



Рассмотренные мероприятия в данный период явились, пожалуй, самыми сложными во всей истории существования пограничных войск СССР. Линия границы была подвижной, не всегда установленной законодательно, а порой просто отсутствовала. Строительство пограничной охраны, формирование округов осуществлялось в тяжелейших экономических и социально-политических условиях жизни страны и было прервано Гражданской войной.

Период после окончания гражданской войны характеризовался активным поиском оптимальных вариантов организации охраны государственной границы, наиболее действенных форм руководства и управления пограничной охраной. Несмотря на все сложности и трудности в решении этих проблем к концу 1923 г. окончательно определилось место погранохраны в новой политической системе, усовершенствовалась организационная структура войск, были созданы пограничные округа и пограничные отряды.

Примечания

- 1 Краткая история довоенной пограничной охраны. М., 1993. С. 29.
- 2 Российский государственный военный архив (РГВА). Ф. 18278. Оп. 1. Д. 18. Л. 1.
- 3 Там же. Л. 2.
- 4 Из истории войск ВЧК и пограничной охраны. 1919–1921 гг. М., 1958. С. 309.
- 5 Там же. С. 328–332.
- 6 РГВА. Ф. 18285. Оп. 1. Д. 8. Л. 1.
- 7 Там же. Л. 16.
- 8 Летопись пограничных войск КГБ СССР. М., 1981. С. 23.
- 9 РГВА. Ф. 18285. Оп. 1. Д. 8. Л. 4.
- 10 Из истории войск ВЧК и пограничной охраны. 1917–1921 гг. С. 338.
- 11 РГВА. Ф. 18278. Оп. 1. Д. 18. Л. 71.
- 12 Там же. Л. 156.
- 13 Там же. Ф. 39. Оп. 1. Д. 21. Л. 18.
- 14 Там же. Ф. 18285. Оп. 1. Д. 43. Л. 32.
- 15 Пограничные войска СССР. 1918–1928. С. 153–155.
- 16 Центральный пограничный архив ФСБ России (ЦПА ФСБ РФ). Ф. 585. Оп. 1. Д. 22. Л. 37–39.
- 17 Там же. Оп. 7658. Д. 20. Л. 97–98.
- 18 РГВА. Ф. 39. Оп. 1. Д. 2. Л. 147–148.
- 19 ЦПА ФСБ РФ. Ф. 585. Оп. 7658. Д. 20. Л. 103–107.
- 20 На страже восточных границ Родины. Кызыл, 1978. С. 34.
- 21 ЦПА ФСБ РФ. Ф. 14. Оп. 2. Д. 320. Л. 174–175.
- 22 Там же. Оп. 5. Д. 338. Л. 33–34.
- 23 Там же. Оп. 2. Д. 320. Л. 196.
- 24 Там же. Оп. 5. Д. 338. Л. 53–55.



ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИИ ПАРТИЙНОГО КОНТРОЛЯ ПРИ ЦК ВКП(б). 1934–1936 гг.

Yudin K.A. Organizational, legal and ideological foundations of the Party Control Commission of the Central Committee at the CPSU (b) in 1934–1936

Аннотация / Annotation

Статья посвящена проблеме реорганизации контрольно-надзорного аппарата СССР в середине 1930-х гг., начальному периоду деятельности специального учреждения – Комиссии партийного контроля (КПК) при ЦК ВКП(б). Автор предпринял попытку изучить место КПК в политической системе, определить ее функциональное предназначение.

The article is devoted to the reorganization of the supervisory control apparatus of the USSR in the middle of 1930s, the initial period of a special agency – the Commission of Party Control (CPC) at the CPSU (b). The author has made an attempt to explore the status of the CPC in the political system of the USSR, to define its functional purpose.

Ключевые слова / Keywords

Источники, архивы, политический контроль, государственный аппарат, реорганизация, идеологическая унификация. Sources, archives, political control, state machinery, reorganization, ideological unification.

Изучение истории государственных учреждений СССР, механизмов политической власти в период сталинской диктатуры, их сущности, закономерностей и особенностей развития имеет не только российское, но и общемировое значение, что объясняется огромным влиянием, которое оказала эта система власти на весь ход истории XX в. Несмотря на то, что данная проблематика всегда вызывала интерес у исследователей и ее нельзя считать новой, тем не менее, она далеко не исчерпана.

Это обусловлено, прежде всего, процессами структурно-функциональной модернизации государственного аппарата современной России и поисками идеологических ориентиров,



что делает опыт «партийного строительства» и постановки контрольно-ревизионной работы в СССР наиболее востребованным¹.

Актуализирует изучение истории контрольно-надзорного аппарата 1920–1930-х гг. и его отдельных ведомств состояние российской общественно-политической мысли, среди многих представителей которой господствуют убеждения о возвращении России на путь создания авторитарного государства. Все это требует серьезного осмысления, особенно установления правоверности проведения исторических «параллелей» и т.п.

Контрольно-надзорный аппарат являет собой часть политической системы общества, внутренне присущ любому государству, составляет его политико-юридическую характеристику, и служит инструментом установления нормативно-правового порядка на определенной территории².

В соответствии с историко-правовым статусом надзорного аппарата проводится классификация на основании ведомственной функциональной специфики, различая политическую цензуру в области искусства как специальную форму политического контроля³, и карательно-репрессивную деятельность широкого профиля. Данная статья посвящена организационным основам деятельности контрольно-карательных ведомств, вступивших в середине 1930-х гг. в полосу институциональной реорганизации, а именно – преемнику наркомата Рабоче-крестьянской инспекции (ЦКК–РКИ) в установлении партийно-государственного контроля.

Хронологические рамки исследования охватывают начальный период деятельности КПК при ЦК ВКП (б), с момента ее возникновения, до внутренней административной перестройки в виде номинальной передачи руководящих функций 1936 г. от пленума КПК к бюро КПК, что можно считать условной границей, предвещающей новый этап деятельности в период массовых политических репрессий.

Всоответствии с решениями XVII съезда ВКП (б), ЦИК и ВСНК СССР 11 февраля 1934 г. приняли постановление, согласно которому предусматривалось преобразование Комиссии исполнения при Совнаркоме СССР, созданной в 1930 г., в Комиссию советского контроля (КСК) при СНК СССР, что авто-



матически означало упразднение центральный и местных органов РКИ⁴.

25 февраля 1934 г. Политбюро принимает магистральное по значимости постановление об образовании Комиссии партийного контроля (КПК) при ЦК ВКП (б), согласно которому на нее возлагались следующие функции: КПК контролирует выполнение решений партии и ЦК ВКП (б); привлекает к ответственности виновных в нарушении партийной дисциплины; привлекает к ответственности, виновных в нарушении партийной этики⁵. Высшим органом КПК становится пленум, а после 1936 г. – бюро КПК. Техническо-исполнительный и оперативный сегменты аппарата представлены Секретариатом, Партийной коллегией (ПК КПК) и специальными группами по отраслям советского хозяйства и культурного строительства⁶.

Региональный аппарат комплектовался институтом уполномоченных КПК и КСК, на которых была возложена функция регулярного информирования о ходе осуществления решений съездов партии и постановлений ЦК⁷. Это ознаменовало собой радикальный поворот во внутренней политике СССР. Курс на максимальную централизацию партийно-государственного аппарата, ликвидацию самостоятельности на местах, с введением полувоенного, чрезвычайного режима ответственности следует оценивать как этап в утверждении режима личной власти И.В. Сталина. Об этом свидетельствует его заявление, которое он сделал, выступая с отчетным докладом о состоянии дел в партии на XVII съезде ВКП (б) 26 января 1934 г.: «Правильная организация проверки исполнения имеет решающее значение в деле борьбы с бюрократизмом и канцелярщиной. Проводятся ли решения руководящих организаций или кладутся под сукно бюрократами и канцеляристами? Проводятся ли они правильно или извращаются? Работает ли аппарат честно и по-большевистски или вертится на холостом ходу, – обо всем этом можно узнать вовремя лишь в результате хорошо поставленной проверки исполнения»⁸.

Реорганизация контрольно-надзорного аппарата, проходившая в рамках идеологической концепции «развернутого наступления социализма по всему фронту», имела объективную и субъективную стороны. Объективным следует считать сам



процесс институциональной модернизации, который выступал наследником революционного правотворчества. В деятельности ЦКК–РКИ во второй половине 1920-х гг. уже преобладала контрольно-карательная функция над ревизионно-инспекторской с применением научной организации труда (НОТ), что происходило еще без явного прямого давления И.В. Сталина. Как признавался один из руководителей ЦКК НК РКИ В.В. Куйбышев, «академический» путь чересчур длинный и он выбирает в качестве приоритетного для КК–НК РКИ контрольно-карательное направление⁹. Солидарность с данной позицией можно обнаружить и у других видных политических деятелей: Н.И. Бухарина¹⁰, фактически первым предложившего список категорий «чуждых» элементов; Е.И. Ярославского, подгонявшего ленинские цитаты для аргументации необходимости скорейшей чистки рядов «руками» ЦКК–РКИ¹¹. Это поддерживали и некоторые другие партийные функционеры¹².

Субъективное начало особенно заметно восторжествовало в середине 1930-х гг., по мере уничтожения остатков «демократического централизма» и свертывания коллегиальности в Политбюро, в котором единственным непогрешимой правотой стал обладать И.В. Сталин. По мере утверждения сталинской диктатуры, сопровождавшейся не только изменением его взаимоотношений с соратниками по партии, но и тщательным, ревностным наблюдением со стороны последнего за событиями внутривластной жизни и общественно-государственными институтами, происходит ужесточение политической линии, что выразилось в повышенной требовательности к контрольным ведомствам.

Все эти процессы искусно облачались в одежды «естественно исторической» марксистско-ленинской диалектики, приспособляемой к нуждам текущего момента. Поэтому в официальной партийной пропаганде модернизация государственного аппарата представлялась как крайне необходимая мера в обстановке «капиталистического окружения» и обострившейся активности «врагов народа». Основной задачей стало представить процесс реорганизации надзорного аппарата как претворение в жизнь ленинских установок, что отвечало замыслам политического руководства о создании облика вождя – наследника, чуткого



реформатора, патерналистски заботящегося о нуждах трудящихся, ограждающего их от пагубного влияния «контрреволюции». Социально-политическая демагогия и мифотворчество, призывы к «борьбе за улучшение государственного аппарата и всемерное использование его в интересах социалистического строительства и укрепления диктатуры пролетариата»¹³ уже за 2–3 года до обозначенной реформы, соседствовали с более чем реальным совершенствованием методов политического контроля, которые должны были быть использованы, прежде всего, в ходе насильственной идеологической унификации общества.

Накануне XVII съезда ВКП (б) Л.М. Каганович говорил: «Перестройка работы органов КК–РКИ применительно к новым задачам должна проходить со знаком большей активности работы, более внимательного, глубокого подхода к изучению тех или других вопросов во всех областях работы РКИ. В частности, необходимо добиться осуществления следующих методов в РКИ-стской работе: а) не разбрасываться, а постоянно сосредотачиваться на главном б) умело сочетать в работе так называемые «мелочи» и крупные проблемы в) повысить ответственность в органах РКИ г) каждое дело доводить до конца»¹⁴. Эти практические рекомендации были взяты на вооружение в КПК, в которой, несмотря на публичное разделение партийного и государственного контроля, они, разумеется, продолжали оставаться тесно переплетенными между собой с той лишь довольно существенной разницей, что с этого времени партийный контроль превратился в лице отдельного ведомства, в послушного выразителя политических приоритетов Политбюро и олицетворявшего его И.В. Сталина.

Комиссия партийного контроля по масштабам системной координации и влиянию должна была многократно превосходить ЦКК–РКИ, прежде всего, за счет в опоры на идеологическую работу в форме назидательно-воспитательного воздействия, кропотливой работы над образом преданного родине партийца. В качестве предметной области для контроля как раз и была зафиксирована идейно-политическая сфера, партийная этика, анализ проступков трудящихся и их идентификация на предмет соответствия принципам партийности. Ввиду того, что последние все более зависели от поворотов «генеральной линии», это



открывало широкие перспективы для КПК в деле превращения в мощный инструмент реализации сталинской программы «культурной революции сверху». На КПК возлагались большие надежды, которые ее второй председатель, сменивший Л.М. Кагановича на этом посту, Н.И. Ежов (1935–1939 гг.)¹⁵ выразил следующим образом: «Я считаю, что КПК могла бы очень многое дать в смысле воспитания людей в духе понимания государственных законов и государственности, которого у нас, к сожалению, часто не достаёт...»¹⁶.

Огромное значение новому ведомству придавал и сам Сталин: «...у нас имеется теперь настоящая необходимость такой организации, которая могла бы сосредоточить главное свое внимание на работе по проверке исполнения решений партии и ее Центрального Комитета. Такой организацией может быть только Комиссия Партийного Контроля при ЦК ВКП (б), работающая по заданиям партии и ее ЦК и имеющая на местах независимых от местных организаций представителей. Понятно, что такая ответственная организация должна иметь большой авторитет. А чтобы она имела достаточный авторитет и чтобы она могла привлекать к ответственности любого провинившегося ответственного работника, в том числе и членов ЦК, – необходимо, чтобы членов этой Комиссии мог выбирать и смещать лишь высший орган партии – съезд партии»¹⁷.

Однако, на практике КПК продолжала много заниматься чисто экономической проблематикой, пусть и отведенной ей на организационно-распорядительном уровне официально, но с расчетом соблюдения верных пропорций и не в ущерб идеологическому вектору, что как раз не всегда выполнялось. Это происходило, главным образом, по причине территориальной диспропорции и дефицита квалифицированных кадров. В одних областях создавались только штаты уполномоченного КПК, а в других – только уполномоченного КСК. Оба ведомства как правопреемники объединенного наркомата ЦКК–РКИ, взаимно брали на себя функции отсутствующей «половины», автоматически сводя на нет замысел об усилении степени воздействия и эффективности партийного контроля, путем вычленения его от собственно «советской работы».



На втором пленуме КПК, прошедшем 26–28 июня 1934 г., были заслушаны отчеты уполномоченных различных административно-территориальных единиц СССР, среди которых были отмечены отчеты уполномоченных по Азово-Черноморскому краю С.К. Шадунца и по Одесской области П.Д. Акулинушкина. Последние сумели развернуть «энергичную работу по проверке решений партии: уполномоченные правильно сосредоточили внимание на вопросах сельского хозяйства (Азово-Черноморский край), на «борьбе с расхищением социалистической собственности, разоблачении жуликов и спекулянтов (Одесская область)»¹⁸.

В 1935 г. группа связи КПК проводила обширную проверку телеграфных узлов в Москве, Свердловске, Днепропетровске, в результате чего были выявлены серьезные нарушения: «невыполнение контрольных сроков по обработке и доставке телеграмм, крайне низкое и безобразное отношение к аппаратуре, кустарщина и обезличка в работе»¹⁹. Все эти мероприятия были одобрены властями.

Вместе с тем, такая обширная сфера компетенции привела к настоящей неразберихе с вытеснением основных функций на периферию, поэтому бюро КПК было вынуждено разъяснить на III пленуме КПК в марте 1936 г.: «Недостатком работы уполномоченных КПК пленум считает то, что они почти не занимаются проверкой исполнения решений ЦК по вопросам партийного строительства. Некоторые уполномоченные неправильно понимают свои обязанности, считая, что контроль за выполнением решений ЦК по вопросам партийного строительства должен осуществляться только соответствующим отделом ЦК»²⁰.

Другой трудностью этого периода было отсутствие квалифицированных кадров, способных вести как техническую, так и оперативную работу партийных следователей. С ними столкнулось центральное руководство КПК – Н.И. Ежов, его заместитель М.Ф. Шкирятов – в ходе формирования региональных аппаратов в течение 1935 г. Об этом с неудовольствием писал кандидат в члены Политбюро ЦК ВКП (б) и секретарь КП (б) Украины П.П. Постышев Н.И. Ежову: «Наблюдая работу технического аппарата КПК, я вынужден констатировать чрезвычайно низкий уровень наших технических работников, большую разболтанность и



недисциплинированность их. Делопроизводители, корреспонденты и секретари групп, абсолютно не в состоянии составить самую простую бумажку, не знают элементарных правил делопроизводства...»²¹, что свидетельствовало о том, что деятельность аппарата комиссии еще только предстояло наладить должным образом.

В тоже время, КПК уже на этом этапе активно включилось в процесс ведомственной конкуренции, поощряемой «сверху» и составлявшей существо сталинского политического арбитража, и стала ареной межличностных столкновений. В качестве примера можно привести конфликт между руководителем организационно-штатной группы КПК В.Я. Гроссманом и председателем ВЦСПС Н.М. Шверником. В своем отчете Гроссман рассказал о масштабных финансовых махинациях и растратах в конторе социального страхования ВЦСПС, заявив, что только в ходе выборочной проверки «таких сумм было выявлено на 26 млн. руб.»²².

В свою очередь Н.М. Шверник, защищая свою ведомство, жаловался в бюро КПК, опровергая изложенные аргументы, ссылаясь на поспешность выводов Гроссмана: «К таким выводам т. Гроссман, безусловно, не пришел бы, если бы после окончания ревизии потребовал от меня, как руководителя всего этого дела социального страхования, объяснения обо всех этих суммах»²³.

Таким образом, мы видим, что в начальный период своего существования, КПК как специальное ведомство, призванное осуществлять идеологический контроль над общественным сознанием путем формирования преданной и благонадежной номенклатуры, находилась в стадии разработки оперативно-технической методологии, продолжая по инерции, а также по причине недостаточной комплектации штатов, выполнять функции бывшего объединенного наркомата ЦКК–РКИ. Нарушение пропорций в распределении предметной области задач в сторону социально-экономического мониторинга снижало эффективность деятельности центрального аппарата КПК в сфере проверки выполнения решений ЦК и как инструмента утверждения сталинской диктатуры соответственно. Вместе с тем, уже в данный период КПК успешно включилась в механизм межведомственного взаимодействия, что сопровождалось активностью на местах в процессе разоблачения «врагов народа» и привлечения Партколлегии КПК к непосред-



ственному исполнению возложенной на нее миссии – внутрипартийной «полицей».

Примечания

¹ *Ворожейникова Т.Е.* Государство и общество в России: исчерпание государственной матрицы развития // *Полис.* 2002. № 4. С. 60; *Болдырев Ю.Ю.* Проблемы правового и методологического обеспечения деятельности Счетной палаты РФ и контрольно-счетных палат субъектов РФ // *Отношения между высшими федеральными и местными / региональными контрольно-ревизионными органами. Материалы международного семинара.* М., 1998. С. 59.

² *Теория государства и права / Под редакцией В.К. Бабаева.* М., 2003. С. 53.

³ *Федотов М.А.* Гласность и цензура: возможность сосуществования // *Советское государство и право.* 1989. № 7. С. 80–89; *Горяева Т.П.* Политическая цензура в СССР. 1917–1991. М., 2009. С. 1–23.

⁴ *Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР (1917–1975).* М., 1975. С. 411–412.

⁵ Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 3. Д. 940. Л. 45.

⁶ Там же.

⁷ Там же. Л. 48.

⁸ *Сталин И.В.* Сочинения. Т. 13. М., 1951. С. 371.

⁹ *Куйбышев В.В.* Избранное. В 2 т. М., 1988; *Он же.* Задачи ЦКК и РКИ. М., 1924; *Он же.* Задачи ЦКК и РКИ по рационализации госаппарата в плане работ РКИ на 1925–1926 гг. М., 1925; *Он же.* Значение рационализации в области хозяйства и управления // *Хозяйство и управление.* 1925. № 11.

¹⁰ *Бухарин Н.И.* Экономика переходного периода // *Проблемы теории и практики социализма.* М., 1989. С. 163.

¹¹ *Ярославский Е.И.* Как Ленин относился к чисткам партии. М., 1929; *Он же.* Чистка партии. М., 1929; *Губельман М.И.* К чистке партии. М.-Л., 1929; *Ярославский Е.И.* За большевистскую проверку и чистку рядов партии. М., 1933.

¹² Как проводить чистку партии: Сб. директивных статей. М.-Л., 1929; *Шкирятов М.Ф.* К чистке партии. М., 1933; *Петерс Я.Х.* О ходе чистки парторганизаций республик Средней Азии. М.-Ташкент, 1934.

¹³ РГАСПИ. Ф. 81. Оп. 3. Д. 23. Л. 1.

¹⁴ *Каганович Л.* Органы КК–РКИ должны работать по-новому // *За кадры, качество, проверку.* 1933. № 8. С. 11.

¹⁵ *Хлевнюк О.В.* Политбюро. Механизмы политической власти в 30-е годы. М., 1996. С. 160; *Петров Н., Янсен М.* «Сталинский питомец» – Николай Ежов. М., 2009. С. 41.

¹⁶ РГАСПИ. Ф. 671. Оп. 1. Д. 3. Л. 9.

¹⁷ *Сталин И.В.* Сочинения. Т. 13. М., 1951. С. 373.

¹⁸ РГАСПИ. Ф. 589. Оп. 4. Д. 3. Л. 1.

¹⁹ Там же. Д. 57. Л. 120.

²⁰ Там же. Д. 20. Л. 5.

²¹ Там же. Ф. 671. Оп. 1. Д. 18. Л.

²² Там же. Ф. 589. Оп. 4. Д. 69. Л. 158.

²³ Там же. Л. 170.