

БОРЬБА ЦКК—РКИ АРМЕНИИ С БЮРОКРАТИЗМОМ В ГОСУДАРСТВЕННОМ АППАРАТЕ (1924—1934)

АРТУР АБАДЖЯН

На современном этапе одной из важнейших задач, стоящих перед советским народом, является неустанная борьба с бюрократизмом, искоренение его проявлений из советского государственного аппарата. В Политическом докладе Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева XXVII съезду партии говорилось: «Партия должна объявить решительную и беспощадную войну бюрократизму. В. И. Ленин считал особенно важной борьбу с ним в переломные моменты, во время перехода от одной системы управления к другой, когда требуется максимум деловитости, быстроты и энергии. Сегодня бюрократизм—серьезная преграда на пути решения главной нашей задачи—ускорения социально-экономического развития страны и связанной с этим коренной перестройки механизма хозяйствования. Этот вопрос не может не волновать, он требует выводов. Тут важно иметь в виду, что бюрократические извращения проявляются всего сильнее там, где снижен спрос за порученное дело»¹.

В связи с этим возрастает интерес к истории ЦКК—РКИ (Центральная Контрольная комиссия—Рабоче-Крестьянская инспекция) Советской Армении, накопившей в период строительства основ социализма в борьбе с бюрократизмом и другими извращениями госаппарата богатейший опыт, который, несомненно, может быть использован в наши дни. Конечно, применение сейчас лучших форм и методов борьбы этих органов с названными опасными явлениями должно осуществляться с учетом изменившихся условий и других факторов, действующих в развитом социалистическом обществе.

Важной задачей, возложенной на органы ЦКК—РКИ с первых же дней их образования, была борьба с бюрократизмом в государственном аппарате. В. И. Ленин характеризовал бюрократизм как «подчинение интересов *дела* интересам *карьеры*, обращение сугубого внимания на *местечки* и игнорирование работы...»².

Борьба с конкретными проявлениями бюрократизма велась по линии бюро жалоб, созданного еще в 1921 г. при НК РКИ Советской Армении. Основной обязанностью бюро жалоб являлось рассмотрение жалоб и заявлений, содержащих указания на нарушения законности, на целесообразность тех или иных действий с точки зрения советских законов, на волокиту и бюрократизм в учреждениях. В бюро жалоб стекались многочисленные жалобы и заявления от рабочих, крестьян и служащих. Дела рассматривались там на коллегиальных началах. Решение считалось принятым, если за него голосовало большинство членов бюро жалоб. 23 июня 1924 г. была утверждена «Инструкция о деятельности бюро жалоб НК РКИ ССРА», определившая порядок, формы и методы работы этого органа в новых исторических усло-

¹ М. С. Горбачев, Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза, М., 1986. с. 106.

² В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 8, с. 351.

виях. Из Инструкции видно, что при бюро жалоб функционировала постоянно действующая комиссия, возглавляемая членом коллегии НК РКИ³. Согласно архивным материалам, в 1924 г. бюро жалоб приняло ряд воззваний и обращений к трудящимся Армении, в которых призывало их принять активное участие в борьбе с бюрократизмом и волокитой в государственном аппарате, а также с другими негативными явлениями и моментами, мешавшими нормальному функционированию его различных звеньев и подразделений. Одновременно в них раскрывались цели и задачи бюро жалоб, их социальное назначение⁴.

В течение 1924—1925 гг. в бюро жалоб РКИ поступило 583 заявлений и жалоб, причем за первый год—198, а за второй—385. Из общего числа 583 жалоб разрешено было 511, остальные находились в производстве. Следует отметить, что 75 жалоб, поданных за указанное время трудящимися в этот орган, касались борьбы с бюрократизмом и волокитой⁵.

После образования в Советской Армении органов партийно-государственного контроля произошли изменения в формах и методах работы бюро жалоб РКИ. Известно, что до мая 1924 г. деятельность бюро жалоб РКИ республики шла в направлении удовлетворения законных претензий и разрешения конфликтов между отдельными лицами и учреждениями. С созданием в Советской Армении органов прокуратуры и судебных учреждений характер деятельности бюро жалоб изменился, став более конкретной и целенаправленной. В новых условиях вмешательство РКИ во всякие частно-правовые дела могло лишь отвлекать её от основных задач, в частности, по борьбе с бюрократическими извращениями в госаппарате, которые приняли в республике большие масштабы в связи с принятием в первые годы Советской власти ряда вынужденных правовых мер, направленных на укрепление экономики, денежной системы пролетарского государства. Например, ещё 30 июня 1922 г. НКВД ССР Армении издал приказ, который запретил ведение расчетов, а также назначение цен на товары и продукты по несуществующим в республике чекам. В силу этого документа лица, виновные в совершении названных действий, подвергались штрафу: в первый раз—в размере 10 рублей золотом, по курсу, установленному Наркомфином, или семидневному аресту в административном порядке; во второй раз—в размере 25 рублей или аресту сроком на один месяц в административном порядке; в третий раз—каралась преданием суду ревтрибунала⁶. Жалобы на неправомерные действия должностных лиц по применению этого приказа (бюрократизм, волокита, затяжка исполнения предписаний документа) должны были направляться в бюро жалоб, действовавшее при РКИ ССР Армении⁷. На основании этих жалоб органы контроля организовывали проверки и, если находили, что факты, изложенные в них,

³ Центральный государственный архив Октябрьской революции и социалистического строительства Арм. ССР (далее—ЦГАОРСС Арм.ССР), ф. 128, оп. 1, д. 21, л. 9—10.

⁴ Там же, д. 24, л. 48—49.

⁵ Там же, л. 50.

⁶ Н. А. Апяян, Из истории НКВД Советской Армении (1920—1946 гг.), Ереван, 1985, с. 65.

⁷ Там же, с. 66.

соответствуют действительности, наказывали провинившихся должностных лиц.

В начале 1925 г. при бюро жалоб была образована особая комиссия по рассмотрению и разрешению наиболее важных дел в составе: председателя Комиссии—заведующего бюро жалоб—члена коллегии ЦКК—РКИ, представителей прокуратуры, Чрезвычайной комиссии, Наркомюста, Совета профессиональных советов Армении и Желотдела ЦК КП(б) Армении⁸. Жалобы на действия уездных исполкомов и их президиумов рассматривались бюро жалоб.

Деятельность бюро жалоб РКИ Советской Армении регламентировалась специально разработанным для него в 1926 г. Положением⁹. «Бюро жалоб,—говорилось в нем,—имеет целью не только устранение волокиты и бюрократизма, но и изучение причин, порождающих эти явления, с целью недопущения их в будущем»¹⁰.

Важную роль в усилении борьбы бюро жалоб с проявлениями бюрократизма и волокиты в госаппарате играли воззвания НК РКИ к трудящимся республики. В одном из таких воззваний Наркомата РКИ, датированном 1925 г., говорилось: «В нашем советском государственном аппарате ещё не изжиты остатки отрицательных сторон органов старого правопорядка. Во многих местах ещё сохранились бюрократизм и другие недопустимые с нашей точки зрения явления, которые препятствуют укреплению советского госаппарата и идут вразрез нашей советской политике. Вопросом дня является оздоровление и создание твердого госаппарата. Разрешение столь трудной и ответственной задачи невозможно без широкой поддержки и содействия трудящихся масс...»¹¹.

В соответствии с воззванием заявления могли подаваться в бюро жалоб в письменной и устной форме. Они освобождались от оплаты и различных сборов. Каждый гражданин ССРА мог подать жалобу в этот орган, причем «не только о фактах, касающихся его лично, но и о всех наблюдаемых им дефектах госаппарата, не затрагивающих непосредственно его интересов»¹². Бюро жалоб не имело права принимать жалобы и заявления на постановления и распоряжения высших законодательных и судебных органов Советской Армении, а также рассматривать «имущественные домогательства бывших собственников»¹³. Зато оно было правомочно рассматривать все жалобы трудящихся, связанные с защитой их имущественных прав¹⁴. Кроме того, бюро жалоб могло принимать и разрешать жалобы и заявления трудящихся на действия и распоряжения всех сельских, участковых, уездных, городских и центральных органов республики. Жалобы на постановления и распоряжения, а также действия Бюро жалоб подавались и рассматривались в ЦИК ССРА¹⁵.

⁸ ЦГАОРСС Арм. ССР, ф. 128, оп. 1, д. 24, л. 48, д. 21, л. 7.

⁹ Там же, д. 21, л. 49, д. 27, л. 11—13.

¹⁰ Там же, д. 27, л. 11—13.

¹¹ Там же, л. 10—11.

¹² Там же, л. 7.

¹³ Там же.

¹⁴ Установив, что рассмотрение дела по жалобе или заявлению трудящегося входит в компетенцию суда, земельных или арбитражных комиссий, бюро жалоб отказывалось от них, принимая лишь меры к своевременному рассмотрению этих дел указанными органами и соблюдению установленных законом в интересах трудящихся гарантий (там же).

¹⁵ Там же, л. 8.

Решения Коммунистической партии и правительства Армении, а также мероприятия НК РКИ, направленные на усиление борьбы с бюрократизмом и волокитой, повышали эффективность деятельности бюро жалоб, делали её целенаправленной и плодотворной. Об этом свидетельствуют данные о движении в указанном органе жалоб и их оперативном разрешении. Так, например, в 1925—1926 гг. в бюро жалоб поступило 600 жалоб¹⁶, а в период с 1 декабря 1926 г.—1 июня 1927 г.—308 жалоб от трудящихся, в которых сообщалось о различных фактах бюрократических извращений в государственном аппарате¹⁷. В последующие годы роль бюро жалоб в борьбе с бюрократизмом в госаппарате заметно активизируется. Так, если с 1927 по 1928 гг. в него поступило 868 жалоб, из которых 150 касались борьбы с волокитой и бюрократизмом, то с 1928—1929 гг.—967, из которых 200 жалоб имели своей целью искоренение этих опасных явлений. Примечательно, что из 2427 жалоб, поступивших в течение 9 месяцев 1930 г. в бюро жалоб, 861 была направлена против бюрократизма и волокиты¹⁸.

Следует отметить, что в своих жалобах трудящиеся республики не только сообщали о фактах нарушения советских законов, волокиты, а также бюрократических извращениях, но и указывали конкретные пути их устранения. Кроме того, они принимали активное участие в проводимых бюро жалоб обследованиях, имевших своей целью выявление, наряду с названными, и других недостатков, мешавших нормальному функционированию государственного аппарата.

Успешную борьбу с проявлениями бюрократизма в учреждениях и организациях вели местные бюро жалоб. Все дела их рассматривались и разрешались комиссией в составе заведующего данной инспекцией (председатель), представителя уездной КК и уездного профсоюза. Местные бюро жалоб своего аппарата не имели, работали под непосредственным руководством управляющего уездной рабоче-крестьянской инспекции или его заместителя, используя общий аппарат инспекции.

В последующие годы значительные результаты дало создание общественного актива при бюро жалоб. Правда, первоначально эти подразделения играли ограниченную роль, слабо привлекая к своей работе общественность. Однако после того, как XIV съезд ВКП(б) предложил органам контроля «обратить сугубое внимание на работу по приёму и по разбору жалоб и заявлений рабочих и крестьян»¹⁹, положение бюро жалоб стало более прочным, а деятельность намного эффективней.

Архивные материалы показывают, что в полной мере возможности этой формы работы раскрылись в начале 1928 г., в результате принятия Президиумом ЦКК КП(б) Армении постановления «Об усилении работы по расследованию и рассмотрению жалоб на бюрократизм и волокиту в государственных и общественных организациях и на пренебрежительное отношение должностных лиц к запросам трудящихся»²⁰. В соответствии с этим постановлением вся работа

¹⁶ «История государства и права Советской Армении», кн. первая, Ереван, 1974, с. 27.

¹⁷ ЦГАОРСС Арм. ССР, ф. 128, оп. 1, д. 40, л. 1.

¹⁸ Там же, д. 1, л. 15.

¹⁹ «КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК», т. 3, М., 1970, с. 255.

²⁰ ЦГАОРСС Арм. ССР, ф. 128, оп. 1, д. 37, л. 82.

бюро жалоб строилась на основе широкого участия общественности. К расследованию жалоб рекомендовалось привлекать партийные ячейки, профсоюзы, комсомольцев, секции Советов, представителей деревенской бедноты. Случаи злостного бюрократизма предлагалось рассматривать на заседаниях бюро жалоб с участием выполнявших свои обязанности поочередно заседателей, избираемых на общих собраниях коллективов заводов и фабрик республики. Взыскания, наложенные бюро жалоб после утверждения наркомом РКИ ССРА, приобретали силу решения коллегии наркомата²¹. Постановление изменило методы рассмотрения жалоб, положив конец их кабинетному разбирательству. Оно требовало шире привлекать к этой работе представителей общественности, что в последующем позволило заметно поднять уровень работы бюро жалоб. Следует отметить, что по мере развертывания работы бюро жалоб видоизменялся сам характер их деятельности. От разбора отдельных жалоб и заявлений они переходили к проведению широкомасштабных мероприятий по борьбе с бюрократизмом. Стали практиковаться внезапные массовые проверки учреждений с целью ознакомления с тем, как там ведется прием трудящихся. насколько внимательно и чутко работники аппарата реагируют на запросы населения, в какой мере они их удовлетворяют. Положительный опыт работы освещался в печати, делались соответствующие выводы и предложения по выдвинутым на обсуждение актуальным вопросам усиления борьбы с бюрократизмом в государственном аппарате.

Важнейшими правовыми средствами борьбы с бюрократизмом являлась юридическая ответственность, проведение в жизнь ленинских указаний о судебном преследовании бюрократов. В соответствии с действовавшим законодательством за бюрократизм устанавливалась дисциплинарная и уголовная ответственность. Необходимо отметить, что дисциплинарная ответственность за бюрократизм как разновидность юридической ответственности применялась в рассматриваемый период не часто. Причиной этого являлось то, что данный вопрос в законодательстве был урегулирован недостаточно четко и ясно. Эффективной борьбе с бюрократизмом способствовала уголовная ответственность. Поскольку формально-бюрократическое отношение к делу нередко являлось причиной или мотивом совершаемых должностными лицами преступлений, проявления бюрократизма при рассмотрении жалоб трудящихся, связанные с рядом отягчающих обстоятельств, квалифицировались как халатность или злоупотребление служебным положением²².

Важную роль в борьбе с бюрократизмом играли проводимые органами печати смотры и рейды, в которых широко участвовала общественность. Так, по инициативе газеты «Правда» в ноябре 1928 г. был проведен смотр производственных совещаний. В Армении эта кампания проходила с конца 1928 — по март 1929 гг. На заводах, электростанциях, в рудниках и повсюду в ходе смотра под руководством партийных организаций развернулась критика недостатков, выявлялись факты бесхозяйственности и бюрократизма. Одновременно с участием органов контроля началась широкая борьба с этими недостатками. Смотры производственных совещаний явились могучим толчком для повышения трудовой активности и инициативы трудящихся. В смотре приняло участие более 80% рабочих Еревана и Ле-

²¹ Там же, л. 83.

²² Там же, д. 39, л. 75.

ниаkana²³. Его участники внесли около 4 тысяч предложений, значительная часть которых была внедрена в производство и способствовала устранению из госаппарата бюрократических извращений. Необходимо отметить, что в период смотра производственных совещаний в Армении зародились первые молодежные ударные бригады, которые повели активную борьбу с бюрократизмом, развернулось соревнование масс за лучшие показатели в работе. Борьба с бюрократизмом родила и такое движение, как шефство фабрик и заводов над государственным аппаратом. Шефство явилось результатом инициативы рабочих систематически работать над улучшением советского аппарата и оказалось формой, вполне отвечающей целям борьбы с бюрократическими проявлениями в государственном аппарате. Главная цель шефства заключалась в том, чтобы поставить государственный аппарат под повседневный рабочий контроль, предупредить на будущее опасность искривления линии Компартии Армении в практической работе государственных органов, устранить почву, на которой рождаются бюрократические извращения. Новая массовая форма рабочего контроля—шефство заводов над советским государственным аппаратом—на XVI съезде ВКП(б) была признана «одним из крупнейших завоеваний в области борьбы с бюрократизмом...»²⁴.

Большую роль в борьбе с бюрократизмом играла печать. В 1927—1929 гг. в газетах «Хорурданн Айастан», «Мачкал» и «Авангард» было опубликовано свыше 400 статей, посвященных борьбе за искоренение этого зла, мешающего нормальной работе госаппарата²⁵.

На VI съезде КП(б) Армении, проходившем с 20—29 января 1929 г., была одобрена деятельность ЦКК—РКИ, направленная на ликвидацию бюрократизма в государственном аппарате, их борьба с болезненными явлениями внутри партии в целях оздоровления ее рядов²⁶. Одновременно острой и бескомпромиссной критике подверглись недостатки хозяйственного строительства, которые объяснялись прежде всего оторванностью некоторых парторганизаций от производства, а также факты бюрократизма и недооценки критики и самокритики в отдельных звеньях хозяйственного и государственного аппарата²⁷. Признав главной задачей ЦКК—РКИ на ближайшие годы «продолжение еще более усиленной борьбы со всякого рода бюрократическими извращениями», съезд наметил конкретные пути искоренения бюрократизма из государственного аппарата. Решительную борьбу с этим опасным явлением органы ЦКК—РКИ должны были вести, опираясь на трудящиеся массы, обеспечив самокритику, внутрипартийную, профсоюзную и советскую демократию.

В последующие годы, руководствуясь указаниями этого съезда, органы ЦКК—РКИ Советской Армении провели большую деятельность по устранению бюрократических извращений из государственного аппарата, тем самым создавая благоприятные условия для нормального функционирования государственных учреждений и организаций. Лиц, допускаявших злостные нарушения бюрократического ха-

²³ См.: «Очерки истории Коммунистической партии Армении». Ереван, 1967, с. 326.

²⁴ «КПСС в резолюциях...», т. 2. М., 1970, с. 573.

²⁵ Շ. Ս. Պապուշյան, Լենինյան Վերահսկողությունը գործողության մեջ, Երևան, 1978, էջ 101.

²⁶ Партархив Армянского филиала Института марксизма-ленинизма при ЦК КПСС (далее—ПА Арм. филиала ИМЛ), ф. 1, оп. 13, ед. хр. 6, л. 53—60.

²⁷ «Очерки истории Коммунистической партии Армении», с. 315.

рактера, они отстраняли от должностей, привлекая их в дальнейшем к дисциплинарной или уголовной ответственности²⁸. Вместе с тем борьба ЦКК—РКИ с бюрократизмом подготавливала базу для будущих чисток госаппарата от чуждых и явно скомпрометировавших себя в глазах трудового народа элементов и выдвижения в аппарат рабочих и крестьян²⁹.

В начале 30-х годов успехи, достигнутые молодой Советской республикой Армении в области социалистического строительства, развернутое наступление социализма по всему фронту вызвали сопротивление классового врага в городе и деревне. Постоянно меняя способы борьбы, кулацкие элементы усиливали свое вмешательство в дела государственных органов, саботировали проводимые ими социалистические преобразования, направляя свой главный удар по работе партийных организаций, проводимой в различных направлениях. Под влиянием этих действий классового врага в отдельных звеньях государственного аппарата, при отсутствии достаточной бдительности со стороны руководящих работников, партийных и профсоюзных ячеек, проявлялось формально-бюрократическое отношение к трудящимся, что подчас доходило до искажения классовой линии партии (практика землеустройства, заготовок и т. д.). В этих условиях необходимо было принять решительные меры для защиты завоеваний социалистической революции. И они были приняты. Важную роль в этом деле сыграли директивные указания состоявшегося в июле 1931 г. Объединенного Пленума ЦК и ЦКК КП(б) Армении. Он, в частности, обратил внимание «всех партийных организаций, и в особенности коммунистов, работающих в госаппарате, на то, что борьба за улучшение госаппарата, за очищение соваппарата от чуждых бюрократических элементов—есть борьба за обеспечение правильного и четкого проведения генеральной линии партии»³⁰. Пленум постановил принять необходимые меры к скорейшей мобилизации масс на улучшение советского государственного аппарата. Многочисленные архивные и другие официальные документы показывают, что органы ЦКК—РКИ Советской Армении справились с этими задачами, создав благоприятные предпосылки для усиления деятельности государственного аппарата в построении основ социалистического общества, приближения его к народным массам, улучшении взаимодействия между ними при решении важных вопросов политической, экономической и культурной жизни республики. Эта деятельность контрольного аппарата получила высокую оценку в ряде партийных и советских документов, принятых в ССРА в начале 30-х годов по вопросам социалистического строительства³¹.

Таким образом, исторический опыт показывает, что важнейшей предпосылкой успешной борьбы органов ЦКК—РКИ с бюрократизмом в государственном аппарате является опора на широкие массы трудящихся. Все обвинения бюрократов проводились при участии сотрудников обследуемых учреждений, рабочих, шефствующих над ними предприятий, комсомола, профсоюзных организаций. В ходе борьбы с бюрократами трудящиеся получали возможность знакомиться с методами и техникой государственного управления, приобретали навыки, необходимые для решения важных политических.

²⁸ ЦГАОРСС Арм. ССР, ф. 128, оп. 1, д. 19, л. 72—73.

²⁹ Там же, л. 74—75.

³⁰ ПА Арм. филиала ИМЛ, ф. 1, оп. 17, ед. хр. 5, л. 38.

³¹ Там же, л. 48—53, ед. хр. 6, л. 17—34.

хозяйственных и социально-культурных задач. Решительная борьба органов ЦКК—РКИ с «бюрократическими болезнями советского и хозяйственного аппарата» способствовала улучшению общей атмосферы в обществе, укреплению доверия между его членами, вселяла в них уверенность в неуклонном решении поставленных перед ними задач.

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ԿՎԷՆՊԵՏԱՐԻ ՊԱՅՔԱՐԸ ՊԵՏԱԿԱՆ ԱՊԱՐԱՏՈՒՄ ՏԻՐՈՂ ԲՅՈՒՐՈՎՐԱՏԻՋՄԻ ԴԵՄ (1924—1934)

ԱՐԹՈՒՐ ԱՐԱՋՅԱՆ

Ա մ փ ո փ ո լ մ

Սոցիալիզմի հիմքերի շինարարության ժամանակաշրջանում Սովետական Հայաստանի ԿՎԷՆՊԵՏ-ի կարևորագույն խնդիրներից մեկը պայքարն էր պետական ապարատում բյուրոկրատիզմի և նման այլ երևույթների դեմ: Այն գլխավորապես մղվում էր բողոքների բյուրոյի միջոցով. վերջինս ստեղծվել ու գործում էր հանրապետության վերահսկողության սխտեմի ապարատում: Այդ մարմնի գործունեությունը կարգավորվում էր հատուկ դրույթով, որը հաստատել էր Հայաստանի ժողովրդական վերահսկողության ԲԳՏ-ն 1924 թ. հունիսի 23-ին:

Բյուրոկրատիզմի դեմ պայքարի իրավական կարևորագույն միջոցներն էին իրավական պատասխանատվությունը, բյուրոկրատների դատական հետապնդման մասին լենինյան ցուցումները կյանքում իրագործելը: Գործող օրենսդրությանը համապատասխան բյուրոկրատական երևույթների համար սահմանվում էր կարգապահական և քրեական պատասխանատվություն: Պետական ապարատում բյուրոկրատիզմի դեմ ԿՎԷՆՊԵՏ մարմինների հաջող պայքարի կարևորագույն նախապայմանը աշխատավորական լայն զանգվածների վրա հենվելն էր: