

СОЗДАНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАРКОМАТА РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ ИНСПЕКЦИИ В БОРЬБЕ С ХОЗЯЙСТВЕННЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В НАЧАЛЕ 1920-х ГОДОВ

*Работа представлена кафедрой социально-гуманитарных наук
Пятигорского государственного технологического университета.
Научный руководитель – доктор исторических наук, профессор В. А. Казначеев*

В статье анализируются цели и задачи создания органов рабоче-крестьянской инспекции, формы и методы ее деятельности, направленные на борьбу с коррупцией на этапе перехода к новой экономической политике, раскрываются механизмы их реализации в условиях реформирования общественных и экономических отношений в послереволюционной России.

The article examines the purposes and problems of creation of workers' and peasants' inspection organisations, forms and methods of their activity directed at struggle against corruption at the stage of transition to a new economic policy. The author discusses mechanisms of their realisation in conditions of social and economic relations reforming in post-Revolution Russia.

Анализ состояния нормативной и правовой базы регулирования хозяйственно-экономических отношений в первые годы новой экономической политики показывает, что в это время руководство страны решало задачу создания системы государственных органов, которые могли бы эффективно контролировать весь процесс разработки и принятия управленческих решений. Эта задача вытекала из теоретически обоснованного значения функции государственного контроля, способного выявлять возникновение негативных тенденций в ходе достижения целей управления и принимать своевременные меры по устранению причин и последствий различных тактических ошибок и просчетов, обусловленных сложностью и назначением реформ. Предполагалось, что создаваемая система будет основываться на тесном взаимодействии в борьбе с коррупционными проявлениями.

В этой системе особое значение придавалось органам Наркомата рабоче-крестьянской инспекции (РКИ), деятельность которых подчинялась реализации официаль-

ных контрольных функций над финансово-хозяйственной деятельностью учреждений и организаций. Выявленные факты злоупотреблений и нарушений, различных махинаций и других коррупционных проявлений подлежали передаче по подследственности органам Наркомата юстиции для расследования каждого конкретного случая и вынесения приговора в судебном порядке.

Активизация участия Наркомата рабоче-крестьянской инспекции в выявлении правонарушений в хозяйственной сфере относится ко второй половине 1921 г. Наряду с этими функциями его сотрудники обязывались способствовать повышению качества специалистов в советских учреждениях, «не только инспектировать, но и инструктировать аппарат хозяйственных и административных органов»¹.

Для выполнения названных функций на рабоче-крестьянскую инспекцию, по положению, возлагались задачи надзора за учетом, распределением и хранением государственного имущества и наблюдения за пра-

вильным и целесообразным ведением всех текущих хозяйственных операций на предприятиях и в учреждениях. Кроме того, они должны были проводить проверку финансовой, материальной и сметной документации, выработать меры по упрощению делопроизводства, форм отчетности и учета, разрабатывать и выносить на рассмотрение правительственных инстанций меры по рационализации управленческих органов, а также предложения по борьбе с бесхозяйственностью.

В хозяйственной области органы РКИ получили право производить ревизии, изымать документы и в случае выявления нарушений передавать материалы на должностных лиц в суд. К сфере распространения их контрольных функций относился не только государственный сектор экономики и управления, но и предпринимательская среда. Здесь контролеры следили за законностью финансовых операций, соблюдением договорных отношений с государством, своевременным и полным поступлением в казну налоговых и страховых сборов. В сельской местности они контролировали процесс заготовки и хранения сельскохозяйственной продукции, принимали меры по предотвращению ее порчи, расхищения, нецелевого использования.

На местах подразделения РКИ организовывались при губернских и уездных исполкомах. Они подчинялись по принципу подведомственности центральным структурам Наркомата. Например, на Северном Кавказе большинство из них относились к центральной продовольственной и сельскохозяйственной инспекции. В целом органы РКИ были наделены достаточно широкими полномочиями в сфере контроля над деятельностью предприятий и учреждений различных форм собственности, реализация которых дала ощутимые результаты уже к осени 1922 г. Более чем на треть увеличилось число лиц, привлеченных к ответственности за совершение должностных преступлений, или на 37%, по

сравнению с 1921 г. Это указывает на то, что Наркомат рабоче-крестьянской инспекции активно боролся с преступностью и должностными злоупотреблениями. Правда, его компетенция не распространялась на партийные органы, контроль над деятельностью которых даже не оговаривался в положении.

Органы РКИ постоянно совершенствовали свою работу по мере углубления реформ и расширения экономических отношений в стране. В середине 1923 г. на местах при наиболее значимых предприятиях и учреждениях, а также в сельскохозяйственных регионах были созданы ячейки содействия РКИ, они подчинялись соответствующим губернским и ведомственным инспекциям. Их задача заключалась в обобщении опыта хозяйственной и управленческой деятельности, в содействии борьбе с взяточничеством, проявлениями бюрократизма, вымогательства.

К началу 1923 г. была создана специальная комиссия по искоренению названных правонарушений на уровне правительства. Она разрабатывала директивные рекомендации, определяла основные направления борьбы и координировала деятельность заинтересованных государственных органов. Наиболее уязвимыми для совершения коррупционных нарушений являлись отношения между подрядчиками и государственными хозяйственными структурами. Контроль над этой сферой был поручен РКИ, принимавшей меры к нарушителям в рамках гражданского законодательства. Одной из мер являлось рассмотрение предложений о сделках между государственными учреждениями и частными предприятиями на конкурсной основе. Это давало возможность выбрать наиболее выгодные для государства условия сотрудничества с предпринимательской средой, но в то же время благоприятствовало росту взяточничества и совершению других должностных нарушений².

В начальный период нэпа рабоче-крестьянская инспекция добилась определенных

результатов, но ее собственная эволюция не соответствовала развитию среды, в которой она работала. Обстановка в отдельных экономических сферах менялась быстро. Коммерсанты хорошо ориентировались в выборе средств воздействия на государственную номенклатуру. В этом смысле не оставались без внимания и сотрудники инспекции. Среди них также распространялись различные нарушения и злоупотребления. Руководство Наркомата РКИ вынуждено было признать, что в силу «особого характера деятельности» его сотрудники нередко используют свои полномочия для получения различных вознаграждений и услуг от подотчетных им учреждений и лиц. Формы и способы получения взяток инспекторами оказались настолько разнообразными, что их выявление и квалификация требовали приложения немалых усилий. Перед ведомственной комиссией по борьбе с должностными правонарушениями была поставлена задача «по выработке, проведению и осуществлению мероприятий, направленных как на непосредственную борьбу с взяточничеством», так и на устранение условий его распространения³.

Для этого было явно недостаточно надзора над деятельностью сотрудников инспекции. Необходимо было применение комплекса мер. В этой связи было решено провести проверку всего инспекторского состава, ликвидировать группы РКИ в отдельных ведомствах и учреждениях, усилить аппарат Наркомата партийными кадрами, запретить сотрудникам работу по совместительству на любых предприятиях, а также оказание услуг на договорной основе по проведению консультаций, составлению отчетов, смет и другой документации.

Совместительство должностей среди сотрудников РКИ встречалось довольно часто, что, с одной стороны, объяснялось их компетенцией в вопросах делопроизводства, с другой стороны, недостатком таких специалистов в народнохозяйственной сфере и в коммерческой среде. Оно не до-

пускалось, если одна из должностей имела «основной задачей контрольные функции хозяйственного, административного, финансового, бухгалтерского... характера по отношению к остальным занимаемым должностям»⁴. Комиссия по борьбе с взяточничеством распространила разъяснения, в соответствии с которыми получение доверия или вознаграждения по совмещенной должности для сотрудников РКИ приравнивалось к взяткам⁵.

Партийное руководство проявляло озабоченность положением дел в Наркомате рабоче-крестьянской инспекции. Для его нормализации предлагалось даже совместить функции инспекции с задачами партийной контрольной комиссии. Однако сначала было решено задействовать в проверке персонала РКИ возможности ГПУ. Вывод его руководства сводился к тому, что у сотрудников инспекции преобладает стремление к сбору негативной информации о работе предприятий и учреждений, а также их руководителей для использования в меркантильных целях.

Этот вывод свидетельствовал о том, что в органах государственного контроля необходима срочная структурная и кадровая реорганизация. Другого выбора, кроме структурного объединения РКИ с Центральной контрольной комиссией партии, не было. Все мероприятия в этом направлении легли в основу декретов Совнаркома «Об освобождении Рабоче-крестьянской инспекции от ряда принадлежавших ей функций» и «О реорганизации народных комиссариатов Рабоче-крестьянской инспекции союзных республик». К концу года было разработано новое Положение о Наркомате РКИ, в котором были сформулированы задачи, определены его права и обязанности⁶. В сущности своей они оставались прежними, но с этого времени направления работы Наркомата определялись партийными интересами, хотя обе контрольные структуры сохранили за собой формальную независимость.

Реорганизованный Наркомат РКИ стал основное внимание уделять профилактике должностных правонарушений и устранению условий их распространения. В этом смысле он был нацелен на создание нового поколения служащих госаппарата, повышение их ответственности. В обязанности инспекторов входило выявление «типичных... хищений и злоупотреблений с целью выработки организационных способов предотвращения в будущем самой возможности такого рода явлений...»⁷

Декрет ЦИК и Совнаркома о реорганизации органов рабоче-крестьянской инспекции предусматривал также изменение штатной численности сотрудников. К середине 1924 г. была сокращена третья часть должностей, на местах осталось примерно 25% от числа работавших в инспекции в 1921–1922 гг.⁸, но были расширены их полномочия. Наркомат РКИ мог проводить инспекторские обследования всех государственных и общественных органов, акционерных обществ и организаций, созданных с использованием государственных средств. Он получил также право останавливать действие распоряжений должностных лиц, применять к ним административные меры, ходатайствовать о возбуждении судебного преследования за выявленные нарушения. Работа Наркомата строилась с расчетом на гласность ее результатов. Периодически в печатных изданиях публиковались списки лиц, уличенных в совершении коррупционных проступков, нарушивших законодательство или способствовавших возникновению таких нарушений⁹.

Изложенное выше свидетельствует о том, что органам центральной и местной власти в начале 1920-х гг. приходилось не только создавать систему мер противодействия должностным преступлениям, совершенствовать работу выделенных для этого государственных учреждений. Они принимали также меры по искоренению злоупотреблений в деятельности структур, призванных стоять на страже закона. Если проведенная реорганизация Наркомата рабоче-крестьянской инспекции позволила стабилизировать его внутренний климат, четко распределить разграничение полномочий, то качественная сторона вопроса по-прежнему оставалась на невысоком уровне. Имеется в виду прежде всего то, что материалы о коррупционных правонарушениях, добытые контрольными и ревизионными службами, по оценкам специалистов, в большинстве случаев потеряли конкретность и достоверность. Главная причина лежала в плоскости поставленных перед этими органами задач. Сотрудники рабоче-крестьянской инспекции вовсе не учитывали то обстоятельство, что по их материалам следствие должно будет устанавливать не только сам факт, но и обстоятельства совершения преступления. Различными были и методы работы контрольно-ревизионных и следственных органов¹⁰. К тому же в стране порой возникали такие ситуации, обусловленные борьбой за власть, в которых созданная система требовала постоянной поддержки и стимулирования работы в исследуемом направлении. В конце концов, для ее организации и своевременной корректировки нужен был специальный аппарат не только в центре, но и на местах.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР (1917–1975): Сборник документов и материалов. М., 1975. С. 113–114.

² Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. Р-374. Оп. 18. Д. 6. Ч. 1. Л. 21.

³ Там же.

⁴ Сборник узаконений (СУ) РСФСР. 1921. № 67. Ст. 515.

⁵ ГАРФ. Ф. Р-9495. Оп. 1. Д. 2. Л. 4.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

⁶ Деятельность органов партийно-государственного контроля по совершенствованию государственного аппарата (от XII до XVI съезда партии): Сборник документов. М., 1964. С. 29–32.

⁷ Там же.

⁸ Образование и развитие органов государственного контроля в СССР (1917–1975): Сборник документов и материалов. С. 157–159.

⁹ Там же. С. 165–168.

¹⁰ *Громов В., Лаговьер Н.* Расследование хозяйственных и должностных преступлений. М., 1928. С. 16–19.