
**«ЖАЛОБЩИКИ» И «УДРУЧЕННЫЕ»:
О РАБОТЕ С ЗАЯВЛЕНИЯМИ ГРАЖДАН
В РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ ИНСПЕКЦИИ В 1919–1920-Е ГГ.**

Е.В. Булюлина

Кафедра документной лингвистики и документоведения
Волгоградский государственный университет
Университетский пр-т, 100, Волгоград, Россия, 400062

В статье рассматриваются вопросы образования и деятельности особых структурных подразделений в составе местных органов Народного комиссариата рабоче-крестьянской инспекции – бюро жалоб, задачей которых являлось рассмотрение заявлений и жалоб граждан на действия учреждений и должностных лиц. Освещены нормативно-правовая база деятельности местных бюро жалоб, методы и формы их работы и ее значение для органов власти и рядовых граждан. Исследование проведено на материале Нижнего Поволжья.

Ключевые слова: рабоче-крестьянская инспекция, заявления и жалобы, органы партийного и государственного контроля.

Петр знал, куда надо идти – в РКИ, там любят жалобщиков и всяких удрученных.

А.П. Платонов. Усомнившийся Макар

В России издавна сложилась традиция письменного обращения к власти по разным поводам: от челобитных и прошений царю до заявлений и жалоб большевистским вождям, в партийные и советские органы. Эта традиция сохраняется, хотя и в меньшей степени, и в настоящее время. В свою очередь, и властные органы всегда рассматривали работу с обращениями граждан одним из действенных средств надзора за деятельностью государственного аппарата и должностных лиц. Для этой цели создавались особые государственные учреждения, первым из которых был Челобитный приказ, основанный в 1550 г. для приема и разбора челобитных, поступавших на имя царя, во главе с видным сподвижником Ивана Грозного А.Ф. Адашевым. Приказ также принимал апелляционные жалобы на решения должностных лиц и государственных учреждений. В эпоху Петра I этим занимался особый государственный чиновник – генерал-реклетмейстер, в XIX в. – Комиссия прошений (1).

Руководители Советского государства также уделяли работе органов государственной власти с заявлениями и жалобами граждан большое внимание. В.И. Ленин считал, что «дельные жалобы имеют серьезное значение и приводят к серьезным результатам» (2). По его инициативе VI Всероссий-

ским съездом советов, состоявшимся 6–9 ноября 1918 г., было принято постановление «О точном соблюдении законов», в котором, в частности, говорилось о праве каждого гражданина Республики обжаловать действие любого должностного лица и любого советского учреждения (3).

В апреле 1919 г. в составе Наркомата государственного контроля было создано Центральное бюро жалоб и заявлений (4). На местах, при губернских отделениях госконтроля также создавались бюро жалоб и заявлений.

Тема деятельности советских органов партийного и государственного контроля имеет обширную историографию. Подробный историографический обзор за период 1920–1960-х гг. приводится в монографии С.Н. Иконникова, вышедшей в 1971 г. (5). В последующие годы эта тема также активно разрабатывалась отечественными исследователями (6). В этих работах уделялось внимание и деятельности бюро жалоб в составе органов государственного контроля, но, в основном, Центрального бюро.

Настоящая статья посвящена наименее изученному аспекту – работе местных бюро жалоб в 1919–1920-е гг. В работе поставлены следующие задачи: рассмотреть нормативно-правовую базу деятельности местных бюро жалоб, методы и формы их работы и ее значение для органов власти и рядовых граждан. Исследование проведено на материалах Нижнего Поволжья.

Деятельность местных бюро жалоб определялась декретом ВЦИК от 9 апреля 1919 г.

В соответствии с декретом жалобы и заявления должны были приниматься от всех без исключения граждан республики в присутственные дни. Заявители могли подавать жалобы как устно, так и письменно. Устные жалобы заносились в журнал в присутствии посетителя, зачитывались ему и им подписывались. Никакими сборами и пошлинами заявления граждан не должны были облагаться.

Жалобы и заявления должны были включать точные сведения о заявителе и о лице или учреждении, на действия которого приносилась жалоба, а также перечень свидетелей и доказательств, подтверждавших жалобу, если такие были.

К заявлению или жалобе могли быть приложены необходимые документы или копии, которые после рассмотрения возвращались заявителю.

Рассмотрению подлежали жалобы, в которых сообщалось о нарушениях или неисполнении декретов, распоряжений центральной власти, злоупотреблениях должностных лиц, канцелярской волоките, грубом обращении с гражданами, незаконных арестах, обысках, конфискации и реквизиции имущества граждан и т.д. Жалобы могли подавать не только потерпевшие, но также лица и учреждения, оказавшиеся свидетелями незаконных действий.

Не рассматривались жалобы на решения, приговоры и определения судебных органов, если только они не указывали на злоупотребления со стороны судей. Также не подлежали рассмотрению жалобы на постановления СНК и ВЦИК. Жалобы частного характера, между гражданами, должны были рассматриваться местными народными судьями.

В течение лета 1919 г. Наркомат госконтроля было утверждено несколько нормативных документов о местных бюро жалоб: Положение о местных отделениях Центрального бюро жалоб и заявлений, Инструкция для Бюро жалоб и заявлений при губернском отделении государственного контроля, Инструкция для Бюро жалоб и заявлений при советских учреждениях.

В соответствии с этими документами работа местных бюро жалоб и заявлений строилась следующим образом. Во главе бюро стоял заведующий, он имел заместителя. В состав бюро входили: юрисконсульт; контролеры, расследующие жалобу; по одному представителю от ВКП(б) и профсоюзов. Имелась канцелярия во главе с секретарем. Все поступившие жалобы регистрировались и передавались на предварительное рассмотрение заведующему или заместителю. Жалобы, признанные необоснованными, отклонялись, об этом уведомлялся жалобщик. Жалобы и заявления, требующие проверки, направлялись по распоряжению заведующего или заместителя в соответствующее государственное учреждение, ревизионный отдел губернского отделения госконтроля или сотруднику бюро жалоб для непосредственного расследования.

Рассмотренные жалобы со всеми материалами поступали для решения в общее присутствие бюро жалоб, которое выносило по ним постановление. Оно утверждалось заведующим губернского отделения госконтроля, после чего доводилось до заявителя и того учреждения или должностного лица, на которого жаловался гражданин. Постановление необходимо было исполнить в срок, указанный бюро. В случае неисполнения бюро сообщало в Центральное бюро жалоб или передавало дело судебным органам.

Местные бюро жалоб должны были в конце каждого месяца составлять отчет о движении жалоб по определенной форме в трех экземплярах: первый – в Наркомат госконтроля, второй – в Центральное бюро жалоб, третий – для публикации в местной газете. Чрезвычайно любопытна форма ежемесячного отчета, невольно отразившая и все болевые точки советской действительности, чреватые нарушениями прав гражданина, и возможных виновников этих нарушений:

«Год, месяц, число, наименование отделения;
– общее число поступивших за месяц жалоб.

А. Предмет жалобы: а) самоуправство военных властей; б) действие земельных комитетов; в) чрезвычайный налог; г) реквизиция и конфискация; д) продовольственное дело; е) незаконные обыски и аресты; ж) недостатки транспорта; з) школьные непорядки; и) канцелярская волокита.

Б. На кого принесена жалоба: а) чрезвычайные комиссии; б) военные власти; в) железные дороги; г) продовольственные отряды; д) сельские комитеты; е) совнархозы; ж) другие советские учреждения.

В. Кто подавал жалобы: а) крестьяне; б) рабочие; в) красноармейцы; г) советские служащие; д) торгово-промышленный элемент; е) бывшие помещики; ж) советские учреждения; з) крестьянские общества.

Г. Движение жалоб:

- оставалось от прошлого месяца;
- рассмотрено;
- находится в производстве.

Д. Результаты жалоб:

- устранение от должности виновного лица;
- возбуждение вопроса о предании суду;
- исключение из партии;
- поставлено на вид» (7).

В апреле 1920 г. Наркомат государственного контроля был преобразован в Наркомат рабоче-крестьянской инспекции (НК РКИ) (8). За новым наркоматом сохранились все прежние обязанности органа государственного контроля, но структура и методы работы изменились. На местах были созданы отделения РКИ на правах отделов исполкомов советов, при них – бюро жалоб.

В 1921–1922 гг. ВЦИК был издан целый ряд нормативных актов, регулирующих деятельность бюро жалоб. В них подтверждалось право бюро жалоб издавать акты, имеющие обязательную силу, определялись взаимоотношения бюро жалоб с органами прокуратуры. Бюро жалоб предоставлялись права органов дознания по делам о нарушениях, содержащих признаки преступлений, если сведения о них получены из жалоб граждан (как правило, это касалось должностных и хозяйственных преступлений) (9).

15 августа 1922 г. НК РКИ издал инструкцию для губернских бюро жалоб, которая внесла некоторые изменения в организацию их работы (10). По инструкции, заведующий бюро жалоб назначался управляющим губернским отделением РКИ по согласованию с губернским комитетом РКП(б). Предварительное заключение по жалобам давал юридический консультант губРКИ, расследование проводили сотрудники губернской РКИ и ее уполномоченные в уездах. Все дела местных бюро жалоб рассматривались и разрешались комиссией в составе заведующего губРКИ (председатель), представителя губернской контрольной комиссии губкома партии и представителя губернского совета профсоюзов.

Начиная с 1923 г. НК РКИ проводил последовательную политику, направленную на ограничение состава заявителей путем исключения из их числа «нетрудового элемента», а также на отказ рассматривать жалобы по частным правовым и имущественным вопросам (11).

По «Положению о Центральном бюро жалоб НК РКИ СССР и его местных органах» от 3 ноября 1923 г. губернские бюро могли рассматривать жалобы только на действия волостных и уездных органов власти и отделов губисполкомов. Жалобы на действия самих губисполкомов и их президиумов рассматривались Центральным бюро жалоб (12).

НК РКИ СССР являлся объединенным наркоматом, в союзных республиках имелись одноименные наркоматы. В этот период времени было осу-

ществлено слияние РКИ с Центральной контрольной комиссией ВКП(б), то есть создание единого партийно-государственного контроля. Реорганизация сопровождалась сокращением штатного состава РКИ.

В конце 1924 г. была предпринята попытка ликвидировать бюро жалоб в целях упрощения центрального и местного аппаратов НК РКИ и передать их функции внеплановым инспекциям союзного и республиканских наркоматов РКИ. Но так как поток жалоб и обращений граждан в органы РКИ из месяца в месяц рос, а внеплановые инспекции были перегружены обследованиями, фактически бюро жалоб продолжали существовать, хотя их штаты сильно сократили. В губернских бюро числилось не более 3 чел. В феврале 1927 г. президиум ЦКК ВКП(б) и коллегия НК РКИ СССР приняли постановление об увеличении штатов местных бюро жалоб до 5 чел. (13).

Ежегодно губернские бюро жалоб проводили анализ поступления и разрешения жалоб. Например, в 1927 г. в бюро жалоб Царицынской РКИ поступило 599 жалоб. Из них:

- на бюрократизм и волокиту – 31%;
- небрежное и невнимательное отношение к трудящимся – 15%;
- бесхозяйственность – 10%;
- трудовые споры – 7%;
- прочие – 37%.

Из числа поступивших жалоб было:

- удовлетворено – 49%;
- передано на рассмотрение в другие учреждения – 11%;
- признано необоснованными – 27%;
- осталось в производстве – 13% (14).

Для широкого освещения своей деятельности работники губернских РКИ выступали с докладами в партийных и советских органах, на страницах печати, собраниях рабочих и служащих, крестьянских сходах. В 1928 г. при всех бюро жалоб были созданы совещания рабочих заседателей, на которых разбирались наиболее важные жалобы, в основном на бюрократизм должностных лиц и т.п. Заседатели выбирались из рабочих или служащих для разбора конкретного дела. Совещания состояли из 10–15 чел., они проводили свои заседания на предприятиях и в учреждениях. Постановление совещания можно было обжаловать в соответствующем органе РКИ. Наиболее строгие меры совещания сводились к снятию бюрократа с работы с запрещением занимать ответственную должность в течение 2–3 лет (15).

Несомненно, государственные органы считали жалобы граждан своеобразным барометром общественной жизни. На основании отчетов местных бюро жалоб Объединенное бюро жалоб НК РКИ СССР и РСФСР (созданное в 1926 г. взамен ликвидированного в декабре 1924 г. Центрального бюро жалоб) готовило анализы и доклады, которые заслушивались на заседаниях президиума ЦКК ВКП(б) и коллегии НК РКИ СССР. В 1928 г. ОБЖ были

предоставлены большие права: наложенные им взыскания, после их утверждения наркомом, приобретали силу решений коллегии наркомата (16).

Несмотря на то что с официальной трибуны органы РКИ постоянно подчеркивали, что обращения граждан являются формой участия населения в государственном управлении, так как жалобы, в основном, касаются недостатков в работе государственных и хозяйственных органов, из доклада ОБЖ на заседании президиума ЦКК ВКП(б) и коллегии НК РКИ СССР 25 января 1929 г. следует, что более 53% жалоб содержали просьбы личного характера (17).

Для граждан на местах подчас лишь вмешательство РКИ помогало в решении тех или иных вопросов. Например, у крестьянина Сталинградской губернии Первеева по подозрению агента угрозыска была отобрана лошадь, а сам он привлечен к суду. Суд крестьянина оправдал и постановил вернуть ему лошадь как незаконно отобранную. В течение года крестьянин ходил с исполнительным листом от губернского прокурора в милицию и другие учреждения, но лишь после жалобы в губРКИ получил лошадь обратно.

Крестьяне, объединившиеся в кооперативное товарищество, собрали денег на приобретение запчастей для трактора. В губгосторге им отказали за неимением запчастей, хотя на складе торга они были. По просьбе крестьян был послан инспектор губРКИ, после чего кооперативное товарищество получило запчасти.

Заводоуправление Бекетовского лесозавода треста «Волго-Каспий-Лес» приняло на работу 32 подростка, они работали 7 месяцев, затем их рассчитали, не заплатив. Подростки обращались в профсоюз, их уполномоченный в течение года ходил по разным учреждениям, и лишь после вмешательства губРКИ они получили свои деньги.

По распоряжению Усть-Медведицкого окружного отдела народного образования была уволена учительница Попова как дочь священнослужителя, хотя общее собрание граждан станицы Кременской и школьный совет ходатайствовали за нее как за добросовестного и примерного работника. Бюро жалоб губРКИ приняло участие в этом вопросе, Попова была восстановлена на работе, ей выплачено содержание за все время с момента увольнения (18).

Таким образом, изучение вопросов образования и деятельности бюро жалоб позволяет прийти к следующим выводам. Советское государство с первых лет своего существования уделяло значительное внимание работе с обращениями граждан, рассматривая ее как важное средство государственного контроля над деятельностью государственного аппарата и должностных лиц.

В целях упорядочения этой работы был принят целый комплекс нормативных правовых актов, определивших организационное устройство, формы и методы деятельности бюро жалоб в центре и на местах. Советское законодательство на эту тему носило ярко выраженный социальный характер, декларировало право граждан на защиту своих законных интересов.

Однако органы власти, создавая бюро жалоб, пытались, прежде всего, придать организованный характер выражению недовольства граждан и направить его в определенное русло, получить источник информации о недостатках в работе государственного аппарата. В связи с этим государство проводило последовательную политику, направленную на ограничение круга заявителей и предмета жалоб.

Тем не менее деятельность бюро жалоб для граждан в рассматриваемый период имела большое значение. Работа с жалобами позволяла вскрывать факты грубого нарушения законности, облегчала доступ людей в государственные инстанции. Бюро жалоб смогли помочь многим гражданам защитить их права. Работники местных бюро жалоб ответственно относились к своим обязанностям, внимательно следили за выполнением сельскими и городскими властями обязательств государства по отношению к гражданам. Деятельность бюро жалоб привлекала интерес и находила отклик у широких слоев населения.

С усилением административно-командной системы управления органы государственного контроля претерпели серьезную трансформацию. В их деятельности на первый план выходит контроль выполнения партийных решений. Решением XVII съезда ВКП(б) в 1934 г. (19) был ликвидирован НК РКИ, в том числе и бюро жалоб. Образованные взамен Комиссия партийного контроля при ЦК ВКП(б) и Комиссия советского контроля при СНК СССР и их аппарат на местах не были органами контроля в широком понимании, большую часть времени они посвящали проверке выполнения партийных и правительственных директив и постепенно превратились в бюрократическое ведомство.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. – 2-е изд., испр. и доп. – М., 1968. – С. 45, 82, 153.
- (2) *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. – Т. 50. – С. 224.
- (3) Статистическое управление (СУ) РСФСР. – 1918. – № 9. – Ст. 908.
- (4) Там же. – 1919. – № 23. – Ст. 271.
- (5) *Иконников С.Н.* Создание и деятельность объединенных органов ЦКК – РКИ в 1923–1934 гг. – М., 1971.
- (6) *Тамм И.Е.* Становление советского государственного делопроизводства. 1917–1923 гг.: Автореф. дисс. ... к.и.н. – М., 1975; *Костомаров М.Н.* Деятельность Московской рабоче-крестьянской инспекции по совершенствованию аппарата управления и делопроизводства (1920–1929 гг.): Автореф. дисс. ... к.и.н. – М., 1976; *Кузнецов С.Л.* Формирование и деятельность органов ЦКК – НК РКИ: Историография проблемы. 1923–1934 гг.: Автореф. дисс. ... к.и.н. – М., 1992; *Кузнецова Т.В.* Деятельность ЦКК – НК РКИ по совершенствованию работы управленческого аппарата // Российская государственность: традиции, преемственность, перспективы: Материалы II чтений памяти профессора Т.П. Коржихиной. 26–27 мая 1999 г. – М., 1999. – С. 147–151.

- (7) Государственный архив Волгоградской области (ГАВО). – Ф. Р-95. – Оп. 1. – Д. 252. – Л. 41.
- (8) СУ РСФСР. – 1920. – № 16. – Ст. 94.
- (9) СУ РСФСР. – 1921. – № 40. – Ст. 254; Известия НК РКИ. – 1921. – № 10. – С. 14.
- (10) ГАВО. – Ф. Р-95. – Оп. 1. – Д. 252. – Л. 40–41.
- (11) См., напр.: Циркуляр НК РКИ от 17 августа 1923 г. // Деятельность органов партийно-государственного контроля по совершенствованию государственного аппарата (от XII до XVI съезда партии): Сб. док-тов. – М., 1964. – С. 231–232.
- (12) ГАРФ. – Ф. 374. – Оп. 5. – Д. 5. – Л. 193.
- (13) *Иконников С.Н.* Создание и деятельность... – С. 238.
- (14) ГАВО. – Ф. Р-37. – Оп. 1. – Д. 1068. – Л. 209.
- (15) *Иконников С.Н.* Создание и деятельность... – С. 242.
- (16) *Коржихина Т.П.* Советское государство и его учреждения. Ноябрь 1917 – декабрь 1991 г.: Учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 1994. – С. 183.
- (17) Деятельность органов партийно-государственного контроля... – С. 284–287.
- (18) ГАВО. – Ф. Р-95. – Оп. 1. – Д. 24, 26.
- (19) СЗ СССР. – 1934. – № 9. – Ст. 58; № 12. – Ст. 75; СУ РСФСР. – 1934. – № 12. – Ст. 77.

**«PERSONS LODGING COMPLAINT» OR «DESPONDENT»:
EXAMINATION OF THE CITIZENS' APPLICATIONS
AND COMPLAINTS, 1917–1920S**

H.V. Bulyulina

Department of Documentation Science and Business Communication
Volgograd State University
Universitetsky Ave., 100, Volgograd, Russia, 400062

Some aspects of special structural divisions' formation and actions inside local administrations of Peoples' commissariats of workers-and-peasants inspections are presented in the article. It is Bureau of complaints, its main task was to examine citizens' applications and complaints on the wrong actions of the institutions and official functionary. Low-and-normative foundations of the local Bureaus of complaints are described, methods and forms of their work, the importance for the local power institutions and for citizens are presented also. The matters of research rejects situation of Lower Volga Region.

Key words: workers-and-peasants inspection, applications and complaints, party-and-state control institutions.