и «мешочничества». С 1921 г. правительственные органы неоднократно били тревогу о том, что уровень взяточничества в советских учреждениях растет[174]. В 1922 г. суды Петрограда, по заверениям прокурора Северо-Западной области, рассмотрели 235 дел о взяточничестве в первые три месяца, а во втором полугодии уже 736 дел[175]. То есть должностные преступления и работа с госаппаратом советского государства в новом десятилетии становились важной проблемой для контрольных органов.

Борьба со взяточничеством в Петроградской губернии в 1922 г. была в центре внимания: было организовано несколько общественных кампаний: например, в Петрограде и Череповецкой губернии под руководством местных комитетов РКП(б). В основном, эти кампании проводились на железной дороге, где совершалось достаточно много злоупотреблений подобного характера[176].

В качестве причин усиления коррупции именно в 20-ые гг. Орлов и Маркосян, называют[177]:

- низкие зарплаты госслужащих

-разрастание бюрократического аппарата

-криминализация властных отношений

-отсутствие реального общественного контроля за действиями власти

---

[173] Орлов И.Б. Маркосян Г.М. Взятка и борьба с ней в годы НЭПа. М: Принципиум, 2013. С. 31-32

[174] Там же. С. 32

[175] Орлов И.Б. Маркосян Г.М. Указ. соч. С. 47

[176] Орлов И.Б. Маркосян Г.М. Указ. соч. С. 96-97

[177] Орлов И.Б. Маркосян Г.М. Указ. соч. С. 53

-слабая социальная защищенность чиновников

-несовершенство законодательства, регулирующего гражданские правоотношения

Первую и пятую указанную причину часто указывали сами органы, которые занимались борьбой со взяточничеством. Но эта тема также была способом навешивания определенных идеологических клише. Так часто указывалось, что взяточничество связано с «новой буржуазией», т.н. «нэпманами», хотя справедливости ради, надо отметить, что далеко не только представителями «новой буржуазии» исчерпывался портрет взяточника на страницах советской печати[178].

Методы борьбы со взятками, которые предлагали органы советского государства, включая и РКИ, прежде всего, были направлены во внутрь. В 1922 г. функционировала комиссия по борьбе со взяточничеством при управлении РКИ по Северо-западной области. Работа этой комиссии и ее делопроизводство велись в рамках режима секретности. Вся переписка велась лично через управляющего делами Петрорабкрина И.Ф. Фреймана [И.Ф. Фрейман – уроженец Лифляндской губернии, латыш, женат, из крестьян, кандидат в члены РКП(б) на 1922 г. Окончил реальное училище и затем, Политехнический институт. После учебы работал на бухгалтерских курсах преподавателем, и одновременно в торговой фирме по основной специальности – счетоводом, затем – главным бухгалтером на городской электростанции, а уже после революции в – Губернской продовольственной комиссии, а затем в отделе снабжения РККА и ВЧК. Совмещал работу управляющим делами Петроградской и Ленинградской РКИ с преподаванием на курсах в латышской партийной школе. На должности управляющего делами Петрорабкрина с нач. 1921 г. В характеристике образца весны 1925 г. было указано, что «разбирается в вопросах структуры госучреждений, знаком с постановкой делопроизводства в этих учреждениях, в работе и в отношениях с сотрудниками по-чиновьичьи формален и не всегда тактичен, в хозяйственно-политических вопросах ориентируется». Скорее всего, погиб в блокаду в 1942 г. (в книге памяти Блокады упоминается Иван Федорович Фрейман 1883 г. рождения)][179].

Работу комиссии предполагалось закончить к январю 1923 г. Сама комиссия, как говорилось в постановлении о ней, имела двоякую цель: борьбу с

---

[178] Орлов И.Б. Маркосян Г.М. Указ. соч. С. 78-79

[179] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 8. Л. 1-10

взяточничеством в рядах самой РКИ и проверка, а по необходимости и чистка аппаратов других советских учреждений[180].

В рамках этой работы НК РКИ в октябре 1922 г. издает ведомственную инструкцию, по которой в качестве взятки в органах РКИ признавались следующие действия сотрудников:

- получение сотрудником наркомата из подотчетного учреждения, вне общего порядка, установленного для всех граждан РСФСР, вещей, предметов продовольствия, материалов, инструментов, а равно и пользование квартирой и перевозочными средствами

-участие сотрудника РКИ в торгово-промышленной деятельности в качестве посредника, комиссионера и контрагента между госорганами и частными лицами при покупке, продаже и сбыту товаров, материалов и изделий производства, а равно и путем сообщения цен, местонахождения товаров и условий их приобретения

-использование сотрудником ведомства своего положения для сообщения, в личной выгоде, заинтересованным лицам и учреждениям сведений о кредитоспособности отдельных предприятий, о выездах за границу или оптации

-получение сотрудником РКИ от подотчетных учреждений или их контрагентов особого вознаграждения за консультацию, составление смет, проектов, планов или исполнение других работ и заданий

-организацию кооперативов, закупочных комиссий или иных подобных организаций при отдельных инспекциях с использованием связи с подотчетными учреждениями для наиболее выгодного, вне установленного для всех граждан порядка, получения и приобретения материальных фондов и осуществления заготовительных операций

-вхождение отдельных сотрудников РКИ или целых групп в кооперативы или другие заготовительные организации подотчетных учреждений, за исключением кооперативов, организованных при высших местных и центральных органах советской власти – ВЦИКе, СТО, губернских исполкомах и.т.д.

-использование сотрудником наркомата своего служебного положения в целях перехода на службу в подотчетное учреждение

---

[180] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 1. Л. 3-6

-получение сотрудником РКИ вознаграждения при прохождении, в порядке предварительной ревизии, ассигновок и всякого рода других платежных документов

-получение вознаграждения при заключении госорганами договоров, при приемке работ, производстве освидетельствования и расчетов с поставщиками и подрядчиками

При этом авторы документа подчеркивали, что речь идет о наиболее типичных случаях, и в зависимости от опыта дальнейшей работы список мог пополняться[181]. Много было сказано о причинах взяточничества, хотя эта тема, само собой, находилась под влиянием идеологии и рассматривалась по преимуществу с позиций материалистических. Главной причиной взяточничества была указана низкая зарплата госслужащих, а также «нездоровая спекулянтская атмосфера», под которой подразумевались, очевидно, нэповские «уступки капиталистам»[182]. Тем не менее, борьба со взяточничеством в циркуляре Петрорабкрина от 17 октября 1922 г. была признана ударной и всем инспекциям было рекомендовано бросить на нее все силы[183]. Среди взяткодателей работникам РКИ на первое место были поставлены начальники подведомственных учреждений[184].

Указанные выше случаи как раз довольно точно отражали те ситуации, в которых работники РКИ сами оказывались «нечисты на руку». Так, сговор между инспектором Петрорабкрина т. Федулиным и председателем комитета по ремонту мастерских т. Вицкевичем привел к завышению ими списка рабочих и служащих, должных получить необходимые предметы обихода, и таким образом, к выделению на это лишнего количества совзнаков, которые были ими присвоены[185].

Объяснение в связи с возможным подозрением на превышение полномочий пришлось давать даже лично уполномоченному РКИ Л.С. Зеликсону, который

---

[181] Орлов И.Б. Маркосян Г.М. Указ. соч. С. 83-85

[182] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 1. Л. 39

[183] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3. Л. 24, Оп. 3. Д. 8. Л. 20 Оп. 3. Д. 1. Л. 19

[184] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 1. Л. 12

[185] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3354. Л. 42-44

направил из Особого фонда премирования работников в Череповецкую РКИ на один паек более, чем следовало[186].

Как можно было понять из указанной выше инструкции, РКИ должна была, во-первых, следить за взяточничеством в своих собственных рядах, во-вторых, контролировать именно экономическую деятельность подведомственных предприятий и организаций с целью соблюдения ими законодательства. Нарушения в области имущественного и обязательственного права, как указывалось в циркуляре управления уполномоченного по Северо-западной области, часто покрывают собой факты коррупции и мздоимства[187]. Из этих нарушений, которые могли свидетельствовать о коррупции, были перечислены: проведение сдачи подрядов и поставок без торгов и соревнования, слишком широкое использование услуг посредников и комиссионеров (частные лица, как уже неоднократно было замечено выше, априори считались более склонными к коррупции, чем госорганы), несоблюдение условий приемки товаров, отпуск товаров кооперативами и хозяйственными органами одним и тем же лицам, канцелярская волокита. В последнем случае было особо отмечено, что проволочки нередко «провоцируют» дачу взятки.

Работа комиссии, вкупе с проводимыми «чистками» рядов РКИ помогли скорее избавиться от взяточников в собственных рядах, нежели в общем масштабе. Случаи мздоимства и использования своего служебного положения никуда не исчезли. Осенью 1924 г. в злоупотреблениях должностными полномочиями был уличен заместитель председателя правления Пищевого Треста Н.И. Лавров, который присвоил себе предметы одежды и мебели, выписанные на имя правления[188].

Второй проблемой, вставшей перед органами государственного контроля в период НЭПа, стало регулирование частной торговли и предпринимательства. После отмены летом 1921 г. государственной монополии на некоторые виды товаров и постепенного открытия частных торговых заведений, советской власти потребовалось выработать определенные границы для частников, а также для государственных учреждений в сфере имущественных отношений и сделок, то есть в сфере

---

[186] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 8. Л. 63-65

[187] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 1. Л. 19

[188] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 22. Л. 4

гражданских правоотношений. РКИ должна была следить за соблюдением участниками этих правоотношений законодательства. Тем более, что в течение 1922 г. вышел закон «Об основных частных имущественных правах, признаваемых РСФСР, охраняемых законами РСФСР и защищаемых ее судами»[189], а в январе 1923 г. в силу вступил новый Гражданский кодекс. Таким образом, проблема взаимодействия с субъектами экономики в новых социальных и правовых условиях также становилась одной главных для НК РКИ с наступлением 20-ых гг.

Новый кодекс предусматривал перевод многих государственных предприятий на хозрасчет (ст. 19)– отныне они становились самостоятельными от государства хозяйственными субъектами, и в этом качестве должны были отвечать своим имуществом за осуществляемые в экономике операции. Такие предприятия назывались трестами.

Частное же предпринимательство по новому кодексу также признавалось, но было ограничено жесткими рамками: физическое лицо не могло владеть более чем одним жилым помещением, его продажа допускалась не более раза в три года, количество наемных рабочих по новому кодексу у частника не могло быть более 20 человек[190]. Собственностью частника не могли быть земля, недра, леса, воды, железные дороги общего пользования и летательные аппараты. Для получения в частные руки предприятия с количеством рабочих, превышающих норму, требовалось заключить концессионный договор с государством. Внешняя торговля могла осуществляться лишь через посредничество наркомата внешторг. Интересным положением была статья № 8, которая предусматривала признание гражданской недееспособности лица, «чрезмерно расточительного»[191]. А статья № 18 предусматривала лишение дееспособности юридического лица, если «его действия противоречат интересам государства»[192].

---

[189] Декрет ВЦИК «Об основных частных имущественных правах, признаваемых РСФСР, охраняемых ее законами и защищаемых судами РСФСР» // СУ РСФСР. 1922. 1-ый отд. № 36. С. 571-573

[190] http://docs.cntd.ru/document/901808921 Дата обращения: 03.03.2017; Гражданский кодекс РСФСР принятый постановлением ВЦИК на 4-ой сессии ВЦИК от 31 октября 1922 // СУ РСФСР. 1922. 1-ый отд. № 71

[191] Там же

[192] Там же

Острой проблемой, которая способствовала жалобам в РКИ, был вопрос об аренде помещений торговцами, потому что, как мы видим, Гражданский кодекс не совсем четко прописывал критерии, по которым могло быть дано разрешение на аренду помещений, из-за чего многое оставалось в ведении соответствующих учреждений на местах. Такие часто выдавались не компетентным органом: так в деле гр. Фроловой постановление на выдачу помещения другой гражданке было выдано жилищным отделом, хотя само помещение было складским, а не жилым[193]. Подобная бюрократическая путаница приводила к долгому рассмотрению подобных дел (как нами уже упоминалось, это дело, в частности, рассматривалось четыре месяца), обоюдным жалобам, но здесь РКИ имела право оставить последнее слово за собой.

Что касается жилых помещений, здесь дело могло быть еще хуже. Жильцы дома № 13 по стремянной улице обращались с жалобой в бюро жалоб РКИ на выселение их из дома и предоставление помещения «Свободному театру». После обращения в жилищный отдел 1-ого городского района, тот принял очень странное, «компромиссное» решение театр оставить, но жильцов не выселять. Коллегия Петрорабкрина же вынуждена была даже нанимать техника, который смог бы вынести заключение: могут ли жильцы «уплотниться» или нет. В итоге заключение вынесли в пользу жильцов, оказалось, что квартирные помещения для размещения там театрального коллектива «непригодны»[194].

В контроле над предприятиями РКИ часто сталкивалось с противодействием или игнорированием своих рекомендаций по поводу работы предприятий. Промышленное бюро, например, не стало выполнять требования Петроградского отдела РКИ об исправлении недостатков работы Стекольного Треста, а ограничилось лишь сменой главы Треста[195]. В то же время РКИ иногда обращало внимание на недостаточное внимание со стороны государственных хозяйственных учреждений к арендованным частником предприятиям: например, на обделение их сырьем[196].

При этом, из-за отсутствия технических знаний у сотрудников Рабкрина, отдел государственных сооружений Олонецкой губернии отказался вступать с

---

[193] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3502. Л. 27

[194] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3503. Л. 31

[195] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 13. Л. 232

[196] Там же. Л. 233

ними в контакт. Инспекция жаловалась, что местные партийные и профессиональные организации не содействуют работе инспекции, предпочитая направлять лучшие кадры «рабочих и крестьян» на иные виды работы. Привлечено на работы в отделы было лишь 4 человека. Из-за этого в Карелии в 1921-1922 гг. не производилось плановых и «летучих» ревизий. Внезапная же ревизия могла встретить и прямое противодействие, как во время одной из ревизий счетной конторы ТЧ-4 в октябре 1922 г. дошло до словесных оскорблений в адрес инспектора[197].

Контроль за коммерческими сделками и частным посредничеством в 1923 г. стал более важной задачей с появлением комиссионных предприятий и коммивояжеров. РКИ надлежало следить: не была ли сделка прикрытием для злоупотреблений, почему предприятие обратилось именно к частному лицу и.т.д. То есть, отслеживание коммерческих сделок в глазах руководителей НК РКИ должно было носить «классовый» характер[198].

По статистике жалоб за 1920-1921 гг. Карельского отдела наиболее волнующими оказались квартирный и продовольственный вопрос[199], а также жалобы с иными просьбами. По социальному составу жалобщики менялись – до1921 г. это были в основном рабочие, затем крестьяне. Количество жалоб за 1921 г. уменьшилось. В новгородской губернии и череповецкой жалоб на волокиту и бюрократизм почти не было[200]. Из неправомерных финансовых мер выявлено лишь наличие внутренней кассы в Губнаробразе за счет поступлений с кинематографа. Жалобы также шли в основном на земельные, продовольственные и жилищные отделы. В самом Петроградском отделе уже за 1922 г. больше жалоб на земельные дела и конфискации и штрафы, жилищный вопрос менее волнует людей.

Ревизия транспортных органов выявил полный хаос в ведении финансовой документации[201]. Интересна при этом констатация в отчете технопроминспекции о трестах того факта, что наибольшие проблемы

---

[197] Там же, Л. 11

[198] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 19. Л. 71-72

[199] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 6. Л. 7-8

[200] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 6. Л. 55-57, 63-65

[201] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 6. Л. 33

существуют у предприятий, которые работают за счет государственного заказа, а не за счет сбыта своей продукции рыночным путем[202]. Лишь тяжелая индустрия в начале 1922 г. начинает активно оживать за счет госзаказов, главным образом, на сельскохозяйственную технику. А так система государственных заказов в начале 20-ых гг. не была достаточно отлаженной, и главные финансовые злоупотребления и проблемы царили именно здесь. РКИ была призвана обращать внимание руководителей трестов на излишнюю самостоятельность предприятий, однако РКИ не имела рычагов, чтобы *обязывать* исполнять свои рекомендации. Поэтому работа инспекции опять сводилась лишь к констатации и выявлению определенных нарушений. За это могли быть уволены отдельные сотрудники, например, кассир или бухгалтер, то есть те, кто непосредственно отвечал за ведение финансовой отчетности. Лишь одна из восьми крупных ревизий Топливной инспекции в 1922 г. привела к возбуждению уголовного дела. Дело касалось растраты, допущенной сотрудниками лесозаготовительных предприятий, после чего 8 человек были привлечены к ответственности[203].

На том же областном совещании отделов НК РКИ по Северо-Западной области были затронуты вопросы составления и проверки местного бюджета, который был введен с развертыванием НЭПа. На совещании докладчик по теме местного бюджета, управляющий финансовой инспекцией Петрорабкрина А. Малышев, обвинил наркомат финансов в сокращении местных бюджетов за счет общегосударственного[204]. Переход на подобные экономические методы хозяйствования был неожиданным для госучреждений области, попривыкшим к методам времен «военного коммунизма», а также для общего хозяйство области, пришедшего в полный упадок с периода Первой мировой войны, революции и Гражданской войны. Это положение ВЦИК и СНК о местном и государственном бюджете было введено раньше, чем центр передал по контроль местной власти некоторые доходные статьи бюджета, например, промысловые налоги[205]. Поэтому докладчик требовал разделить местные бюджеты на губернские, городские и уездные. Также он говорил о необходимости расширения неналоговых доходных статей бюджета, так как до войны, как он указывал, эти статьи давали лишь 22 % бюджета. Под такими статьями докладчик имел ввиду

---

[202] Там же. Л. 235

[203] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 13. Л. 275

[204] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 15. Л. 13-14

[205] ЦГА СПб. Д. 15. Л. 14-15

доход с коммунального хозяйства и предприятий[206], для чего он предлагал передать некоторые национализированные предприятия, не входящие в общегосударственные тресты в ведение местных властей, обратить внимание на развитие некоторых мелких производств (строительных, гончарных), подвергнуть налогообложению рыбные, лесные и горные промыслы, которые не охватывались обычным подворным денежным налогом[207]. Поэтому, заключал докладчик, надо РКИ обратить особое внимание на местное налоготворчество, которое в этих условиях может приобрести бесконтрольный характер[208].

В начале 1922 г. было констатировано, что регистрацию заключенных договоров производит лишь небольшое число учреждений, хотя по разъяснению отдела юстиции Петроградского совета договоры, заключенные между государственными учреждениями о подрядах и поставках подлежали обязательной регистрации[209]. Затем осенью 1922 г. это положение было убрано в новой редакции положения о подрядах и поставках, что привело к путанице среди работников юридических отделов и инспекций. Лишь в Гражданском кодексе 1923 г. вновь фигурирует статья об обязательной нотариальной регистрации договоров между госучреждением и предприятием на сумму более 3 тыс. руб. золотом, и между госучреждением и частным лицом на сумму более 1 тыс. руб. Каждому сотруднику инспекции отныне полагалось иметь при себе экземпляр Гражданского кодекса.

Наказания редко касались крупного начальства, в основном, тех, кто непосредственно занимался финансовыми операциями, например, как в случае кассира на Мурманской железной дороге в октябре 1922 г.[210]

Параллелизм в обследованиях различных губернских РКИ и в обследованиях, которыми занимались срезу несколько контрольных и следственных органов, имел место. Так по делу председателя всероссийского комитета по конским испытаниям т. Саука, дело вели Московская и Петроградская РКИ, а также ГПУ, причем ГПУ арестовала Московскую ревизионную комиссию, которая якобы выявила факты серьезных преступлений, совершенных т. Сауком, и,

---

[206] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 15. Л. 33

[207] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 15. Л. 35

[208] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 15. Л. 38

[209] ЦГА СПб Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 18. Л. 3

[210] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 15. Л. 96

превысив свои ревизионные полномочия, проводила следствие по уголовному делу[211]. Но в итоге, как указывалось в письме Петрорабкрина, расследование отчетности петроградских документов комитета не выявило никаких серьезных нарушений. При этом указывалось, что такие обвинения в адрес т. Саука стали возможными потому, что тот не являлся членом партии и при его комитете не существовало партийной ячейки, которая бы его защитила[212].Нормальным порядком было ведение таких дел сначала РКИ, как в случае с ГосТоргом, где сначала были вскрыты мелкие непорядки, а потом дело было передано в экономический отдел ГПУ, когда масштаб злоупотреблений оказался гораздо больше[213].

Руководство об осуществлении денежной ревизии специально обращает внимание на то, что в условиях сосуществования государственного хозяйства и частного собственника нужно уделять особое внимание отчетности, предоставлению в срок документов, усилению ответственности за бесхозяйственность[214]. Среди отделений РКИ по Северо-западу за 1922 г. имелись жалобы на нехватку сотрудников. Так, Карельское отделение сообщало в своем отчете, что имеет лишь 18 сотрудников, из которых 7 – практиканты[215]. В 1922 г. в отчетах фигурировал пункт о привлечении к работе крестьян и беспартийных. Первой группой преступлений были хищения грузов на железной дороге, по этим вопросам карельское отделение направляло полученные материалы в местное ЧК или Уголовный розыск. При хищения местная администрация составляла акт о недостатке товара, и инспекции не к чему было придраться. При этом и в ревизиях расходов государственных учреждений серьезных нарушений обнаружено не было[216]. Вообще имущественные правонарушения в транспортной сфере были бичом Северо-запада, хотя революционные трибуналы выносили строгие приговоры за особо крупные хищения. Так по делу о работниках Николаевской железной дороги еще в июне 1920 г. было расстреляно 6 человек, а десяток других

---

[211] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 8. Л. 111

[212] Там же

[213] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 14. Л. 3

[214] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 5. Л. 29

[215] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 6. Л. 1-2

[216] Там же, Л. 5

отправлен на общественные работы[217]. Тем не менее, преступления на железных дорогах не слезали с заголовков газет.

Внимательно следила РКИ и за заключением договоров между предприятиями и их представителями или посредниками, особенно, если те были частными лицами. Так, по договору между М.И. Савкевичем и Архангельским губернским отделом народного образования о сбыте алебастра, камня-сырца и медицинского гипса вышеупомянутый М.И. Савкевич, по мнению инспектора, получал слишком большие права[218]. Он заключил договор с Архангельским губоно, а также получил доверенность, которая давала ему больше прав, чем предусматривал договор. Сам же Савкевич занимался операциями, значительно превышающими предусмотренные договором рамки, кроме того, набрал себе на работу сотрудников ненадлежащим путем и вел отчетность не через кассовую книгу, а вручную, однако, так как его представительство было ликвидировано в ноябре 1924 г., то никаких мер к нему не было применено. В этом отчете видно то, как в РКИ понимались пределы «уступок капиталистам».

Среди фабрично-заводских обследований за 1925 г. были обследования крупных трестов: ревизия треста «Центропробизоль» выявила кумовство и протекционизм, с которым вел дела треста т. Шипов, который правда, отчет РКИ увязывал с «засильем» в тресте бывших владельцев пробочных фабрик и их обширным связям с заграницей, а, следовательно, с влиянием на них «заграничных дельцов»[219]. Уже в 1924 г. Ф.Э. Дзержинский попрекал руководителя НК РКИ В.В. Куйбышева за «классовый характер» действий ЦКК-РКИ, - «никакого классового признака самого преступника не должно быть», при этом настаивая на применении суровых наказаний даже за мелике преступления[220].

Мурманское Учредительное Товарищеское Потребительское Общество (МУчТПО) было обвинено даже не в неправильно заключенном договоре, а в

---

[217] Петроградская правда. 1920. 10 июня. С. 2

[218] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 13. Л. 17-19

[219] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 22. Л. 113

[220] Россия нэповская. М. 2002. С. 53

«меркантильном ведении дела», в том, что «большинство сделок совершается с частными лицами, и нет видимой пользы государству»[221].

Сотрудничество РКИ с печатными изданиями наладилось в 1922-1924 гг. С этого момента Петрорабкрин и издания вроде «Ленинградской правды» начинают активно обмениваться корреспонденцией – так, в феврале 1924 г. по отправленному в «Ленинградскую правду» письму было произведено обследование детской клиники государственного рентгенологического и радиологического института, которое установило, что помещение клиники практически не отапливалось[222]. Из-за этого многие лечившиеся там имели обморожение различной степени. РКИ предложила губернскому отделу народного образования принять меры. Теперь отчеты о совместной деятельности КК и РКИ стали регулярно появляться в газетах. Да и отношение к РКИ поменялось: теперь, как отмечал в совеем докладе на XX-ой губернской партконференции Е. Ярославский, если дело предается в КК и РКИ – значит, все серьезно[223].

Новой задачей для Петрорабкрина становилась работа по реорганизации государственного аппарата, причем это касалось даже таких учреждений, как Ленинградской театральное управление при губернском политпросвете и городском отделе народного образования, которое ведало неакадемическими государственными театрами Ленинграда. Как выяснилось в ходе обследования, ЛТУ плохо справлялось со своими обязанностями: несмотря на наличие во многих театрах достаточных средств, помещения театров были плохо оборудованы, крыши подтекали и.т.д. Для улучшения организации также было решено устранить ее двойное подчинение, подчинив ЛТУ только губернскому политпросвету[224].

Подчинение финансового контроля наркомату финансов и его подразделениям, а стало быть, увеличение полномочий финансовых инспекторов привели к участившимся злоупотреблениям на этой должности. Так в 1925 г.фининспектор Соколов и его помощники в нетрезвом состоянии совершали обход своего участка, а затем даже заявились в скорняжный магазин, где пользуясь своими полномочиями, достали спирт и употребили

---

[221] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 14. Л. 118

[222] Ленинградская правда. 1924. 24 фев. С. 4

[223] Ленинградская правда. 1924. 10 мая. С. 3-4

[224] Ленинградская правда. 1924. 26 апр. С. 4

его для личных нужд[225]. Другая группа фининспекторов и агентов. Как указывалось в той же сводке, после посещения нескольких пивных, также проводила обследования подведомственных им участков, а помощник фининспектора Гдовского уезда т. Калько даже устроил дебош в Торговом клубе со стрельбой из пистолета[226]. Другие руководители и работники финансовых и налоговых органов также были отмечены в протекционизме, злоупотреблении служебным положением и взятках в обмен на отсрочки по взысканиям неуплаченных налогов[227].

Не только органы финансового контроля, но и ряды «коммунистического авангарда» - РКП(б), уличались в растратах и неподобающем образе жизни. В типографии «Красный Печатник» пьянствовали председатель ячейки МОПР Калинин, компания рабочих и даже несколько комсомольцев, причем вышеупомянутый Калинин также был уличен в растрате[228].

Если дело касалось высших органов власти, например, вопроса о работе сельских советов и уездных исполкомов, такие ревизии Петрорабкрин должен был согласовывать с губернским исполкомом, в 1923-1924 гг. комиссия, которой поручалась эта ревизия, формировалась под контролем губисполкома, с вхождением туда представителей профсоюзов, РКИ и советов[229].

Наиболее близкой населению была работа РКИ связанная с рассмотрением жалоб и прошений населения, в этом отношении, РКИ имели особый орган – Бюро Жалоб, полномочия которого как раз и состояли в приеме и расследовании обращений, нами уже упоминалось письмо некоего. Бюро Жалоб также было организовано лишь в целом по области и в некоторых уездах[230]. Наибольшее количество жалоб по Карелии – по жилищному вопросу 49 из 156, по продовольственному – 36 из 156 и по незаконным действиям ЧК 12 из 156. При этом больше всего жалоб подано на действия Жилищных отделов, 49 из 156, 52 поданы на «другие советские учреждения».

---

[225] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 3. Д. 22. Л. 5

[226] Там же

[227] Там же, Л. 6-7

[228] Там же, Л. 22

[229] ЦГА СПб. Ф. 1000. Оп. 7. Д. 129. Л. 1-2

[230] Там же, Л. 6-7

Наибольшим количеством жалоб отличились рабочие – 81 из 156. Бюро жалоб не занималось ревизионной деятельностью.

По материалам, касающимся только Петрорабкрина (за первые три месяца 1921 г.), статистика несколько иная: наибольшее количество жалоб подали советские служащие – 193, на втором месте – крестьяне с 183 жалобами и рабочие – 144 жалобы[231]. Примечательно, что жалобы от категорий населения, пораженных советской властью в правах (духовенство, бывшие дворяне и помещики), вообще в этом отчете отсутствуют. Наибольшее количество жалоб поданы на конфискации и реквизиции, а также в категорию, обозначенную как «непорядки в советских учреждениях». В анкете об организации Бюро жалоб при Петрорабкрине была указано, что и в 1920 г. наибольшее количество жалоб поступало именно на конфискации, которые происходили с нарушением декрета СНК от 16 апреля 1920 г.о конфискациях и реквизициях[232]. Причем, само бюро указывало, что нарушения происходили именно из-за произвольного толкования, а иногда и прямого нарушения декрета местными органами власти. Бюро жалоб подало докладную записку в президиум Петросовета, где указывалось, что местные органы «в лучшем случае считают РКИ лишь совещательным органом, который имеет право высказывать лишь пожелания»[233]. Тем не менее, в записке тут же констатировалось, что подобные случаи игнорирования местными властями советских декретов до суда не доводились.

Решения бюро жалоб, в принципе, были обязательными для исполнения государственными учреждениями, как то указывало циркулярное письмо президиума ВЦИК от 30 июня 1921 г., в случае их утверждения заведующим отделом РКИ. Но в то же 1921 г. это постановление часто игнорировалось местными органами управления[234]. Также спорным для РКИ был вопрос о возможности отмены постановлений бюро жалоб народными судами[235]. Все же теоретические полномочия бюро и самой рабоче-крестьянской инспекции простирались вплоть до принятия жалоб об отмене судебных решений.

---

[231] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 4330. Л. 1-3

[232] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 4330. Л. 21

[233] Там же, Л. 22-23

[234]ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1 Д. 4330. Л. 75

[235] Там же

Петроградское губернское бюро было организовано еще в июне 1919 г., в качестве инстанции, принимавшие жалобы от населения при отделе наркомата государственного контроля. Центральным учреждением оно стало вместе с созданием самого Петрорабкрина, и работу начало с 1921 г. Уездные и районные бюро организовывались в разное время и работать начали по-разному, причем для подающих жалобы на действия уездных и районных органов управления именно они были основной инстанцией, а Петроградское бюро – второй. Лишь жалобы на губернские органы сразу подавались в центральное бюро.

При этом наибольшим «успехом» у жалобщиков пользуются отделы губисполкомов – 27 % жалоб и волостные и сельские советы – 23 %. При этом удовлетворено было 13 % жалоб и еще 14 % жалобщиков получили рекомендации по решению проблем, с которыми они обращались, тогда как большинство жалоб – 34 % были просто переданы в иные госучреждения, а в суд были переданы менее 1 %. Это указывает, с одной стороны на специфический и не касающийся серьезных нарушений характер жалоб, но с другой также свидетельствует о неспособности РКИ самостоятельно решать проблемы населения.

Несколько иная ситуация была во втором полугодии 1921 г., где наибольшее количество жалоб было подано на незаконные (по мнению жалобщиков) аресты – 27 %, а конфискации и реквизиции и непорядки в советских учреждениях оказались на втором и третьем местах. Соответственно, наиболее часто жаловались на действия ЧК, а на второй план ушли местные исполкомы и советы. Вместе со служащими, крестьянами и рабочими на этот раз значительно количество жалобщиков от красноармейцев и работников милиции. На этот раз около трети дел удалось решить, а в другие учреждения ушло 22 % дел (примерно столько же жалоб осталось не разобранными). Возможно, рост числа жалоб на ЧК и незаконные аресты связан с произошедшим в марте 1921 г. Кронштадским восстанием и ростом активности карательных органов.

Типичной жалобой на реквизиции и конфискации можно считать жалобу братьев-красноармейцев Мышляевых Ивана, Василия и Никиты на действия председателя Егорьевского уездного Рязянаской губернии исполкома т. Пескова (жалоба была подана по месту службы красноармейцев в Петроградской губернии), который реквизировал квартиру их отца, угрожая

тому арестом и выселением[236]. Жалоба была передана в Рязанскую губернскую РКИ.

В 1921 г. в связи с судебной реформой появились новые органы судебной власти – народные суды. Также в 1921 г. по декрету 11 марта 1921 г. о досрочном освобождении заключенных, подверглись пересмотру некоторые приговоры старых судов – например, дела, посвященные дезертирству из воинских частей и уклонению от призыва по религиозным мотивам (в основном, эти дела касались членов сектантских и малых религиозных групп, например, адвентистов Седьмого дня). Петрорабкрин следил за исполнением судами этого декрета[237]. Некоторые иные постановления о нарушениях в Петрограде законодательства о свободе вероисповедания вынудили бюро подать особое представление в Центральное Бюро Жалоб и заявлений в Москве[238].

Налоговая политика советской власти и в частности, введенный вместо продовольственной разверстки продналог и нарушения, касающиеся его сбора, не входили прямо в компетенцию рабоче-крестьянской инспекции, поэтому жалобы местных крестьян, иногда являвшихся из уездов целыми делегациями, Бюро не могло удовлетворить[239].

А.В. Чернышева в статье, посвященной «письмам во власть» в период Нэпа, указывает, что обращения в РКИ, в отличие от многих других обращений в советские органы регулярно просматривались, и РКИ было одним из немногих органов, которые отчитывались об их рассмотрении[240]. Делалось это, как правило, ежемесячно, вдобавок, отдельные отчеты объединялись в блоки за три месяца, полгода и год, хотя случаи задержки в отправлении отчетов были нередкими, особенно в 1921 -1922 гг.[241]. Учитывая процент удовлетворенных жалоб, мы можем в целом согласиться с тем, что РКИ была, наверное, одним из самых «отзывчивых» органов. Но надо заметить, что жалобы в РКИ были более конкретные, чем некоторые «письма во власть»,

---

236 ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 4. Д. 82. Л. 53

237 ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3358.

238 ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 4330. Л. 103

239 Д. 4330. Л. 102

240 Чернышева А.В. «Письма во власть» как отражение результатов государственной политики // Социология власти. 2005. № 4. С. 114-121

241 ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп .1. Д. 4330. Л. 95

которые зачастую адресовались лично известным деятелям власти и содержали абстрактные претензии к существующим порядкам.

В начале 1922 г. были практически полностью упразднены местные органы РКИ, включая и местные бюро жалоб. Отныне в уездах и губерниях оставались лишь уполномоченные по делам рабоче-крестьянской инспекции, а в Петрограде Центральное бюро жалоб осталось первой и единственной инстанцией для подачи прошений. Надобно добавить, что в состав бюро в 1921-1922 гг. входило ок. 50 рабочих и крестьян, но ими руководило достаточное число опытных юристов, как указывал в анкете сам старший инспектор Бюро[242].

Дела о незаконных конфискациях вновь всплыли в начале 1922 г., причем были случаи конфискации имущества призванных в армию, по трудовой повинности или уехавших в отпуск[243]. Причем, Петросовет принял также два постановления в сентябре 1921 г. и феврале 1922 г., которые не только не давали старым владельцам недвижимого и движимого имущества вернуть его, но и позволяли «сравнительно честным способом» закрепить его за новым. Бюро предложило Петрогубисполкому пересмотреть вышеназванные постановления.

За первую половину 1922 г. в инспекцию поступило 911 жалобы, из которых 23 % поданы рабочими, 21 % красноармейцами и сотрудниками милиции, 19 % крестьянами и 18 % служащими. Несколько возросло число жалоб от «торгово-промышленных элементов», т.е. «нэпманов». Как и ранее наибольшее число жалоб подано на неправомерные конфискации и реквизиции – 26 %. За ними следуют жилищные проблемы и незаконные выселения - 18 %, около 10 % прошений подано на земельные дела, непорядки в советских учреждениях и невыдачу положенных сумм.

При этом в первом полугодии 1922 г. новым главным объектом жалоб становятся жилищные отделы и администрации домов – 21 % жалоб подан именно на них, а на волостные и сельские советы, уездные советы, а также отделы губисполкома подано лишь по 13 % жалоб.

Лишь 17 % жалоб за январь-июнь 1922 г. удалось полностью удовлетворить, а по большинству жалоб - ок. 37 %, даны лишь разъяснения. Процент

---

[242] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 4330. Л. 102-103

[243] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 4330. Л. 97

отказанных жалоб был примерно равен проценту жалоб, отданных в другие учреждения – 10 %[244].

Отсутствие жалоб на аресты можно объяснить относительной либерализацией режима в период наступления НЭПа, переходом от Гражданской войны к мирной жизни. С этим же связано большое количество жалоб на конфискации и реквизиции, особенно недвижимого имущества. Известно, что Петроград в 1919-1920 гг. потерпел значительно сокращение численности населения[245]. Помимо возрастания смертности это сокращение связано с уездом жителей города в сельскую местность, уходом на войну мобилизованных и.т.д. В 1921-1922 гг. это население возвращается обратно, вдобавок к этому вновь начинает расти традиционный для «северной столицы» приток миграции из других районов России. Поимо этого сказалась и идеология: советская власть практически сразу же, в декабре 1917 г. отменила частную собственность на недвижимость. Многоквартирные дома характерные для Петрограда, перешедшие в собственность муниципальных органов и государства давали отличный источник для жилой площади, необходимой «трудящимся массам». Вдобавок ко всему, «непролетарские» элементы таким образом, вынуждены были включаться в новый строй[246]. К тому же в подобных условиях большую власть приобретал домоправитель, «управдом», поэтому вскоре он и жилищный отдел логичным образом стали объектом многочисленных жалоб[247].

Петроградское бюро жалоб в 1922 г. было отмечено в материалах НК РКИ, предоставленных к 10-ому съезду советов, как проделавшее «прекрасную работу»[248]. В целом за 1922 г. было подано 1472 жалобы, из них почти четверть приходится на все те же конфискации и реквизиции, а на втором месте расположены жалобы на жилищные дела. Можно дополнить М.А. Булгакова в том, что «квартирный вопрос» портил не только москвичей, но и петербуржцев, и не только в начале 30-ых. Но и в начале 20-ых гг. Соответственно, органами удостоившимся каждый не менее 15 % жалоб

---

[244] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 4330. Л. 113

[245] Яров С.В. и др. Петроград на переломе эпох Город и его жители в годы революции и Гражданской войны. М.-СПб. 2013. С. 95-96

[246] Орлов И.Б. Коммунальная страна: становление советского жилищного хозяйства (1917-1941). М. 2015. С. 290-291

[247] Там же, С. 293

[248] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 3355. Л. 119

были жилищные отделы, отделы губисполкома, уездные и волостные советы, т.е. статистика жалоб почти повторяет первую половину года[249].

Тем не менее, появляется тенденция рассматривать жалобы РКИ в рамках новых, классовых подходов, а также в рамках того, что РКИ теперь работает на совершенствование государственного аппарата. Так, было решено, что жалобы частных лиц не облагались гербовым сбором, если содержали сведения о недостатках госаппарата, в случае же отстаивания жалобщиком своих личных интересов, гербовый сбор взимался[250]. За разъяснениями РКИ было велено обращаться в налоговые органы.

В 1923 г.после ленинских статей посвященных реорганизации РКИ и последующих дискуссий в самом наркомате, а далее – перестроения организации управления делами НК РКИ по Северо-Западной области, несколько позже – в августе 1923 г. вышло и постановление ЦИК СССР, которое специально касалось бюро жалоб при рабкринах. Согласно ему, бюро жалоб теперь рассматривать жалобы, касающиеся лишь неустройства советского госаппарата и «пренебрежения нуждами рабочих и крестьян», но не жалобы, касающиеся частноправовых интересов, например, жилищных проблем или невыдачи следуемых сумм. Это постановление коренным образом отличалось по своему характеру от постановления о создании бюро жалоб при наркомате государственного контроля в 1919 г., где защита частных интересов граждан ставилась во главу угла[251]. С одной стороны, это означало практически право на игнорирование жалоб со стороны «непролетарского элемента», нэпманов, кулаков, «бывших», так как обычно их жалобы и были «частными», хотя в РКИ они редко превышали 10 % общего числа прошений. То есть частные нужды могли удовлетворяться лишь постольку, поскольку они касались проблем всего «рабоче-крестьянского населения». Теперь инспектора должно было интересовать не столько то, удовлетворены ли или нет интересы конкретного жалобщика, сколько то, почему госучреждение совершило подобные действия, не пренебрегает ли данное учреждение нуждами рабочих и крестьян[252]. С таким отношением поток жалоб в РКИ должен был постепенно сократиться.

---

[249] Там же, Л. 138-139

[250] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 19. Л. 12-13

[251] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 4330. Л. 185-186

[252] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 4330. Л. 188

В 1923 г. в связи с вышеуказанной политикой приема и удовлетворения прошений выросло число жалоб от организаций. Теперь же, как всегда наибольшее количество жалоб на конфискации и реквизиции в действиях коммунальных и жилищных отделов передавались в межведомственную комиссию, которая как раз и рассматривала вопросы о переходе частной собственности в муниципальную и наоборот[253]. Возросло число жалоб от инвалидов и безработных на органы социального обеспечения

Таким образом, объяснимо сокращение числа поданных жалоб в 1923 г. – 904 против 1724 в 1922 г. При этом число отказов почти сравнялось с числом удовлетворенных жалоб 166 против 196[254].

В отчете за январь 1924 г. бюро как свое достижение констатирует тот факт, что в учреждения начал обращаться преимущественно «пролетарский элемент» - 75 %. К тому моменту количество сотрудников бюро насчитывало около 3 человек, а многие дела велись совместно с общим присутствием бюро при управлении делами по Северо-западу. В 1924 г. растет число жалоб от безработных и инвалидов. Удалось наладить регулярное взаимодействие бюро с «Ленинградской правдой»[255], которая стала присылать интересные для РКИ материалы из писем, присылаемых в газету. Всего за 1924 г. пришло 1293 жалобы, из них удовлетворено так или иначе 63 %, более всего жаловались красноармейцы и рабочие, наибольшее количество жалоб пришлось на «волокиту и бюрократизм», а также на «нарушение прав трудящихся». Как мы видим, была несколько изменена форма отчетности бюро жалоб, например, главный предмет жалоб прошлых лет – конфискации и реквизиции, вообще отсутствует в новом отчете, эта категория влилась в более широкое понятие «нарушение прав трудящихся» или в «пренебрежительное отношение к трудящимся», куда же можно было включить, например, и неправомочные аресты, а «бюрократизм и волокита» - это старый пункт «непорядки в советских учреждениях». По сути, можно сказать, что предметы жалоб не изменились, изменилась лишь форма отчетности бюро. Как констатировал отчет бюро жалоб за 1924 г. за год ленинградский госаппарат содержит все еще значительное число недостатков и все еще остро нуждается в изменениях[256].

---

[253] Там же, Л. 190

[254] Там же, Л. 207

[255] Там же, Л. 229

[256] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 4330. Л. 258

Более конкретизированной стала отчетность по органам власти и управления, которые удостоились жалобы на себя. Теперь речь идет уже не только об исполкомах советов, местных советах и жилищных отделах. Органы социального обеспечения (собесы) становятся «популярными» объектами жалоб (17 %), потеснив даже жилищно-коммунальные отделы. Еще чуть больше (19 %) жалоб подано на органы управления, включая милицию и ГПУ.

В отчете за первое полугодие 1925 г. указывалось, что Бюро Жалоб достаточно хорошо знакомо жителям Ленинграда, поэтому поток городских жалобщиков был немал (бюро, как и многие другие подразделения Ленрабкрина располагалось с осени 1924 г. не на Максимиллиановском переулке, д. 6, а в Смольном). Значительно меньше жалоб поступало в 1924-1925 гг. от сельских жителей, из-за расформирования в 1922-1923 гг. местных отделений Рабкрина. Кроме того, помимо жалоб, бюро занималось юридическими консультациями и разъяснениями для населения и советских учреждений. Газетные же заметки о жалобах в РКИ часто могли содержать попросту неверные сведения[257].

За 1925 г. всего поступило 1959 жалоб. Почти 75 % жалоб поступило на одну и трех, категорий: нарушение прав трудящихся – 42 %, пренебрежительное отношение к трудящимся и бюрократизм. Главные объекты жалоб – Собесы и соцстрах (ок. 21 % для каждого), а также посредническое бюро по найму рабочей силы (19 %) – новый орган, созданный вместо Биржи труда, который плохо справлялся со своими обязанностями, часто отказывая в поиске работы населению, в постановке на учет. По новому закону о труде от 4 мая 1925 г. необязательно было регистрироваться в Посредбюро при приеме на работу, что устранило этот источник жалоб. Еще плотнее, чем в 1924 г. было налажено взаимодействие с печатными изданиями, более всего – с «Ленинградской правдой», «Красной газетой» и «Ленинградским рабочим»[258].

---

[257] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 4330. Л. 299-300

[258] ЦГА СПб. Ф. Р-8. Оп. 1. Д. 4330. Л. 277-278

Заключение

Необходимость существования контроля как элемента государственной системы после Октябрьской революции 1917 г. никогда не подвергалась в сомнению среди большевистских вождей. И если поначалу В.И. Ленин считал, что часть контрольно-учетных функций можно возложить на

население, то затем, практика Гражданской войны и необходимость государственного строительства в экстремальных условиях вынудили большевиков сначала сохранить старые контрольные ведомства, а затем уже подвергать их реформированию. Так родилась идея рабочее-крестьянской инспекции – ведомства, отличавшегося от старого дореволюционного контроля более широкими полномочиями и отчасти направленностью.

В положении о рабочее-крестьянской инспекции были подчеркнуты ее новые задачи – следить не только за финансово-экономической деятельностью хозяйственных органов, но и за законностью и целесообразностью распоряжений исполнительных органов и учреждений, принимать жалобы и прошения от населения. Инспекция получала дознавательные функции, а также функции государственного обвинения по вопросам ведения.

Такое разнообразие функций РКИ делало его с одной стороны, весьма важным органом, который пользовался популярностью у населения, что было отмечено в признании Петроградского бюро жалоб образцовым в 1921 г, но с другой стороны, лишало его возможности серьезной планомерной работы. Поэтому начался процесс обратного характера: последовало сокращение штатов и упрощение структуры РКИ, затем инспекция постепенно лишалась ряда своих функций. Сначала функции надзора за законностью перешли к созданной в 1922 г. прокуратуре, затем произошла реформа 1923 г. которая преобразовала РКИ из органа контроля с широкими (хотя и размытыми) полномочиями в орган, который следит за госаппаратом и занимается улучшением его работы.

Первоначальный ленинский план шел еще дальше: он превращал слитые ЦКК и РКИ в чуть ли не главный орган управления государством, который вырабатывал планы работы для всего советского аппарата и мог оказывать воздействие даже на Политбюро ЦК РКП(б). Но в пылу борьбы в Политбюро и частичной изоляции В.И. Ленина от политической жизни, эти положения были подкорректированы.

В итоге РКИ, наконец, занял в советской системе определенное место, получив возможность плановой работы в четко обозначенных рамках, но в то же время эффективность его работы стала зависеть от взаимодействия с другими органами. Постепенно также усиливался прямой партийный контроль над РКИ, который облегчался тем, что местные РКИ и так находились в двойном подчинении (местному исполкому и своему наркомату). Теперь же подчинение де-факто стало тройным: к приведенным выше организациям добавился губернский партийным комитет. На РКИ

теперь возлагалось пресечение мелких недостатков госаппарата и хозяйственной системы, а более серьезные дела оставались в ведении прокуратуры и ГПУ, однако все время реальная практика работы этих учреждений сталкивала их между собой. Исключительно на РКИ осталась работа по совершенству аппарата, контроля их штатов, НОТу и приему жалоб населения. Последняя функция также претерпевает изменения с 1923 г. – новые подзаконные акты, касающиеся Бюро Жалоб при РКИ, устанавливают, что отныне «частные» жалобы, в которых не содержится намек на недостатки госаппарата не принимаются, не принимаются также и жалобы от «нетрудовых элементов». Новый порядок поколебал позиции РКИ как защитницы «несправедливо обиженных», что вылилось в сокращении общего количества поданных прошений и сокращении процента удовлетворенных жалоб с 1923 по 1925 гг.

Что касается специфики собственно Петрорабкрина, то специфика была, во-первых, что Петроград традиционно был одним из самых важных экономических и политических центров России, поэтому от Петроградской РКИ требовалось решать важные задачи. Во-вторых, под началом Петрорабкрина и уполномоченного оказалась не только Петроградская губерния, но и другие, относящиеся к Северо-западной области. И инспекция по мере сил справлялась с этими задачами, будучи одной из лучших местных инспекций, поэтому проблемы, с которыми сталкивался Петрорабкрин, были обусловлены проблемами рабоче-крестьянской инспекции в целом, нежели петроградской спецификой.

Таким образом, Петроградская рабоче-крестьянская инспекция прошла в своей работе два этапа: первый с 1920 по 1923 гг., когда ее полномочия были широки, но структура и практика работы были противоречивы и хаотичны, но происходит постепенное их упорядочивание, и этап с 1923 по 1925 гг. когда инспекция получает более четкие полномочия и возможность системной работы, но одновременно с этим лишается былой самостоятельности, и ее работа становится более формализованной.

Список использованных источников и литературы

Источники:

Архивные материалы:

ЦГА СПб. Ф. Р-8 - фонд петроградского (ленинградского) губернского отдела НК РКИ

Ф. 1000 – фонд петроградского (ленинградского) губернского совета и его исполнительного комитета

Периодическая печать:

Вестник Петрорабкрина (просмотрен единственный вышедший номер за август 1921 г.)

Петроградская правда (Ленинградская правда) (просмотрено с 1 янв. 1920 г. по 26 апр. 1924г.)

Опубликованные источники:

Труды государственных деятелей:

Государство и революция // Ленин В.И. Полн. собр. соч.- Т 33.- С. 7-120

Как нам реорганизовать Рабкрин? // Ленин В.И. Полн. собр. соч.- Т 45.- С. 383-388

Лучше меньше, да лучше // Ленин В.И. Полн. собр. соч.- Т 45.- С. 399-407

Нормативные акты:

Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. Отдел первый. (СУ РСФСР).- 1920-1925 гг.- М: Госюриздат

Гражданский кодекс РСФСР принятый постановлением ВЦИК на 4-ой сессии ВЦИК от 31 октября 1922. // СУ РСФСР. Отдел первый.- 1922.- № 71.

Уголовный кодекс РСФСР, принятый на 3-ей сессии IX-ого съезда Советов 26/05 1922 г. / 2-ое изд.- М: Знание, 1922.- 103 с.

Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, утвержденный постановлением ВЦИК от 15 февраля 1923 г. // СУ РСФСР. Отдел первый.-1923.- № 7.

Делопроизводственные источники:

ЦКК-РКИ в основных постановлениях партии.- М.-Л.- 1927.

Источники личного происхождения:

Как мы работали в Рабкрине: сб. ст. и восп.- Харьков: Книж. Изд-во, 1963.- 72 с.

Письма во власть, 1917-1927: заяв., жалобы, доносы и письма в гос. структуры и большевист. вождям / Редколл. А.В. Квашонкин, А. Берелович, Э. Чинелла и др.- М: Росспэн, 1998.- 664 с.- (Документы советской эпохи)

Литература:

Беляев В.П. Надзорная форма государственной деятельности (вопросы теории).- Белгород: Кооперативное образование, 2001.- 232 с.

Булюлина Е.В. «Жалобщики» и «удрученные»: о работе с заявлениями граждан в рабоче-крестьянскую инспекцию в 1919-1920-е гг. // Вестник РУДН. 2010. № 2. С. 98-105

Ветошкин М. Что делает рабоче-крестьянская инспекция? (Делегатам X-ого съезда РКП(б)).- М: Издательство НК РКИ, 1921. – 8 с.

В борьбе с недостатками госаппарата: по мат. объед. бюро жалоб НК РКИ СССР и РСФСР. М: Госсоцэкономиздат, 1931.- 136 с.

Голотов Д.В. Правовой статус рабоче-крестьянской инспекции в системе органов государственного контроля в 1918-1922 гг. // Теория и практика общественного развития.- 2005.- № 1.

Гулько А.Н. Создание и направления деятельности наркомата рабоче-крестьянской инспекции в борьбе с хозяйственными правонарушениями в начале 1920-ых // Известия РГПУ им. А.И. Герцена.- 2008.- № 61.- С. 98-101

Дианов А.Г. Роль института делегируемых в осуществлении рабоче-крестьянской инспекцией Сибири контрольных функций в 1922-1923 гг.// Омский научный вестник.- 2015.- № 3.- С. 16-19

Дианов А.Г. Преодоление кризиса в рабочее-крестьянской инспекции в период НЭПа // Омский научный вестник.- 2009.- № 3.- С. 12-15

Дорохова Г.А. Рабоче-крестьянская инспекция в 1920-1923 гг.- М: Госюриздат, 1959.- 185 с.

Иконников С.И. Организация и деятельность РКИ в 1920-1925 гг.– М: Изд-во Академии наук, 1960.- 215 с.

Константинов А.П. и др. Ленинские традиции партийно-государственного контроля: из истории создания и деятельности Ленинградской городской и областной КК-РКИ.- Л: Лениздат, 1963.- 144 с.

Косаренко Н.Н. Хутинаев И.Д. Государственный контроль в системе управления.- М: Восход-А, 2009.- 192 с.

Куприященко Г.Н. Деятельность органов Контрольной комиссии и Рабоче-крестьянской Инспекции (КК-РКИ) по развитию научной организации труда в период восстановления народного хозяйства, 1921-1925 гг. : На материалах Ленинградских партийных организаций / автореф. дисс. ...канд. ист. наук.- Л. 1988.- 16 с.

Лунев А.Е. Государственный контроль в СССР. - М.: Госюриздат, 1951.- 80 с.

Муценек Я. Рабоче-крестьянская инспекция в советском строительстве.- Екатеринослав: Изд. Екатеринославского Губсовнота, 1925.- 80 с.

Орлов И.Б. Коммунальная страна: становление советского жилищного хозяйства (1917-1941).- М: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.- 336 с.

Орлов И.Б. Маркосян Г.М. Взятка и борьба с ней в годы НЭПа.- М: PRINCIPIUM, 2011.- 199 с.

Ратьковский И.С. И.П. Бакаев – председатель Петроградской ЧК // Россия в XX веке: сб. ст. / под. ред. М.В. Ходякова.- СПб, 2008.- С. 114-125

Россия нэповская / под ред. акад. А.Н. Яковлева.- М: Новый хронограф, 2002.- 446 с.- (Россия. XX век. Исследования)

Тарасов А.М. Государственный контроль в России.- М: Континент, 2008.- 672 с.

Чистиков А.Н. «Надо арестовывать осторожно»: судебная ответственность советской бюрократии 1917-1920-х // Россия в XX веке: проблемы политической, экономической и социальной истории: сб. ст. / под ред. М.В. Ходякова.- СПб, 2008.- 497 с.

Чистиков А.Н. Партийно-государственная бюрократия Северо-Запада Советской России 1920-х годов.- СПб: Европейский Дом, 2007.- 292 с.

Яковлева И.П. Контрольно-ревизионная деятельность органов рабоче-крестьянской инспекции (по материалам работы органов РКИ Кубани в 1920-ые – начало 1930-ых гг.) // Вестник Адыгейского университета.- 2010.- № 2.

Яров С.В. Е.М. Балашов и др. Петроград на переломе эпох. Город и его жители в годы революции и Гражданской войны.- М-СПб: Центрополиграф-Русская Тройка-СПб, 2013.- 543 с.