



УДК 9(С18)2+32

Ревизионные комиссии Забайкалья 1920–1930-х гг. как органы общественного контроля за деятельностью местных органов власти

И. А. Перфильева

Забайкальский институт железнодорожного транспорта, г. Чита

Исследуется вопрос деятельности ревизионных комиссий Забайкалья как органов контроля за деятельностью местных органов власти.

Ключевые слова: Забайкалье, ревизионные комиссии, органы власти, контроль.

Контроль как одна из важнейших функций присущ любому управляемому обществу, любому государству. Он – обязательный элемент управления и политического руководства на любом этапе развития государства. Советское общество и государство предложили один из вариантов организации общественного контроля – ревизионные комиссии. Ревизионные комиссии были созданы в начале 1920-х гг. как органы общественного контроля за финансовой деятельностью сельсоветов. Они избирались одновременно с сельсоветами и действовали на основе положений, утвержденных самими исполкомами. Поэтому на местах в работе ревизионных комиссий не было единообразия. Наиболее типичными формами деятельности этих комиссий в первой половине 1920-х гг. являлись: проведение общих обследований сельсоветов, проверка поступающих и расходующих сумм, собранных путем добровольных пожертвований, проверка расходов и доходов учреждений, подчиненных сельсоветам, и рассмотрение вопросов о целесообразности их дальнейшей деятельности [13, с. 352].

В Забайкалье в начале 1920-х гг. ревизионных комиссий вообще еще не существовало. Это было обусловлено поздним установлением советской власти, в результате чего в конце 1922 г. – начале 1923 г. в Забайкалье советский государственный аппарат только создавался, и на местах действовали чрезвычайные органы власти – революционные комитеты, которые не избирались, а назначались. Соответственно, ревизионные комиссии, которые должны были избираться одновременно с сельскими советами, не могли существовать в этот период. Первые ревизионные комиссии в Забайкалье стали создаваться во второй половине 1920-х гг., когда на местах был создан и вполне укрепился аппарат власти и управления. В сельских ревизионных комиссиях Забайкалья, как и в целом по стране, большинство составляли мужчины, в основном все беспартийные. На начальном этапе в ревизионных комиссиях были представлены и бедняки, и середняки, а также зажиточные крестьяне, но большинство

составляли бедняки и середняки [8]. Среди членов ревизионных комиссий были и неграмотные крестьяне, хотя их процент был невысок. Например, в 1930 г. из 1009 членов сельских ревизионных комиссий Бурятии неграмотные составляли 2,6 % [15].

В 1926 г. в целях усиления контроля со стороны населения за деятельностью волостных и районных исполкомов в финансово-хозяйственной области, а также правильного и экономного использования местных средств ревизионные комиссии стали создаваться при волостных и районных райисполкомах. Согласно Положению РСФСР 1926 г., эти комиссии избирались одновременно с советами на районных съездах советов в составе от 3 до 5 членов и 2 кандидатов [16]. В состав районных ревизионных комиссий могли быть избраны не только делегаты съезда. Члены комиссии могли быть отстранены от должности либо их избравшим районным съездом советов, либо президиумом вышестоящего исполкома в случаях совершения ими злоупотребления при производстве ревизий или в случаях явно небрежного отношения к выполнению своих обязанностей. Работа членов комиссий не оплачивалась. На районные ревизионные комиссии возлагалась проверка состояния бюджета исполкомов и находящегося в их ведении имущества, производимых исполкомами строительных, заготовительных и других операций, а также всей документации, касающейся финансово-хозяйственной деятельности райисполкомов. Ревизионные комиссии были уполномочены по своей инициативе, а также по указанию вышестоящего исполкома производить ревизии финансово-хозяйственной деятельности райисполкомов не реже 2 раз в год. Они должны были также регулярно информировать местное население о своей работе.

Созданные в 1926 г. районные ревизионные комиссии Забайкалья, обычно состоящие из 3 человек, практически не выполняли вышеуказанных функций. Только единичные ревизионные комиссии, в частности комиссии, созданные при Хилокском райисполкоме, проводили ежемесячные ревизии райисполкомов. В 1-м полугодии 1928/1929 гг. 16 комиссий Читинского округа провели ревизии 27 райисполкомов и 16 учреждений, т. е. за полгода каждая ревизионная комиссия провела по 1,6 ревизий райисполкома и по 1 ревизии учреждения [5]. Как правило, вся их работа сводилась к проверке касс райисполкомов. Аналогичной была ситуация и в других районах страны. Таким образом, работа районных ревизионных комиссий была крайне слабой, что являлось следствием незнания членами комиссий положения о ревизионных комиссиях и подбором неподготовленных работников. Как характерный случай неосведомленности самих работников райисполкома о функциях ревизионных комиссий можно привести Петровско-Забайкальский райисполком, который своим постановлением в 1926/1927 г. просил комиссию провести ревизию райисполкома [7]. Сельские ревизионные комиссии работали активнее по сравнению с районными. Например, за 1-е полугодие 1927 г. 223 сельских ревизионных комиссии Забайкалья провели 378 ревизий и сделали 282 отчетных доклада, охватив 191 село [6]. Но в отдаленных районах, особенно в национальных, ревизионные комиссии нередко в 1920-х гг. бездействовали.

Партийные и советские органы уделяли большое внимание налаживанию работы ревизионных комиссий, так как, во-первых, эти органы, опирающиеся на бедняков и батраков, олицетворяли собой принцип народовластия, а, во-вторых, от хорошо организованной работы этих комиссий зависела эффективная деятельность сельских и районных органов власти и учреждений. Поэтому, обобщая положительный опыт работы ревизионных комиссий в целом по стране, а также учитывая недостатки в их работе, Президиум ВЦИК 8 октября 1928 г. издал директиву об усилении деятельности ревизионных комиссий [1]. Президиум ВЦИК предложил комиссиям охватывать проверкой не только финансовую, а всю хозяйственную работу районных исполкомов и сельсоветов, а также организаций, учреждений и предприятий, находящихся в непосредственном подчинении этих органов, указал на необходимость более тщательного подбора кандидатов в состав ревизионных комиссий. На основе этой директивы местные партийные и советские органы приняли меры к оживлению деятельности комиссий, улучшению их состава.

В результате ревизионные комиссии центральных районов России стали более регулярно проводить ревизии финансово-хозяйственной деятельности райисполкомов и сельсоветов, глубже изучать и контролировать деятельность местных хозяйственных и административных учреждений. Что же касается Забайкалья, то в начале 1930-х гг. большинство районных ревизионных комиссий проводили ревизии райисполкома 1 раз в полугодие. Одной из причин плохой работы этих органов являлась неподготовленность членов комиссий к такой деятельности, так как в основном в состав комиссий избирались неграмотные или малограмотные крестьяне, которым сложно было разобраться в финансовых документах. Кроме этого, со стороны отделов и, в частности, госфинконтроля не проводился инструктаж членов комиссий. Отсутствовало руководство районными ревизионными комиссиями и со стороны вышестоящих исполкомов. Например, за 1-е полугодие 1928/1929 гг. Читинский и Срегенский окружные исполкомы не заслушали ни одного доклада о работе комиссий.

Проведение массовой коллективизации поставило перед партийными органами задачу осуществления действенного и систематического контроля со стороны широких масс трудящихся за хозяйственно-финансовой работой советов, а также за деятельностью в этой области подведомственных советам учреждений и предприятий. Это обусловило необходимость пересмотра положений о ревизионных комиссиях при сельсоветах и райисполкомах. В этих целях ВЦИК и СНК РСФСР 20 января 1930 г. утвердили новое положение о ревизионных комиссиях при сельских Советах и районных исполнительных комитетах [17], которое в отличие от ранее действовавшего положения уточнило и расширило полномочия комиссий в части контроля за использованием средств, отпускаемых государством для финансирования проводимых сельскими органами власти хозяйственных и социально-культурных мероприятий. В нем также более полно и четко был определен порядок организации, состав, компетенция и формы деятельности ревизионных комиссий. Согласно положению сельские и районные ревизионные комиссии избирались в том же порядке и на тот же срок полномочий, что и сельсоветы и райисполкомы. При

этом Положение 1930 г. расширяло состав комиссий: в сельскую комиссию избиралось 5 членов и 2 кандидата в члены, в районную – от 7 до 9 членов и 3 кандидата в члены комиссии. Членами ревизионных комиссий не могли быть избраны граждане, лишённые избирательных прав, а также члены сельсоветов, кандидаты в члены сельсоветов, работники сельсоветов и их родственники. Сельсоветы не имели права вмешиваться в деятельность ревизионных комиссий, давать распоряжения и требовать отчетов. Председатель сельской ревизионной комиссии утверждался президиумом райисполкома. Руководство сельскими ревизионными комиссиями осуществлялось райисполкомом, которые должны были проверять их работу и заслушивать отчеты комиссий не реже 1 раза в год. Президиум райисполкома обязан был через финансовый отдел осуществлять систематический контроль за работой комиссий и инструктаж.

Новое положение впервые законодательно регулировало взаимоотношения ревизионных комиссий с секциями и общественными организациями, работавшими в селе. В частности, оно устанавливало, что комиссии всю свою деятельность проводят в тесной связи с секциями сельсоветов и райисполкомов. Положение подчеркивало, что комиссии к своей работе обязательно привлекают представителей батрачества, бедняцко-средняцких слоев и женщин, а также представителей профессиональных и общественных организаций. С начала 1930-х гг. на ревизионные комиссии были возложены новые обязанности: проверка хода выполнения советами и подведомственными учреждениями и предприятиями наказов избирателей, а также постановлений районных съездов советов, контроль за работой сельсоветов и райисполкомов в области укрепления и развития сельского хозяйства, кооперации, проведение различного рода кампаний, контроль за законностью проведения добровольных сборов и др. В результате ревизионные комиссии должны были охватывать проверкой не только финансовую, но и всю хозяйственную работу районных исполкомов и сельсоветов, а также организаций, учреждений и предприятий, находящихся в непосредственном подчинении этих органов.

Согласно постановлению СНК о мерах улучшения финансовой работы сельсоветов ревизионные комиссии должны были ежемесячно проводить ревизию кассы сельсовета и ежеквартально докладывать на пленуме сельсовета о ее состоянии, не менее одного раза в год ревизию всех учреждений, находящихся на сельском бюджете. Это было вызвано тем, что в производстве сметных расходов на содержание школ, больниц сельсоветы не руководствовались сметой. Кроме этого, устанавливалась ответственность председателя, а также других сотрудников комиссий (секретаря, счетовода) за растраты и хищения в сельсоветах, если эти растраты были вскрыты не комиссией, а другими органами.

Результатом политики, проводимой советской властью, стало изменение в 1930-х гг. социального состава не только самих советов, но и создаваемых при них ревизионных комиссий. В частности, в сельских ревизионных комиссиях БМАССР и Забайкалья практически не осталось зажиточных крестьян, а колхозники к концу 1934 г. в составе сельских ревизионных комиссий составляли не менее половины всего состава, из них значительная часть были удар-

никами. Как и в 1920-х гг., большинство членов сельских комиссий были беспартийными, что объяснялось в целом невысоким процентом коммунистов в селах. В соответствии с указаниями партийных органов значительно увеличилось количество женщин среди членов комиссий. Так, в составе сельских комиссий Забайкалья в 1935 г. они составляли 18 %, в БМАССР – 21 % при среднем проценте по Восточно-Сибирскому краю – 17,2 % [4; 9]. В 1930-х гг. состав ревизионных комиссий при пере выборах обновлялся практически на половину, что негативно отражалось на работе, так как комиссии каждый раз пополнялись новыми неопытными сотрудниками.

Несмотря на то, что в 1930-х гг. в Забайкалье оставались комиссии, которые вообще не проводили ревизий либо ограничивались проверкой финансовой деятельности райисполкомов и сельсоветов, нельзя не признать, что в целом работа сельских ревизионных комиссий в Забайкалье была налажена. Основными формами работы, применяемыми ревизионными комиссиями Забайкалья, являлись: проведение ревизий и обследований советов и учреждений; выступление с докладами; внесение предложений, контроль за их осуществлением. Так, за 1-е полугодие 1932 г. в Читинском районе 5 сельских ревизионных комиссий обследовали 15 предприятий, работники комиссий выступили с докладами в 7 сельсоветах, внесли 10 предложений, из которых 9 было выполнено сельсоветами [3].

В 1935–1936 гг. число ревизий, проводимых комиссиями, возросло. Например, по Улетовскому району в 1935 г. в месяц в среднем проводилось 5–6 ревизий [10; 12], по Бурятии в 1936 г. – более 10 ревизий в месяц. По итогам ревизий выявлялись нарушения, и виновные лица привлекались к ответственности. В 1-м полугодии 1935 г. в Бурятии по результатам работы сельских ревизионных комиссий был привлечен к ответственности 1 человек, а во 2-м полугодии 1935 г. – 20 человек [14]. Ревизионные комиссии Улетовского района за 1-е полугодие 1935 г. выявили 14 нарушений и привлекли к ответственности 10 человек [11]. Число выявленных нарушений и привлеченных лиц постепенно увеличивалось. Если ранее комиссии вносили единичные предложения, которые чаще всего не выполнялись советами, то к середине 1930-х гг. комиссии стали вносить значительно большее количество предложений по различным вопросам деятельности местных органов власти, и, что очень важно, большинство их решений выполнялось советами. Например, во 2-м полугодии 1933 г. ревизионные комиссии Нерчинско-Заводского района провели обследования 56 сельсоветов, внесли 63 предложения, из которых 45 было выполнено, а комиссии Сретенского района обследовали 22 сельсовета, внесли 101 предложение, из которых 67 было выполнено [2]. При этом нельзя не признать, что и в 1930-х гг. оставались ревизионные комиссии, которые ни разу с момента выборов не проводили ревизий. Чтобы активизировать деятельность ревизионных комиссий и добиться систематического контроля работы ими сельсоветов по постановлению Восточно-Сибирского краевого исполкома, проводились конкурсы на лучшую ревизионную комиссию. В местной периодической печати регулярно освещалась работа комиссий, а также отмечались бездействующие комиссии.

Таким образом, ревизионные комиссии являлись весьма важными органами общественного контроля, которые оказывали определенную помощь в контроле за деятельностью местных органов власти, выявляя нарушения в их работе. Следует отметить, что к 1930-м гг. была основательно разработана нормативная база деятельности этих органов, что в итоге позволило наладить их работу даже в таких отдаленных регионах России, как Забайкалье. При этом деятельность сельских комиссий оказалась более эффективной, чем районных, что было обусловлено постоянным контролем со стороны районных исполкомов. Но привлечение в ревизионные комиссии неопытных, порой даже неграмотных людей приводило к тому, что эти органы не могли в полной мере использовать предоставленные им широкие полномочия.

1. Власть Советов. – 1928. – № 47. – С. 27.
2. ГАИО. Ф. Р. 600. Оп. 1. Д. 651. Л. 57об., 71, 80, 88.
3. ГАИО. Ф. Р. 600. Оп. 1. Д. 658. Л. 70.
4. ГАИО. Ф. Р. 600. Оп. 1. Д. 1276. Л. 36, 37.
5. ГАЧО. Ф. Р. 474. Оп. 1. Д. 245. Л. 40, 41; Д. 360. Л. 17, 25, 270об.; Ф. Р. 1524. Оп. 1. Д. 40. Л. 32.
6. ГАЧО. Ф. Р. 474. Оп. 1. Д. 245. Л. 42об.
7. ГАЧО. Ф. Р. 474. Оп. 1. Д. 360. Л. 261.
8. ГАЧО. Ф. Р. 1085. Оп. 1. Д. 25. Л. 174.
9. ГАЧО. Ф. Р. 1614. Оп. 1. Д. 199. Л. 23; Ф. Р. 1799. Оп. 1. Д. 89. Л. 1об.
10. ГАЧО. Ф. Р. 1799. Оп. 1. Д. 74. Л. 10; Д. 107. Л. 111.
11. ГАЧО. Ф. Р. 1779. Оп. 1. Д. 107. Л. 111.
12. Забайкальский рабочий. – 1934. – 4 окт.
13. *Лепешкин А. И.* Местные органы власти Советского государства (1921–1936 гг.) / А. И. Лепешкин. – М. : Госюриздат, 1959. – 304 с.
14. НАРБ. Ф. Р. 475. Оп. 1. Д. 929. Л. 93об.; Д. 929а. Л. 201.
15. НАРБ. Ф. Р. 475. Оп. 1. Д. 1056. Л. 81.
16. СУ РСФСР. 1926. № 17. Ст. 135.
17. СУ РСФСР. 1930. № 4. Ст. 42.

Control Commissions of Trans-Baikal in 1920–1930 as Public Authorities of Control over Local Administration Activity

I. A. Perfilieva

Trans-Baikal Institute of Railway Transportation, Chita

The article concerns the problems of Control Commissions activity in Trans-Baikal as Authorities of Control over local administration activity.

Key words: Trans-Baikal, Control Commissions, authorities, control.

Перфильева Ирина Анатольевна – кандидат исторических наук, старший преподаватель Забайкальского института железнодорожного транспорта, 672040, г. Чита, ул. Магистральная, 11, тел. 8(3022)24-33-80

Perfilieva Irina Anatolievna – Candidate of Historical Sciences, Senior Lecturer of the Trans-Baikal Institute of Railway Transportation, 672040, Chita, Magistralnaya St., 11, phone 8(3022)24-33-80