

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД: ЕГО СУЩНОСТЬ И ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ

Рассмотрена организационная структура, правовые основы, формы и методы государственного контроля в период 1917-1991 гг. Выделены восемь этапов развития систем контроля в СССР, дан анализ их особенностей в связи с политической и экономической ситуацией в стране. Показано, что основной доминантой многочисленных реорганизаций системы госконтроля во все периоды было стремление к его универсальности, тотальности (распространению на все виды и формы государственного управления и экономической деятельности) под эгидой партийных органов.

The paper considers the organizational structure, legal principles, forms and methods of public control between 1917 and 1991. There have been defined 8 stages of development of the public control system in the USSR, and the analysis of their peculiarities in connection with the political and economic situation in the country has been carried out too. It has been shown, that the predominant reason undertaken for numerous measures related to reorganizing the system of public control during all the periods was aimed at making it universal, preferential in all spheres of public administration and economic activities under the aegis of the party institutions.

В зависимости от особенностей развития политической и экономической ситуации в СССР, задач, стоящих перед системой управления, правовое и организационное обеспечение государственного контроля, который всегда оставался важным и сильным политическим инструментом государственного управления, претерпевало различные изменения. Известные специалисты по истории государственного финансового контроля А.Андреев и Д.Никольский услов-

но выделяют восемь этапов развития системы контроля в СССР.

Первый этап (январь 1918 – апрель 1919 г.). Во время ломки старого и формирования нового государственного аппарата родилась идея создания единого органа, осуществляющего универсальный надведомственный контроль. 18 января 1918 г. Совнарком (СНК) издал декрет «О центральной контрольной коллегии и местных учетно-контрольных коллегиях и комисси-

ях», в соответствии с которым в центре и на местах создавалась система контрольных органов:

- Центральная контрольная коллегия (ЦКК), образованная Всероссийским центральным исполнительным комитетом (ВЦИК);

- учетно-контрольные коллегии, образованные соответствующими местными Советами;

- контрольные комиссии, которые формировались на выборных началах в организациях, учреждениях, на предприятиях.

В основные задачи коллегий входило решение многочисленных организационно-практических и методических вопросов государственного, в первую очередь финансового, контроля. Коллегии в отличие от контрольных комиссий осуществляли надведомственный (вневедомственный) контроль.

Для осуществления всеобъемлющего социалистического контроля 2 мая 1918 г. постановлением ЦИК был образован Народный комиссариат государственного контроля (НКГК). Ему поручалось наблюдать не только за законностью, но и за целесообразностью действий советских организаций в области народного хозяйства, проверять правильность распределения продуктов производства и потребления, давать заключения, касающиеся финансовых и хозяйственных планов, осуществлять надзор за расходованием денежных средств, материалов, продуктов, следить за точным и своевременным исполнением постановлений правительства. Государственный контроль стал многофункциональным.

Некоторые разработчики нового правового акта о государственном контроле полагали, что как самостоятельная часть системы управления РСФСР наркомат должен подчиняться непосредственно законодательной власти (съезду Советов) и ВЦИК, а местные учреждения Госконтроля – только своим вышестоящим органам и не зависеть от местного исполкома. Эти предложения поддержки не нашли, так как вступали в противоречие с идеей о руководящей и направляющей роли партийных и советских

учреждений в деятельности местных контрольных инстанций.

Политическое и социально-экономическое положение в стране способствовало принятию руководством государства решения об усилении госконтроля на следующих направлениях государственной деятельности: использование финансовых средств, исполнение решений государственной власти, деятельность должностных лиц и организаций. Так, в резолюции VIII съезда РКП(б) указывалось, что дело контроля должно быть радикально реорганизовано. В этих целях намечалось выделить лучшие силы, которые должны научиться не только контролировать советскую работу, но и сами ее организовывать, включая борьбу с отдельными фактами бюрократизма, карьеризма, злоупотребления служебным и партийным положением, с нарушениями товарищеских взаимоотношений внутри партии.

Второй этап (апрель 1919 – начало 1923 г.). Реформирование госконтроля с приданием ему более широких полномочий поручалось И.В.Сталину. Под его руководством был разработан специальный декрет «О государственном контроле», принятый 9 апреля 1919 г. Госконтроль должен был, обобщив опыт работы государственного аппарата, предложить конкретные меры по его упрощению и совершенствованию, по преобразованию самой системы управления в различных областях хозяйственного и социально-культурного строительства.

Новый этап характеризовался поиском форм и методов работы в новых социально-политических условиях, а также созданием государственных контрольных органов, которые должны были укрепить механизм власти.

Госконтроль получил право наблюдать и изучать работу всех народных комиссариатов, их отделов на местах, а также всех органов Советской власти. Так, госконтролю вменялось в обязанность представлять на рассмотрение центральной власти конкретные предложения об упрощении (изменении) аппаратов Советской власти, а также о преобразовании системы управления в тех или иных областях государственной жизни.

В соответствии с декретом было осуществлено слияние всех существующих при отдельных организациях и предприятиях контрольных органов с органами государственного контроля. Таким образом, Госконтроль начал функционировать как важнейший управленческий элемент государственной власти, полномочия которого распространялись на деятельность не только исполнительных, но и советских органов власти.

7 февраля 1920 г. Наркомат госконтроля был преобразован в Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции (Рабкрин или РКИ). Руководил РКИ до апреля 1922 г. И.В.Сталин. Неотвратимость государственных контрольных мероприятий обеспечивалась с помощью инспекций, летучих ревизий, ставших основными формами контрольной работы РКИ. Задачи РКИ формулировались следующим образом: вовлекать трудящиеся массы в управление государством, обучать их в процессе контроля государственному управлению; заботиться об охране социалистической собственности; наблюдать за законностью в деятельности подконтрольных учреждений, организаций, предприятий, а также государственного аппарата. Предложение Л.Д.Троцкого о сужении роли инспекции лишь решением бухгалтерских задач было отвергнуто.

Большое внимание было уделено основам взаимоотношений органов РКИ с судом и прокуратурой. Законодательное разграничение сфер влияния и разграничение функций между ними основывалось на указаниях В.И.Ленина, который писал, что задача РКИ не только и даже не столько «ловить», «исключать» (это задача суда), сколько уметь поправить.

Принципиальное значение в это время имеет обсуждение сфер деятельности РКИ и прокуратуры. При разработке проекта Положения о прокуратуре в 1922 г. большинство комиссии ВЦИК, обсуждавшей проект, высказало мнение о том, что В.И.Ленин выступал также против передачи надзора за законностью решений местных органов власти исключительно в компетенцию РКИ, подчеркивая, что именно прокурор обязан опротестовывать всякое незаконное реше-

ние и следить, чтобы понимание законности установилось абсолютно одинаковое во всей республике. РКИ должна судить не только с точки зрения законности, но и с точки зрения целесообразности, т.е. В.И.Ленин считал, что содержание понятия контроль шире, чем содержание понятия надзора, который, в частности, реализует прокуратура.

Наркомат РКИ как орган государственного управления был наделен широкими административно-властными полномочиями не только выявлять отклонения в деятельности органов власти, но и определять меры воздействия по отношению к лицам, совершившим установленные в ходе контроля нарушения.

Третий этап (1923-1934 гг.). В 1923 г. в соответствии с решениями XII съезда РКП(б) была создана единая система партийно-государственного контроля:

- председатель ЦКК* назначался наркомом РКИ, из членов президиума ЦКК формировалась, в основном, и коллегия наркомата;

- структурные подразделения наркомата: управления, отделы и инспекции – возглавлялись, как правило, членами ЦКК.

Объем прав наркомата был расширен. Так, НК РКИ впервые получил право требовать от всех государственных учреждений, предприятий и общественных организаций отчеты, материалы, документы и иные сведения, характеризующие их деятельность; вызывать в Наркомат руководителей и сотрудников подконтрольных учреждений и организаций для объяснений, а также для участия в обсуждении вопросов, возникших по итогам произведенных обследований; принимать окончательные и обязательные для всех учреждений и предприятий постановления, накладывать дисциплинарные взыскания, отстранять от работы и увольнять должностных лиц.

Заметим, что в наше время в период продолжения политики укрепления вертикали государственной власти определенная необходимость и целесообразность наделе-

* ЦКК – Центральная контрольная комиссия РКП(б).

ния государственных контрольных органов такими полномочиями, на наш взгляд, есть. В случае положительного решения данного вопроса, полагаем, были бы созданы условия для повышения роли государственного контроля в системе управления страной, укрепления властных позиций центра, в частности, по дальнейшему приведению региональных нормативных правовых актов в соответствие с федеральными, качественному и своевременному исполнению требований федеральных законов, программ, указов, распоряжений, поручений Президента, постановлений, распоряжений Правительства по укреплению исполнительской дисциплины.

Кроме НК РКИ, надведомственными полномочиями в области контроля обладали и некоторые другие специализированные органы государственного управления: Государственная плановая комиссия, Народный комиссариат финансов, Центральное статистическое управление, государственные инспекции. Наделение их контрольными полномочиями обуславливалось необходимостью обеспечить квалифицированный узкоспециализированный вневедомственный контроль.

Для устранения несогласованности действий, параллелизма в контрольной деятельности обязанность по координации работы всех органов, наделенных контрольными функциями, была возложена на НК РКИ. Проводя контроль, все ведомства должны были уведомлять об этом НК РКИ, который в случае установления параллелизма начатого контрольного мероприятия с контролем, проводимым другим ведомством, мог приостанавливать начатую проверку.

Четвертый этап (1934-1940 гг.). В 1934 г. ЦКК-РКИ ликвидируется. Основной особенностью этого этапа является «расщепление» государственного контроля. Вместо единого контрольного органа создаются Комиссия партийного контроля при ЦК ВКП(б) и Комиссия советского контроля при СНК СССР. Последняя была уполномочена проверять фактическое исполнение постановлений правительства всеми звеньями советского и хозяйственного аппарата в

центре и на местах, но из ее ведения изымалась функция изучения организационного построения, усовершенствования госаппарата, борьбы за его экономичность. Практически работа Комиссии советского контроля при СНК СССР, а затем и Наркомата государственного контроля, образованного в 1940 г., сводилась к учету расходования средств и материальных ценностей, состояния бухгалтерских отчетов и документов. Кроме того, из ведения Наркомата была изъята координационная функция. Было ограничено также участие трудящихся в работе органов государственного контроля.

В последние годы этого этапа на первое место выдвинулись вопросы личной ответственности должностных лиц за доверенный им участок работы. Комиссия советского контроля и республиканские контрольные органы сосредоточили главное внимание на оперативных проверках выполнения решений правительства.

Пятый этап (1940-1957 гг.). Контрольные функции осуществлялись Наркоматом государственного контроля СССР (1940-1946) и Министерством государственного контроля СССР (1946-1957) и их республиканскими органами. Основной задачей, стоящей перед работниками госконтроля в годы Великой Отечественной войны, был контроль за выполнением решений правительства, связанных с обороной страны: проверка обеспечения армии оружием, продуктами, обмундированием, эффективности работы оборонной промышленности в тылу. После войны деятельность органов госконтроля была сконцентрирована на восстановлении и развитии народного хозяйства и экономики, повышении ответственности руководителей за целевое и законное использование государственных средств. Приоритетными методами государственного контроля в это время стали документальные ревизии и проверки хозяйственной деятельности предприятий, организаций и различных ведомств.

Шестой этап (август 1957 – ноябрь 1962 г.). Министерство госконтроля было преобразовано в Комиссию советского контроля (КСК) Совета Министров СССР. С

созданием КСК – органа, входящего в состав правительства, – были восстановлены многие утраченные позиции контролирующих органов. В соответствии с правовым статусом КСК стало заниматься проверкой фактического исполнения решений Правительства СССР по важнейшим вопросам: изучение структуры государственного аппарата и контроль за проведением режима экономии в расходовании средств и материалов. Своей деятельностью КСК и республиканские комиссии были призваны способствовать преодолению ведомственных и местнических тенденций, идущих вразрез с общегосударственными интересами, и вести активную борьбу с бюрократизмом и волокитой. Были укреплены коллегиальные начала, КСК должна была строить свою работу в тесной связи с советскими, партийными, профсоюзными, комсомольскими и другими общественными организациями. Необходимость создания более разветвленной, более всеобъемлющей системы контроля привела к преобразованию Комиссии советского контроля в союзно-республиканскую Комиссию государственного контроля Совета Министров СССР (июль 1961 г.), к образованию групп госконтроля во всех автономных республиках, краях и областях. На основе идей о развитии социалистической демократии, гласности контроля, широком привлечении трудящихся к управлению государством шло и дальнейшее реформирование контрольных органов СССР, образование органов партийно-государственного, а затем народного контроля.

Седьмой этап (1963-1965 гг.). Это период деятельности общесоюзного Комитета партийно-государственного контроля ЦК КПСС, Совета Министров СССР и комитетов партийно-государственного контроля ЦК компартий и советов министров союзных республик, крайкомов, обкомов партии и исполкомов республиканских, краевых, областных Советов депутатов трудящихся. В отличие от ЦКК-РКИ органы партийно-государственного контроля в это время осуществляли контроль преимущественно за деятельностью аппарата государственного управления и за состоянием финансово-

хозяйственной работы, стремясь развить и усилить общественные начала в своей деятельности. В этих целях в середине 60-х гг. создается система народного контроля, опирающаяся на многомиллионную армию народных контролеров. Контроль стал приобретать тотальный характер.

Восьмой этап (1965-1990 гг.). Комитет народного контроля СССР (КНК) имел статус союзно-республиканского органа и возглавлял единую систему контроля в стране. КНК всех уровней привлекали к участию в контрольных мероприятиях трудящиеся массы. Важнейшим событием в части правового обеспечения народного контроля этого периода является принятие 30 ноября 1979 г. закона «О народном контроле в СССР». Закон определил основные задачи и функции народного контроля:

- совершенствование работы государственного аппарата и внедрение научной организации труда и управления, улучшение проверки исполнения принятых решений, постановка ведомственного контроля;
- контроль за выполнением государственных планов экономического и социального развития и плановых заданий;
- выявление резервов народного хозяйства и обеспечение рационального использования ресурсов;
- повышение эффективности общественного производства и качества работы во всех звеньях народного хозяйства;
- борьба с нарушениями государственной, плановой и трудовой дисциплины, проявлениями местничества и ведомственности, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом.

Органы народного контроля наделялись широкими правами: запрашивать в связи с предстоящими проверками у руководителей предприятий, учреждений, организаций необходимые документы и материалы, требовать письменные объяснения, заслушивать по итогам проверок их доклады. Комитеты были уполномочены давать в случае необходимости соответствующим органам или должностным лицам обязательные для исполнения поручения о проведении ревизий и производственно-технических экспертиз.

КНК были вправе ставить перед руководителями предприятий, учреждений, организаций или их вышестоящими органами вопрос об отмене решений, нарушающих законные интересы предприятий, организаций или ущемляющих права граждан, приостанавливать действие незаконных распоряжений, если они могли причинить существенный вред государственным или общественным интересам либо правам граждан. Были определены и виды наказаний должностных лиц за невыполнение плановых заданий и обязательств по поставке продукции, выпуск недоброкачественных товаров, порчу и незаконное списание промышленной и сельскохозяйственной продукции, сверхнормативные расходы и потери сырья и материалов, незаконное расходование государственных средств. Кроме того, органы народного контроля были вправе отстранять от занимаемых должностей лиц, допустивших срыв выполнения решений партии и правительства, грубые нарушения государственной дисциплины и законности, а также бюрократизм и волокиту, причинившие существенный ущерб интересам государства, организаций и граждан.

В законе был определен порядок образования и технология деятельности контрольных органов. Так, Комитет народного контроля СССР образовывался Верховным Советом СССР и работал под руководством Верховного Совета СССР, его Президиума и Совета Министров СССР. Правительство в своей деятельности по контролю направляло работу Комитета в области хозяйственного и социально-культурного строительства, а также в других сферах государственного управления, рассматривало внесенные им на основе результатов проверок вопросы и предложения.

Органы народного контроля направляли свои усилия на обеспечение выполнения решений партии и правительства, соблюдение государственной дисциплины. Отличала народный контроль его массовость. В группы и посты народного контроля было избрано свыше 10 млн человек. Эта огромная общественная сила была призвана укреплять дисциплину и законность, являясь важным

институтом, во-первых, системы политической, во-вторых, системы государственного управления.

Таким образом, народный контроль, по нашему мнению, в правовом и организационном плане приобрел статус государственного-народного контроля. Можно утверждать, что таких полномочий, какие были у КНК, нет ни у одного из отдельно взятых и ныне действующих органов государственного контроля.

Кроме КНК СССР, его органов и подразделений к контролирующим органам системы государственного контроля в целом относились различные надзорные инстанции, государственные инспекции, сформированные, как правило, в министерствах и ведомствах. Надзор за законностью осуществляли органы прокуратуры страны.

В государственном аппарате управления сложилась определенная система организации контроля. Так, на Совмин СССР и его аппарат возлагалось обеспечение систематических проверок исполнения решений партии и правительства. Аналогичными обязанностями были наделены управления делами советов министров союзных республик.

В целях контроля за выполнением решений партии и правительства СССР и решений, принимаемых союзными министерствами и ведомствами, в центральных аппаратах органов управления создавались единые структурные подразделения – управления делами, а в Минобороны СССР, правоохранительных органах – организационно-инспекторские (штабные) подразделения, на которые возлагалось проведение ведомственного контроля. Наличие специальной контрольной службы в государственном аппарате управления (исполнительной власти) сформировало благоприятные условия для анализа фактического положения дел в органах исполнительной власти, осуществлением контроля в форме проверок за исполнением правительственных и партийных решений, что способствовало укреплению государственной дисциплины и законности.

Важные позиции оставались за партийным контролем. КПСС, согласно ее уставу, являлась руководящей и направляющей си-

лой страны. Контроль и проверку исполнения принятых решений партия считала важнейшей частью организаторской работы, обязанностью каждого советского и хозяйственного руководителя, каждого партийного органа, каждой первичной парторганизации. Была поставлена задача организации всеобъемлющего народного контроля за работой органов управления и должностных лиц. Цель такого контроля определялась следующим образом: ни одно нарушение, ни один факт злоупотреблений, расточительства, недисциплинированности не должны ускользнуть от хозяйского взгляда народных контролеров. КПСС постоянно подчеркивала необходимость всемерного укрепления трудовой дисциплины и повышения ответственности министерств, ведомств, объединений, предприятий и их руководителей за порученное дело и результаты работы, за обеспечение безусловного выполнения плановых заданий, решений директивных органов, за неукоснительное соблюдение государственной плановой и финансовой дисциплины.

Девятый этап (1991-1993 гг.). Этот этап – переходный, он охватывает периоды деятельности Контрольной палаты СССР (1991) и Контрольно-бюджетного комитета при Верховном Совете Российской Федерации (1992-1994) и его главным содержанием можно считать процесс передачи полномочий от органов контроля СССР вновь созданным органам государственного контроля Российской Федерации, поиск форм и мето-

дов контроля в новых политических и социально-экономических условиях.

Основной целью контроля и проверки исполнения в советский период было, в первую очередь, воплощение в жизнь политики партии. Госконтроль должен был способствовать неукоснительному и в установленный срок выполнению принятых решений, достижению высоких конечных результатов, повышению уровня организованности и ответственности всех должностных лиц. Важнейшей функцией контроля признавалась превентивная, направленная на профилактику, предупреждение нежелательных явлений в управленческой деятельности.

Анализируя состояние государственно-го контроля в советское время, В.М.Анисимов отмечает, что виды субъектов, форм и методов государственного контроля во многом определяются политическим режимом государства. Поэтому в условиях однопартийности ведущей формой надведомственного контроля неизбежно должен был стать партийный или партийно-политический, а не общественный контроль. Одной из форм реализации партийного контроля, в частности, было назначение на руководящие должности в органы исполнительной власти, правоохранительные органы, а также практически на все должности в центральные аппараты министерств и ведомств только членов (кандидатов в члены) партии, которые являлись проводниками идеологических установок парторганизации.