ФОРМЫ И ВИДЫ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ ИНСПЕКЦИИ В 1920-1928 гг.

Деятельность ***Рабкрина*** в 1920 г. началась, с одной стороны, в обстановке восстановления экономики и развертывания хозяйственного строительства, с другой стороны – при фактическом развале управления, учета и отчетности. В этих условиях Рабкрин направил свою деятельность в первую очередь на наведение порядка в учете, на борьбу с растратами и хищениями. На решение этих задач были направлены проводимые им фактические ревизии.

Фактическая ревизия как форма контрольной работы была введена в практику органов государственного контроля еще в январе 1918 г. Однако порядок и методы осуществления такого рода ревизии получили законодательное оформление лишь в конце ноября 1918 г. в “Правилах о предварительной и фактической ревизии хозяйственной, финансовой и промышленной деятельности советских и общественных учреждений и предприятий” от 26 ноября 1918 г. Эти Правила вместе с “Общей инструкцией по Рабоче-крестьянской инспекции” стали регулировать ее ревизионную деятельность.

Фактические ревизии проводились в виде:

обследований отдельных учреждений, предприятий или организаций, а иногда и целых отраслей управления;

проверки работ и оборота материальных ценностей, участия в приемках, выдачах, освидетельствованиях, учете товаров.

По своему характеру фактические ревизии делились на постоянные и единовременные.

Постоянная ревизия осуществлялась путем прикомандирования к подконтрольным организациям представителей Рабкрина, которые вели систематическое наблюдение за деятельностью соответствующих организаций и учреждений.

Единовременная фактическая ревизия осуществлялась в виде разовых внеплановых или периодических плановых обследований определенных областей хозяйства или отдельных хозяйственных организаций и учреждений.

На контролера, участвовавшего в фактической ревизии возлагались обязанности:

всегда быть в курсе хозяйственных планов контролируемого учреждения (или предприятия), наблюдать за всеми его хозяйственными действиями, следить за порядком и способом их выполнения, оценивать достигнутые при этом результаты, как в техническом, так и в экономическом отношении;

отмечать неправильности, упущения, злоупотребления в деятельности агентов и недостатки в организации хозяйственного механизма и фиксировать их путем отобрания письменных справок, составления актов и включения оговорок в акты, составленные по инициативе представителей администрации;

выяснять причины неправильностей и упущений, а также недостатков в организации хозяйственного механизма путем наблюдения, опроса агентов или устройства совещаний;

изыскивать меры к устранению замеченных неправильностей и недостатков, к исправлению их и к предупреждению повторения их в будущем, а также и к уничтожению причин, их вызвавших;

стремиться к быстрому осуществлению этих мер посредством сношений с местной или, когда потребуется, с центральной администрацией, а также с органами инспекции и их отдельными представителями;

проверять правильность предполагаемых и произведенных расходов;

устанавливать и фиксировать с помощью актов или оговорок в актах размер убытков, причиненных государству неправильными действиями агентов;

производить расследования для выяснения лиц, виновных в неправильностях, упущениях и злоупотреблениях, причем в случае необходимости обращаться к соответствующим организациям с требованием их задержания;

привлекать виновных к суду через соответствующие органы;

принимать меры путем воздействия на судебные или административные учреждения (непосредственно или через высшие органы) к тому, чтобы переданные им для разбора дела завершались в кратчайший срок.

При этом “Общая инструкция по Рабоче-крестьянской инспекции” заостряла внимание на проведение ревизии технической и административной деятельности подконтрольных органов. В ней отмечалось, что “при ревизии центр тяжести работ ревизоров должен лежать в области фактического, а не документального контроля: без фактического контроля ревизия работ не только не дает существенных результатов, но и технически невыполнима, например, нельзя удостоверить правильность количества исполненных строительных работ по представлении на ревизию счета, не проверив последнего на месте производства работ”.

В обязанность Рабкрину вменялось также представительство для участия в комиссиях по проверке и приему выполненных объектов (построенных зданий и сооружений и т.д.)

Большое внимание в деятельности Рабкрина уделялось так называемым летучим ревизиям и массовым обследованиям.

Летучие ревизии проводились внезапно и охватывали контролируемое учреждение или отрасли государственного хозяйства не в целом, а в определенной их части.

Массовое же обследование в отличие от летучей ревизии стремилось к полному и всестороннему изучению вопроса и производилось при более широком участии временно привлеченных к работе в Рабкрине.

Летучие ревизии осуществлялись силами отдела летучих ревизий при Центральном бюро жалоб. Этот отдел сосредотачивал в своих руках направление и организацию такого рода ревизий на территории всей республики. Находясь при Центральном бюро жалоб, отдел расследовал жалобы на действия органов и должностных лиц, а также содействовал деятельности других отделов Рабкрина и проводил обследования всех учреждений, подконтрольным этим отделам. Летучие ревизии проводились быстро, в большинстве случаев в три-четыре дня. После этого ревизионная группа перебрасывалась на другие объекты, что в свою очередь позволяло более рационально использовать силы в условиях недостатка квалифицированных кадров.

Преимущество таких ревизий состояло и в том, что они позволяли немедленно вслед за обнаружением недостатков и злоупотреблений принимать меры к их устранению и тем самым влиять на улучшение работы государственного аппарата.

За 1920 г. было произведено 154 летучих ревизии. Они охватили почти все органы центрального управления страны.

В отличие от организации летучих ревизий, подготовка массовых обследований проводилась более тщательно, к ней привлекался дополнительный состав участников.

Фактической ревизии обычно сопутствовала документальная ревизия. Документальная ревизия как самостоятельный вид применялась РКИ для контроля за денежными и материальными расходами. Проверки хозяйственных планов, ревизии исполненных работ и израсходованных материалов являлись одновременно и фактическими, и документальными.

Со временем центр тяжести работы РКИ стал перемещаться с чисто финансового контроля в сторону всесторонней оценки деятельности органов управления, особенно в области административно-хозяйственной. Чисто документальная ревизия в связи с этим стала утрачивать то место, которое она занимала ранее, до образования Рабкрина.

Вместе с этим дальнейшее развитие стала получать предварительная ревизия.

Предварительная ревизия устанавливалась в первую очередь в отношении особо важных расходов и денежных оборотов. Эта ревизия складывалась, как отмечалось в Общей инструкции по Рабоче-крестьянской инспекции, из проверки хозяйственных планов работ и предполагаемых денежных расходов.

В соответствии с “Обшей инструкцией” ревизия хозяйственных планов стала осуществляться следующими методами:

участием в комиссиях и совещаниях, посвященных вопросам о производстве всякого рода работ, о выполнении различных мероприятий, об издании тех или иных распоряжений, о преобразованиях в административном аппарате и др., рассмотрением таких вопросов в переписке и составлением по ним отзывов;

собиранием сведений и наведением справок о тех хозяйственных предположениях, для осуществления которых предварительного согласия инспекции не требовалось;

рассмотрением этих сведений и справок, оценка предполагаемых действий и принятие мер к отмене тех из них, которые, с точки зрения инспекции, не могут считаться законными и рациональными.

Участие представителей Рабкрина в обсуждении различных хозяйственных вопросов в комиссиях и на совещаниях давало ей возможность получать необходимые сведения о действительном положении дел в учреждениях и предприятиях, а также материалы для предварительного заключения о законности и целесообразности принимаемых решений. Эти действия значительно облегчали проведение документальных ревизий и позволяли немедленно принимать необходимые меры для предотвращения незаконных и нецелесообразных расходов.

Представители Рабкрина участвовали в работе комиссий и заседаний с правом совещательного голоса и могли высказывать свое особое мнение в случае несогласия с постановлением комиссии или заседания, требуя занесения этого мнения в протокол. С другой стороны, несогласие представителя Рабкрина с мнением большинства не приостанавливало исполнения принятого решения. Исключение допускалось в случае, если представитель Рабкрина требовал отсрочки с целью дополнительного изучения вопроса ввиду его сложности или для доклада более высокой инстанции, а также при заявлении им категорического протеста против постановления, если оно явно противоречило действующим законам.

В условиях восстановления экономики предварительная ревизия, как показала практика 1920–1921 гг., проявила себя достаточно действенным средством против злоупотреблений и бесхозяйственности, явилась важным инструментом упорядочения учета и налаживания работы государственного аппарата.

С начала 1922 г. наметилось новое направление в деятельности Рабкрина. Это направление, получившее название “нормализации”, представляло собой одну из разновидностей деятельности по внедрению научной организации труда и управления. Возложение этой работы на Рабкрин было обусловлено тем, что он являлся единственным наркоматом, осуществляющим наблюдение за деятельностью государственного аппарата в целом и который в связи с этим мог изучать опыт и условия работы различных государственных учреждений.

Нормализация имела своей целью совершенствование техники управления и структуры аппарата и осуществлялась по линии улучшения счетоводства, делопроизводства, складского дела, общей структуры аппарата. На основе обобщения практики Рабкрин стал разрабатывать “нормали”, которые после их проверки экспериментальным путем подлежали внедрению в практику органов управления.

Систематически проводились изменения и в структуре центрального аппарата Народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции (НКРКИ). Так, в целях содействия развитию внешней торговли, в составе центрального аппарата НКРКИ в феврале 1921 г. была создана инспекция внешних сношений, которая должна была производить инспектирование и ревизии деятельности Наркомата внешней торговли и всех подведомственных ему органов (как на территории республики, так и вне ее), а также вести контрольное наблюдение за деятельностью Наркомата иностранных дел.

К 1921 г. относится также образование топливной инспекции. В постановлении Коллегии НКРКИ от 17 августа 1921 г. отмечалось, что она образуется в целях тщательного и всестороннего наблюдения со стороны Рабкрина за деятельностью топливных учреждений республики.

В связи с необходимостью правового обеспечении деятельности НКРКИ в марте 1922 г. в его структуру вводится юридический отдел. В Положении о юридическом отделе специально отмечалось, что разъяснения, отзывы и заключения отдела, данные по вопросам деятельности центральных и местных инспекций, обязательны для исполнения, а в случае несогласия с ними – могли быть обжалованы.

В этом же месяце был образован отдел нормализации.

В свою очередь изменения задач Рабкрина не могли отразиться и на тех центральных инспекциях, которые сохранились в составе НКРКИ. Большинство из них также подверглись значительной перестройке. Так, в связи с окончанием гражданской войны и переходом к мирному строительству был сокращен аппарат военно-морской и полевой инспекции, а ее центральная инспекция была переименована в Военно-морскую. Большие преобразования были произведены и в системе местных органов этой инспекции.

В 1921-1922 гг. были внесены изменения в формы и методы контрольной деятельности Рабкрина.

Если фактическая ревизия в годы гражданской войны занимала центральное место среди форм контрольной работы, то на этапе мирного строительства ее роль возросла в еще большей степени.

Сложные организационные задачи восстановления народного хозяйства требовали от Рабкрина максимальной активности в оказании помощи хозяйственным органам. Рабкрин стал заниматься прежде всего такими участками хозяйственной работы, как продналог, товарообмен, кооперация, топливо, деятельность крупнейших государственных предприятий, сдача предприятий в аренду, правильная постановка учета складских операций, борьба с хищениями на складах и железных дорогах.

В 1921 г. был составлен единый план деятельности государственного контроля. План был рассчитан на вторую половину 1921 г. и касался не только объема и характера предстоящих инспекционных работ, но и методов их осуществления. План значительно облегчил координацию различных видов деятельности Рабкрина, направил основные его силы на важнейшие участки народного хозяйства.

Наряду с этим Рабоче-крестьянская инспекция самое серьезное внимание продолжала уделять вопросам постановки счетоводства и отчетности в государственных учреждениях и предприятиях, вопросам совершенствования управленческого аппарата. В ходе своих инспекционных работ, направленных на содействие государственным органам, Рабкрин изучал организацию и деятельность их аппарата, стремясь ориентировать его для выполнения новых политических задач.

Однако с целью экономии сил пришлось отказаться от посылки в подконтрольные учреждения постоянных представителей Рабкрина. Из этих же соображений такие виды фактических контрольных работ как участие в приемках, осмотрах и освидетельствованиях были исключены из практики органов РКИ. Отмена предварительной ревизии также была вынужденной мерой. С другой стороны ее отмена сопровождалась усилением персональной ответственности руководителей за все стороны деятельности подчиненных им предприятий и организаций.

В качестве одного из средств усиления этой персональной ответственности Рабкрина более настойчиво стала применяться передача ревизионных материалов, содержащих констатацию действий преступного характера, соответственно в органы прокуратуры и суда.

Конец 1922 г. был отмечен событием исторического значения – образованием Союза Советских Социалистических Республик. В процессе формирования общесоюзных органов государственного управления СССР весь центр тяжести переместился из НК РКИ РСФСР в НК РКИ СССР.

30 апреля 1923 г. Постановлением Президиума ЦИК Наркомом Рабоче-крестьянской инспекции (РКИ) был назначен В.В.Куйбышев (1923–1926; 1934–1935), который сразу же развернул работу по повышению эффективности деятельности государственного контроля. При этом одной из первых задач В.В. Куйбышева стала разработка нового Положения о Народном Комиссариате РКИ с учетом опыта предшествующей работы.

С этой целью от центральных инспекций были затребованы сведения об основных вопросах их практической деятельности за весь период существования РКИ с отражением как достижений, так и недостатков.

Одновременно над вопросами реорганизации Наркомата стали работать созданные для этой цели комиссии под председательством членов Коллегии, причем все вопросы, носящие принципиальный характер, предварительно разрешались или на Коллегии, или на ее совместных заседаниях с Президиумом Центральной Контрольной Комиссии РКП(б).

В результате было разработано и 12 ноября 1923 г. утверждено Положение о Народном Комиссариате РКИ ЦИК СССР.

В соответствии с новым Положением Рабоче-крестьянская инспекция становилась прежде всего органом преобразования советского государственного аппарата, на который возлагались задачи:

практического и теоретического изучения дела управления с целью выявления недостатков и достоинств действующих органов; постановки опытов и проведения в жизнь практических мероприятий по рационализации техники управления, делопроизводства и отчетности; выработки наиболее совершенных форм счетоводства, калькуляции и составления балансов, а также планов изменения структуры государственных органов как в целях улучшения их работы, так и в целях создания нормальных условий, облегчающих возможность наблюдения со стороны государства;

общего руководства и объединения деятельности всех учреждений, занятых изучением научной организации труда, производства и техники управления, и организации в отдельных случаях опытных станций, показательных учреждений и ячеек содействия по улучшению государственного аппарата;

оценки и проверки по существу работы руководителей и сотрудников административных и хозяйственных органов, оказания им содействия в подборе личного состава; принятия необходимых мер к практической подготовке рабочих и крестьян на руководящие должности;

обследования и изучения причин преступлений и бесхозяйственности руководителей и сотрудников государственных органов, борьбы с подкупами и взяточничеством;

особо тщательного усовершенствования аппарата государственных и хозяйственных органов, особенно непосредственно соприкасающихся с населением, систематического и планомерного использования советской партийной и профессиональной печати в целях беспощадной борьбы с пренебрежительным отношением к нуждам и запросам рабочих и крестьян, особенно неграмотных и малограмотных, а также к трудящимся других национальностей; борьбы со всякого рода должностными и хозяйственными преступлениями, бюрократизмом и т.п.

С целью сосредоточения максимума усилий на выполнении именно этой задачи ряд функций ранее принадлежащих РКИ был исключен из ее ведения. К их числу относились документальный контроль и сплошная последующая ревизия доходных и расходных документов, обязательное предварительное рассмотрение всех плановых смет и документов, подготовка заключений по отпуску средств отдельными государственными административными и хозяйственными органами как в порядке сверхсметных кредитов, так и в порядке выдачи ссуд и субсидий, все виды сплошного текущего контроля и надзора за отдельными денежными операциями государственных органов и связанное с этим участие в приемке и сдаче материальных ценностей и производстве публичных торгов, обязательное производство всякого рода ревизий отдельных сторон деятельности государственных органов, возникающее по частным заявлениям и жалобам, а также по сообщениям отдельных народных комиссариатов, производство обследований по требованиям прокуратуры, суда и следственных органов, обязательное наблюдение за правильным заключением хозяйственных договоров, обязательное участие в междуведомственных и ведомственных совещаниях, исполнение специальных обязанностей, возложенных на РКИ по линии ее бюро жалоб и направленных к защите частноправовых интересов и т.д.

Функция РКИ по совершенствованию государственного аппарата стала основной, но не единственной. РКИ по-прежнему оставалась органом государственного финансового контроля. Так, в соответствии с Положением о Народном Комиссариате РКИ СССР на Рабкрин была возложена обязанность тщательно изучать бюджет Союза и союзных республик и местные бюджеты, учитывать опыт их исполнения с точки зрения финансовой реальности и хозяйственной целесообразности, давать заключения по отчетам исполнения росписи государственных доходов и расходов, составляемых народными комиссариатами финансов СССР и союзных республик. На РКИ возлагалось также проведение обследований и изучение производственных планов и их выполнение хозяйственными организациями, а также выполнение плановых заданий административными и культурно-просветительными органами.

В обязанность РКИ входила проверка деятельности всех государственных и общественных предприятий и их объединений (в том числе кооперативных и профсоюзных, акционерных компаний, смешанных обществ, концессионных предприятий, субсидирующихся государством или оперирующих при участии государственных средств) с точки зрения достигнутых на деле результатов и систематическое инспектирование их на основе материалов обследования и научных данных. РКИ была обязана осуществлять наблюдение за проведением в жизнь законов и постановлений органов государственной власти с тем условием, что это наблюдение устанавливалось в первую очередь за исполнением норм, направленных на совершенствование государственного аппарата.

В Положении было специально выделено в качестве самостоятельного раздела права РКИ, которые ей были предоставлены для выполнения поставленных перед нею задач. Комплекс этих прав был значительно расширен по сравнению с полномочиями РКИ до 1923 г.

Так, Положение впервые зафиксировало право РКИ требовать от всех государственных учреждений и общественных организаций сведений, материалов, документов, актов, объяснений, отчетов и иных справок, характеризующих состояние и деятельность учреждений и предприятий, придав, тем самым, и ранее практиковавшиеся РКИ запросы учреждениям, правовой силой.

Особенно эффективно проявило себя право вызова в Наркомат руководителей и сотрудников подконтрольных РКИ учреждений для дачи объяснений, а также вызов на совместные совещания, заседания и в подкомиссии для обсуждения вопросов, возникших в результате произведенных РКИ обследований. Достаточно результативно это право применялось РКИ в тех случаях, когда руководители ведомств не соглашались провести то или другое мероприятие, рекомендуемое органами РКИ. Вызов на заседание Коллегии Наркомата или на Пленум ЦКК РКП(б), приглашение руководителей учреждения в ЦК для дачи объяснений оказывали значительное воздействие на работу подконтрольных органов.

В Положении специально отмечалось право Народного комиссара РКИ СССР и Коллегии НКРКИ публиковать списки должностных лиц, уличенных в совершении преступлений и проступков, в

бесхозяйственности и пренебрежительном отношении к интересам трудящихся. Это право способствовало воспитанию должностных лиц в духе строгого соблюдения законов и государственной дисциплины и применялось в тех случаях, когда наличие элементов преступления или проступка в действиях того или иного должностного лица не отрицалось руководителями ведомств и учреждений.

Ряд новых полномочий был предоставлен Рабоче-крестьянской инспекции в связи с возложением на нее обязанности по руководству деятельностью учреждений, занимающихся научной организацией труда и управления, например, право создания учреждений, занимающихся рационализацией государственного аппарата (организационных бюро, опытных станций, ячеек содействия по улучшению государственного аппарата и т.д.).

Существенному изменению подверглись и методы деятельности РКИ. Сплошной контроль был заменен обследованием лишь “командно-узловых” пунктов экономики и управленческого аппарата согласно заранее вырабатываемым РКИ и утверждаемым высшими органами власти планам. Отказ от сплошного контроля являлся по существу этапом последовательного, а главное планомерного проведения в жизнь выборочного метода.

Новой сферой деятельности Рабкрина стали вопросы совершенствования государственного аппарата. Эта работа основывалась на теснейшем слиянии практики и научных обобщений.

В целом же основное внимание в деятельности РКИ было сосредоточено на выявлении причин бесхозяйственности и преступлений, совершаемых в учреждениях, и на выработке мероприятий по устранению этих причин.

Совершенствование форм и методов контрольной деятельности РКИ находилось всегда в центре проблем государственного строительства СССР.

На Всесоюзном совещании руководителей РКИ и представителей Контрольных Комиссий РКП(б), проходившем 3–4 февраля 1924 г. в Москве, выступивший с основным докладом В.В.Куйбышев в части совершенствования стиля и методов контрольной работы отметил недопустимость спешки и нетерпения в деятельности контроля, стремление охватить все, за всем угнаться и всех благодетельствовать, указал на необходимость величайшего напряжения воли, выдержанность, терпение, проникновение в понимание того, что трудности совершенно неизбежны и нужно их преодолеть, что только через это контрольная работа может дать ощутительные результаты в смысле улучшения госаппарата, на необходимость поддержания высокого авторитета Наркомата РКИ. “Все должны знать, – подчеркивал В.В. Куйбышев, – что это учреждение (НК РКИ) так построено, что оно гарантирует правильное решение вопроса, что это учреждение состоит из таких лиц, беспристрастие которых совершенно бесспорно, что это учреждение работает такими методами, что выведенное решение является, по всей вероятности, единственно возможным”.

По результатам Всесоюзного совещания были выработаны направления деятельности и программа совместной работы НК РКИ и ЦКК.

В числе очередных задач, организующих работу Наркомата на 1924 г., стало сосредоточение работы на крупных вопросах хозяйственного и административного строительства СССР, с принятием за основу работы материального и финансового бюджета СССР, как организующего планового начала всего народного хозяйства.

В свою очередь организация работы Наркомата вокруг бюджета СССР не означала ограничения работы лишь изучением тех явлений, которые получили цифровое выражение в росписи доходов и расходов государства, так как содержание и состав государственного бюджета в конечном счете определяется всеми процессами хозяйственной и культурной жизни, хотя и не нашедшими в бюджете своего полного цифрового выражения (сельское хозяйство и торговля, кооперация, грамотность и т.д.).

С точки зрения этой задачи работа всех органов РКИ была направлена в сторону разработки мероприятий по оздоровлению бюджета, как в целом, так и в его частях с тем, чтобы при твердом стремлении к бездефицитности бюджета характер его соответствовал существу рабочего государства и чтобы при его построении учитывались интересы рабочих и крестьян Союза.

В целях выполнения поставленных задач РКИ сосредоточила свою работу на следующих основных вопросах хозяйственного и административного строительства:

выявлении реальности государственного бюджета 1923–1924 гг. и анализе фактического его исполнения Народным комиссариатом финансов в 1922–1923 гг., выработке мероприятий по более целесообразному построению государственного бюджета 1923–1924 гг., подготовке заключения по отчету Наркомфина по исполнению государственного бюджета за год и по кварталам, обследовании неналоговых доходов и изучении вопроса о том, какое место они занимают в государственном бюджете;

проблеме соотношения цен продуктов сельского хозяйства (зернопродукты, мясо, кожсырье, лен и хлопок) и государственной промышленности (сельскохозяйственные орудия, ситец, кожа, соль, керосин, сахар);

государственной помощи крестьянскому хозяйству в области льгот по налогам, кредитованию, снабжению сельскохозяйственным инвентарем и содействия развитию технических культур;

вопросах рационализации производства и повышении производительности труда, концентрации промышленности, сокращении накладных расходов, упорядочении промышленной калькуляции, снабжении сырьем и топливом, сокращении числа служащих, планомерном распределение заказов тяжелой индустрии, организации управления промышленности, комплектовании командного состава промышленности и установлении фактической ответственности должностных лиц;

укреплении государственной монополии внешней торговли, развития и укрепления кооперативного и госторгового аппарата внутри страны;

политике заработной платы, повышении зарплаты в соответствии с подъемом промышленности и производительности труда, борьбе с задержкой выплаты зарплаты и с огульными выдачами, тантьемами, наградными, спецставками и т.п., сокращении начислений на зарплату, на практике коллективных договоров;

проблемах планомерного развития всего народного хозяйства и роли Госплана в выработке и увязке элементов народного хозяйства и регулировании рыночных отношений;

развитии транспортного хозяйства и связи в целях достижения бездефицитности транспорта, правильной постановке эксплуатации железнодорожных и водных путей, упорядочении и расширении железнодорожного строительства; восстановлении технических средств транспорта; развитии местного транспорта и связи;

разработке мероприятий по повышению обороноспособности страны, изучению военного бюджета с точки зрения наиболее экономного и целесообразного расходования отпущенных средств по главнейшим видам назначения;

постановке делопроизводства в центральных органах Наркоматов и проверке работ по проведению единого делопроизводства в волостях, изучении аппарата центральных ведомств, нормировании штатов, рационализации структуры аппаратов Наркоматов, постановке дела связи и упорядочении прохождения дела в законодательных органах;

предоставлении законодательной инициативы органам РКИ, административной и карательной политике союзных органов;

постановке союзной статистики;

деятельности сельскохозяйственных, культурно-просветительных органов, а также органов здравоохранения, имеющих общесоюзное значение;

объединении деятельности всех органов, работающих по научной организации труда (НОТ) в области научных и практических работ, выработке мероприятий по научной постановке организации производства и рационализации техники, научной разработке стандартов, выработке научных основ управленческой техники, практическом применении психофизиологии труда, научных методах по охране и гигиене, педагогической работе НОТ, печатной и устной агитации вопросов НОТ;

управлении органами РКИ в центре и на местах, уточнении всех положений, инструкций по органам РКИ, на развитии и укреплении связи центра с местами, инструктировании и регулировании ревизионно-

инспекционной работы местных органов РКИ, согласовании и выработке общих методов и приемов ревизионно-инспекционной и организационной работы, учете личного состава органов РКИ, подведомственных Наркомату РКИ, как в центре, так и на местах, определении и выработке новых упрощенных форм учета работы и отчетности, общем руководстве по осуществлению календарных программ и надзоре за их выполнением, рационализации постановки делопроизводства в НКРКИ и его органах на местах, широкой популяризация деятельности РКИ и информации о ревизионно-инспекционных работах, расширении издательской деятельности НКРКИ;

широкой пропаганде среди трудящихся масс целей и значения работ Бюро жалоб по устранению бюрократизма, волокиты, пренебрежительного отношения к нуждам трудящихся и других дефектов и недочетов советского аппарата, отрывающих его от широких рабоче-крестьянских масс и конкретном осуществлении борьбы с указанными дефектами и недочетами.

По результатам Всесоюзного совещания было установлено, что РКИ на местах, кроме своих территориальных органов (губернских, областных, районных), имеют органы специализированного назначения.

Рабкрины специализированного назначения организовывались для надзора и инспектирования в области железнодорожного, водного и местного транспорта, органов военного и морского ведомства и крупнейших предприятий промышленности, выделенных из ведения местных административно-территориальных объединений. Они состояли из транспортных РКИ, военно-морских РКИ, промышленных РКИ.

Специализированные инспекции создавались:

транспортные – в районах Управлений округов путей сообщения, Управлений или Правлений отдельных железных дорог и государственных пароходств;

военно-морские – в местах расположения штабов военных округов, фронтов, армий и корпусов;

промышленные – в центрах, где расположены наиболее крупные промышленные предприятия, находящиеся в ведении СНХ СССР (Донбасс, Грознефть, Азнефть, Югосталь и т.д.)

Транспортные, военно-морские и промышленные РКИ, находящиеся в районе действия РКИ союзных республик, Управлений областных уполномоченных НКРКИ, могли быть объединены с последними в тех случаях, когда районы обслуживания этих специальных инспекций совпадали с районами областных уполномоченных и сами органы специальных РКИ располагались в местах нахождения Управлений областных уполномоченных.

Кроме непосредственных органов надзора и инспектирования, территориального и специализированного назначения, РКИ стали иметь свои подсобные органы в лице ячеек содействия РКИ по улучшению госаппарата, а также учреждений и организаций, объединяемых РКИ по работе в области НОТ.

На территориальные органы Рабкрина возлагались инспекционные функции и надзор в области народного хозяйства и управления в пределах административно-территориальных объединений. Они состояли из Народных комиссариатов РКИ союзных республик, Народных комиссариатов РКИ автономных республик и РКИ областей, Управлений областных уполномоченных Наркомата РКИ СССР и РКИ союзных республик, губернских (областных) органов РКИ.

Как правило, местные органы Рабкрина, как территориальные, так и специализированного назначения, не имели никаких особых подразделений в своем штате и состояли из:

руководящего состава – коллегии;

инспекторов и инструкторов, непосредственно подчиненных руководящему составу (коллегии, заведующему учреждения);

технического обслуживающего персонала.

В целях рационального построения штатов и подбора сотрудников в местных органах Рабкрина в соответствии с новой их структурой устанавливался принцип деления всего личного состава на

административно-технический персонал и на исполнительно-инспекторский состав, с определением количественного состава первого в размере от 10% до 25%, а второго от 75% до 90 % от общего числа сотрудников РКИ.

В Постановлении Всесоюзного совещания о связи центра с местами и о взаимоотношениях местных органов между собою был определен порядок взаимоотношений Наркомата РКИ СССР с местными органами, взаимоотношения наркоматов союзных и автономных республик и областных уполномоченных с местами, взаимоотношения союзных РКИ с Центром, взаимоотношения в вопросах комплектования штатов местных РКИ.

Наряду с этим на Всесоюзном совещании были рассмотрены вопросы о связи местных органов РКИ с местными контрольными комиссиями.

В Постановлении по этому вопросу было отмечено, что Президиум ЦКК и Коллегия РКИ Союза ССР считают необходимым в целях проведения в жизнь основных задач, возложенных на ЦКК и НКРКИ, впредь до полного объединения работ контрольных комиссий и РКИ, принять меры по объединению и сближению работ контрольных комиссий и РКИ. Предусматривалось проведение совместных совещаний, совместное участие в разработке плана работы, утверждение плана работы со стороны контрольных комиссий и программ наиболее крупных обследований и ревизий проводить совместное рассмотрение и утверждение отчетов о совместной деятельности, делегирование части членов контрольных комиссий как для постоянной работы в органах РКИ, так для проведения тех или иных отдельных ревизионно-инспекционных обследований, принятие всех необходимых мер для последовательного полного слияния работы РКИ и контрольных комиссий на местах.

На основе плана Наркомата РКИ СССР наркоматы союзных республик составили свои планы с учетом местных условий и особенностей.

В свою очередь примерный план и рабочие программы согласовывались с основными наркоматами. Этим согласованием Наркомат РКИ СССР стремился детально установить линию обследований и правильность постановки вопросов, организовать совместную работу как путем образования смешанных обследовательских групп, так и путем получения необходимых материалов, разграничение работы в области обследования между РКИ и ведомственными органами контроля.

В конечном итоге план Наркомата РКИ СССР становился продуктом коллективного творчества самых широких кругов, заинтересованных в улучшении деятельности государственного аппарата. В его формировании принимали участие не только отдельные инспекции и секции Наркомата РКИ Союза ССР, не только наркоматы РКИ союзных республик, но все ведомства и наркоматы СССР и их отдельные управления. Эта коллективная работа в формировании плана являлась лучшим условием его выполнения.

Новые условия совместной деятельности ЦКК и Рабкрина потребовали изменений в структуре Наркомата РКИ СССР.

Учитывая, что промышленная инспекция, торговая инспекция и инспекция труда многие задания выполняли совместно, они были объединены в одну экономическую инспекцию, куда позже вошла и финансовая инспекция. Кроме этого, было расформировано оперативное управление, возглавляющее деятельность отраслевых инспекций. В результате проведенных изменений в состав структуры Наркомата РКИ СССР вошли: Общее управление, Управление по улучшению государственного аппарата, Управление по счетоводству и отчетности, экономическая инспекция, инспекция транспорта и связи, военно-морская инспекция, внеплановая инспекция, юридический и информационно-издательский отделы, Центральное бюро жалоб.

В 1926 г. были определены три направления в деятельности ЦКК–РКИ:

рационализация государственного аппарата управления и хозяйства;

помощь партии и государству в разработке тех проблем, которые являлись решающими для государственного хозяйства и управления;

контроль и проверка исполнения.

Для реализации этих задач 11 марта 1926 г. Коллегия Наркомата РКИ СССР утвердила новую структуру Наркомата. Были созданы сектор рационализации с тремя отделами, сектор контроля и проверки с отраслевыми секциями промышленности, торговли, финансов и т.д., и сектор хозяйственных и культурных проблем, который делился на проблемные группы.

В ноябре 1926 г. началась новая перестройка Наркомата. Пришедший на смену В.В. Куйбышеву Нарком РКИ Г.К.Орджоникидзе (1926–1930) начал реорганизацию структуры Рабоче-крестьянской инспекции в направлении перехода от отраслевых и функциональных секторов к групповой структуре управления.

Приказом Наркома РКИ СССР от 23 декабря 1926 г. были организованы по различным отраслям хозяйственного и советского управления 28 групп: по научным институтам, упрощению контроля, упрощению и сокращению отчетности, капитальному строительству, нормированию труда на предприятиях, изучению госбюджета, упрощению аппарата кооперации, изучению частного капитала, научным институтам, экономическим отношениям в деревне, налоговой системе, путям социалистического переустройства крестьянского хозяйства, структурно-штатной работе, руководству оргбюро ведомств, несколько групп по изучению системы хозяйственного управления (права и обязанности хозяйственных органов, выработка генеральных хозяйственных планов, права и обязанности заводского персонала и др.), несколько групп по изучению системы советского управления (права и обязанности правительственных органов, положение о горсоветах, права и обязанности органов местного советского управления и др.).

Назначение групп постоянно изменялось в соответствии с плановыми заданиями Наркомата РКИ СССР. Перед оперативными группами ставилась задача осуществлять разработку определенных вопросов хозяйства и управления, согласовывая свою деятельность с конкретными задачами хозяйственного строительства, опираясь на поддержку общественности заинтересованных ведомств и их руководителей.

Такая структура сделала аппарат более гибким, простым и оперативным. В результате реорганизации на конец 1926 г. структура центрального аппарата Наркомата РКИ СССР стала состоять из:

Коллегии.

Управления делами, включавшем секретариат Коллегии, общий отдел, финансовый отдел, организационное бюро, учетно-плановое бюро, консультационное бюро.

Организационно-инструкторского отдела.

Сектора контроля и проверки.

28 оперативных групп.

Инспекции транспорта и связи.

Военно-морской инспекции.

Юридического отдела.

СовНОТа.

Однако для более эффективной и оперативной работы по совершенствованию государственного и хозяйственного аппарата у органов ЦКК–РКИ не было еще достаточных прав. Особенно это касалось вопроса о согласовании выводов и предложений Рабкрина по итогам обследований. Прежде чем их утвердить на Коллегии Наркомата РКИ СССР, происходило длительное их согласование, в результате которого терялась как оперативность, так и действенность материалов. Кроме этого, многие постановления Наркомата РКИ СССР не выполнялись ведомствами, так как не носили обязательного характера.

Поэтому важным событием в деятельности органов ЦКК–РКИ стало принятие 4 мая 1927 г. Постановления ЦИК и СНК СССР “О расширении прав Рабоче-крестьянской инспекции”. Этим постановлением признавались окончательным и обязательным к исполнению всеми учреждениями и предприятиями постановления Наркомата РКИ СССР по следующим вопросам:

об упрощении и сокращении учета и отчетности;
о ликвидации излишних органов и представительств;
о сокращении излишних штатов;
об уменьшении накладных расходов;
об изменении организационного строения отдельных частей учреждений и предприятий;
о наложении дисциплинарных взысканий, а также отстранении и увольнении должностных лиц за бесхозяйственность, бюрократизм и волокиту.

В постановлении было предложено всем ЦИК союзных республик внести аналогичные предложения в Положения о Наркоматах РКИ союзных республик и их местных органов. В конечном итоге постановление еще более усилило позиции Рабкрина и еще более подняло авторитет и его значение в системе государственных органов власти.

Становление органов государственного контроля требовало решения многих проблем. Например, с начала реорганизации Рабкрина в 1923 г. вся текущая контрольно-ревизионная работа ведомств, учреждений, предприятий, организаций внутри их возлагалась на созданные при них контрольно-ревизионные органы. Безусловно, что характер работы контрольно-ревизионных органов, выполняющих близкие Рабкрину задачи, вызывал необходимость увязки их деятельности с Рабкрином. Это понимали все. Однако на практике складывалось такое положение, при котором предприятия и учреждения неоднократно подвергались проверкам и обследованиям самых различных организаций. Отмечены были случаи, когда отдельные учреждения и предприятия проверялись по 20-30 раз.

К концу 1927 г. стало окончательно ясно, что множественность контрольных органов приводит к несогласованности в работе этих органов, к дублированию и параллелизму. Поэтому Постановлением ЦИК и СНК СССР от 25 апреля 1928 г. множественность и несогласованность была устранена, в свою очередь на Наркомат РКИ была возложена обязанность по планированию и координированию контрольно-обследовательской работы различных ведомств СССР. Вместе с этим установление централизованного планирования контрольной деятельности не лишало ведомства самостоятельности. За ведомствами сохранялось право инициативы в проведении контроля в подконтрольных им органах в процессе осуществления текущей оперативно-управленческой деятельности. Наряду с этим обо всех проводимых контрольных мероприятиях ведомства должны были ставить в известность Наркомат РКИ.

С учетом этого же постановления Наркомат РКИ СССР 30 мая 1928 г. издал приказ о порядке проведения контрольно-обследовательской работы промышленных предприятий и ведомств, который устанавливал, что каждое предприятие может быть обследовано не более одного раза в год. При этом планы обследований должны были составляться ведомствами и направляться в Наркомат РКИ СССР для подготовки единого годового плана обследований промышленных предприятий. В приказе высказывалось пожелание, чтобы обследование ведущих промышленных предприятий проходило под руководством представителя Наркомата РКИ СССР.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 1 августа 1928 года Наркому РКИ были предоставлены еще большие права. В постановлении устанавливалось, что ведомства должны не только согласовывать планы обследований промышленных предприятий общесоюзного значения, но и осуществлять их лишь по согласованию с Наркоматом РКИ СССР.

В улучшении работы по учету и отчетности важное значение имело создание при Наркомате РКИ СССР института государственных бухгалтеров-экспертов (ИГБЭ). 18 августа 1925 г. Совнарком СССР утвердил Положение об институте, согласно которому создавалась сеть центральных и местных органов государственной бухгалтерской экспертизы. Положение предусматривало создание при Наркоматах РКИ

союзных республик бюро, при местных органах Рабкрина действовали губернские, окружные и уездные государственные бухгалтеры-эксперты.

На ИГБЭ была возложена обязанность делать заключения по всем вопросам счетоводства и отчетности, производить экспертизу по требованию судебных и административных органов, проводить научную разработку вопросов учета и отчетности.

Местные органы Рабкрина для проведения каждой совместной проверки получали разработанные в Наркомате РКИ СССР и союзных республиках рабочие программы обследований. В планкартах определялись цели, задачи и сроки обследования, объекты и методы его проведения, ответственные за выполнение задания. Планкарта или рабочие программы согласовывались с заинтересованными ведомствами и только потом рассылались наркоматам союзных республик и местным КК-РКИ.

Таким образом, в целом в 1928 г. была завершена реорганизация органов государственного контроля, начатая в 1923 г.

Реорганизация Рабкрина и объединение деятельности органов ЦКК-РКИ привела к глубоким качественным изменениям в их деятельности, которые сказались на их структуре, аппарате, взаимоотношениях с другими органами, содержании деятельности, а также на формах и методах государственного контроля и его эффективности.

Материал подготовлен экспертно-аналитическим отделом Контрольно-счетной палаты города Калуги с использованием публикаций сайта Счетной палаты Российской Федерации ***http://audit.gov.ru***