

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

PUBLIC CONTROL IN THE SOVIET STATE ADMINISTRATION

**E. Shabalina
R. Nabeev**

Summary. In the article, the authors explore public control in Soviet public administration as a tool for improving the functioning of the Soviet state apparatus. The scientific search was carried out in order to identify forms of public control that can be implemented into modern legal reality, while avoiding mistakes made in Soviet public administration. The methodological basis of the research is the principles of cognition of social phenomena in their interrelation and interdependence, as well as a dialectical approach to the study of public control in the system of Soviet public administration. As a result of the conducted research, the authors came to the conclusion that public control was carried out in almost all areas of government activity. The specific organizational forms of public control differ in diversity, so the most widespread and having the appropriate normative consolidation were conferences, general meetings of workers and employees, public councils at state institutions, public committees, trade unions, people's inspections.

Keywords: public control, organizational forms of public control, individual form, collective form, coordination, parallel implementation, participation in the composition of public authorities, joint resolution of issues.

Шабалина Евгения Ивановна

кандидат юридических наук, доцент,
Автономная некоммерческая организация высшего
образования «Белгородский университет кооперации,
экономики и права»
evish13@yandex.ru

Нabeeв Радик Равильевич

аспирант, Автономная некоммерческая организация
высшего образования «Белгородский университет
кооперации, экономики и права»
rrnabeev@mail.ru

Аннотация. В статье авторами исследуется общественный контроль в советском государственном управлении как инструмент качественного улучшения функционирования советского государственного аппарата. Научный поиск осуществлялся с целью выявления форм общественного контроля, которые возможно имплементировать в современную правовую действительность, при этом избегая допущенных в советском государственном управлении ошибок. Методологической основой исследования являются принципы познания социальных явлений в их взаимосвязи и взаимобусловленности, а также диалектический подход к изучению общественного контроля в системе советского государственного управления. В результате проведенного исследования авторы пришли к выводу о том, что общественный контроль осуществлялся практически во всех направлениях государственной деятельности. Конкретные организационные формы общественного контроля различаются многообразием, так максимально распространенными и имеющими соответствующее нормативное закрепление являлись — конференции, общие собрания рабочих и служащих, общественные советы при государственных учреждениях, общественные комитеты, профсоюзы, народные инспекции.

Ключевые слова: общественный контроль, организационные формы общественного контроля, индивидуальная форма, коллективная форма, координация, параллельное осуществление, участие в составе органов государственной власти, совместное решение вопросов.

Введение

Динамично развивающееся гражданское общество Российской Федерации нуждается в качественной, практико-ориентированной модели общественного контроля, учитывая, что Федеральный закон от 21 июля 2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» носит рамочный характер. До настоящего времени отсутствует единая политико-правовая позиция ученых-правоведов относительно форм общественного контроля и его задач в процессе государственного строительства.

Советское государственное строительство имеет богатый опыт относительно форм реализации права гражд-

дан на участие в управлении делами государства. Одной из них стал общественный контроль, осуществляемый в разных организационных формах.

XII съезд КПСС официально закрепил задачу — «каждый советский человек должен стать активным участником в управлении делами общества», основанного на уважении к советским законам и силе общественного воздействия [13, С. 85].

Обращение к советскому опыту общественного контроля значительно обогатит современные научные представления и юридическую практику, соблюдая научную преемственность.

Материалы и методы

Общественный контроль в советском государственном управлении основывался на таком ключевом принципе как участие трудящихся в любой сфере советской государственной деятельности, где государство — это инструмент для выражения концентрированной воли и интересов всего социума. Содержание этого принципа подвергалось трансформации в соответствии с политико-идеологической конъюнктурой, что отражалось на формах участия общественности в контрольной деятельности. При этом неизменной оставалась идея максимально широкого вовлечения советских граждан в работу по организации хозяйственного и культурного строительства [9, С. 100], разновидностью которого являлась контрольная деятельность.

Исходя из особенностей советской государственной доктрины — государственное управление представляет собой всенародную деятельность. Следовательно, общественный контроль в советском государственном управлении осуществлялся практически во всех сферах государственной деятельности с целью оказания помощи органам государственной власти в осуществлении функций государства.

Общественный контроль, в силу сложившейся в советской правовой доктрине позиции, рассматривается в контексте функций общественных организаций.

Организационные формы общественного контроля в советском государстве имели два вектора развития:

1. Общественный контроль в деятельности центральных органов государственного управления в форме всесоюзных и республиканских совещаний и конференций по решению вопросов общего и специального характера.
2. Общественный контроль в деятельности местных органов, с целью решения конкретных вопросов и практическому воплощению принятых решений, с учетом местных условий и инициатив в процессе оперативного исполнения директив центральных органов государственной и партийной власти в форме учета общественного мнения, функционирования технико-экономических советов, постоянно действующих производственных совещаниях на предприятиях, общественных отделов исполкомов, общественных советов, комитетов, комиссий и др.

Исходя из смысла общественного контроля, он осуществлялся гражданами непосредственно не связанными трудовыми функциями с государственным аппаратом, т.е. общественный контроль осуществляется параллельно с государственным контролем и сопутствовал его работе [10].

Разделяя точку зрения Ю.М. Козлова, подчеркнем, что активное участие советских граждан в области государственного управления (общественного контроля как его формы) на общественных началах без оформления «на официальные должности и есть проявление роли общественности у правлении делами страны» [9, С. 106].

Ярким примером участия общественности в государственном управлении является комиссия государственного контроля СССР, учрежденная в соответствии с Постановлением Совета министров СССР от 16.10.1961 г. № 946, в соответствии с которым, для усиления связи комиссий государственного контроля с общественными организациями, более широкого привлечения трудящихся к участию в контрольной работе в республиканских (АССР), краевых и областных центрах создавались группы внештатных общественных контролеров, работающие по заданиям и под руководством органов государственного контроля на местах. При краевых и областных группах государственного контроля создавались общественные советы из представителей советских, профсоюзных, комсомольских организаций и передовиков производства. Комиссия государственного контроля Совета Министров СССР и ее органы на местах проводили свою работу в тесной связи с партийными, советскими, профсоюзными и комсомольскими организациями, опираясь на массовый общественный контроль предприятий, учреждений и организаций, широко привлекая к проверкам рабочих, колхозников, специалистов и служащих [3].

Анализ имеющейся источниковой базы позволяет выделить следующие организационные формы участия трудящегося населения в осуществлении общественного контроля в рамках управления государством: индивидуальная и коллективная. Индивидуальное участие граждан в общественном контроле основывалась на конституционном определении принадлежности власти народу [2], реализовывалось путем обсуждения вопросов, подлежащих общественному контролю, определялось статусом: нештатный инспектор, инструктор или член общественной организации. Коллективная форма находила свое практическое воплощение посредством собрания коллективов трудящихся, самодеятельные и общественные организации.

Указанные формы имели разную степень организованности: минимизировалось индивидуальное участие в общественном контроле, т.к. оно представляло собой первоначальную форму вовлечения граждан в государственное управление. Максимально использовался общественный контроль посредством общественных организаций, поскольку такие организации представляют собой коллективы трудящихся с единством целей, задач и интересов [11, С. 109].

Общественный контроль в советском государственном управлении являлся самостоятельной формой де-

мократии трудящихся, что подтверждалось официальным нормативным закреплением требования о том, что мнение, выраженное представителями общественности, является обязательным, подлежит учету, так же, как и мнение должностных лиц органов государственной власти. Общественный контроль носил массовый характер и основывался на привлечении большого числа рабочих, колхозников, специалистов и служащих к осуществлению контрольных мероприятий и анализу результатов проверок [3].

Самостоятельное осуществление общественного контроля за выполнением отдельных задач по реализации функций государства, также имеет определенные формы реализации. К ним следует относить:

1. Координацию решений органов государственного управления с мнением общественности, в отдельных случаях носящий обязательный характер. Так в соответствии с Положением «О правах фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза» от 15.07.1958 года, утвержденного Законом СССР от 25.12.1958 года «Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об утверждении Положения «О правах фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза»» [7], фабричный, заводской, местный комитет заключает от имени рабочих и служащих коллективный договор с администрацией предприятия, организует выполнение обязательств по коллективному договору, осуществляет систематический контроль за своевременным выполнением предусмотренных коллективным договором мероприятий.
2. Участие представителей общественности в составе отдельных коллегиальных органов государственной власти в качестве членов с правом решающего голоса. В качестве примера приведем Комиссию государственного контроля Совета Министров СССР, в нее входили представители всесоюзного центрального совета профессиональных союзов (ВЦСПС) и центрального комитета всесоюзного ленинского комсомола (ЦК ВЛКСМ) — по одному представителю [3].
3. Совместное решение вопросов государственного управления органами государственной власти и населением. Результатом подобного рода деятельности становится издание совместных нормативных актов с использованием следующих формулировок: «государство требует и рабочий класс поддерживает это требование» — постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС «О мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе с злоупотреблениями в этом деле» [5].

4. Параллельное осуществление органами государственной власти и гражданами, и общественными организациями и объединениями отдельных задач в сфере хозяйственного и культурно-политического строительства.

Примерами параллельного существования и решения одних и тех же задач являются:

- добровольные народные дружины по охране общественного порядка, решавшие задачи обеспечения общественного порядка параллельно с советской милицией. Данные полномочия вытекают из Постановления Совета министров СССР и ЦК КПСС от 02.03.1959 года № 218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка» [6];
- комиссии общественного контроля в торговле совместно с органами государственной торговой инспекции [7].

В соответствии с резолюцией по докладу Н.С. Хрущева «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959–1965 годы» главным направлением в развитии социалистической государственности являлось всемерное развитие демократии, привлечение всех граждан к участию в руководстве хозяйственным и культурным строительством, в управлении общественными делами, необходимость повышать роль Советов как массовых организаций трудящихся. Многие функции, выполняемые государственными органами, постепенно должны переходить в ведение общественных организаций [12].

По существенному замечанию В.И. Туровцева, контроль — это не чрезвычайная мера, а неотъемлемая часть организаторской работы, составными элементами которой являлись выработка и принятие правильных решений, практическая организация дела, проверка исполнения решений [8, С. 7–10].

Основным результатом контрольной деятельности является обеспечение состояния социального равновесия, баланс взаимодействия всех ветвей власти, а в конечном итоге обеспечение состояния правопорядка и общественного порядка [14, С. 30].

Выводы

Общественный контроль в советском государственном управлении осуществлялся в следующих формах:

1. Привлечение трудящихся к обсуждению вопросов общественного контроля в рамках решения общих и специальных задач государственного строительства и управления. Правовым и управленческим инструментарием в данном случае являются совещательные органы при органах государственной власти, конференции или производственные совещания, референдум.

2. Общественный контроль в процессе осуществления принятых органами государственной власти решений и выполнении директив КПСС с использованием различного правового и управ-

ленческого инструментария: социалистического соревнования, самодеятельных общественных организаций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 30 (Часть I). — Ст. 4213.
2. Конституция (основной закон) 1936 г. // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. — 1936. — 6 декабря. — № 283.; Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. — 1977. — № 41. — Ст. 617.
3. Об утверждении Положения о Комиссии государственного контроля Совета Министров СССР (Госконтроле СССР) и Структуры этой Комиссии: Постановление Совмина СССР от 16.10.1961 № 946 // СП СССР. — 1961. — № 16. — Ст. 128.
4. Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об утверждении Положения «О правах фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза»: Закон СССР от 25.12.1958 // Ведомости ВС СССР. — 1959. — № 1. — Ст. 23.
5. О мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе с злоупотреблениями в этом деле: Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) и ВЦСПС от 28.12.1938 г. // СП СССР. — 1939. — № 1. — Ст. 1.
6. Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране: Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 02.03.1959 № 218 // СП СССР. — 1959. — № 4. — Ст. 25.
7. Об утверждении Положения «О правах фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза»: Указ Президиума ВС СССР от 15.07.1958 // Ведомости ВС СССР. — 1958. — № 15. — Ст. 282.
8. Государственный и общественный контроль в СССР [Текст] / Под ред. В.И. Туровцева. — Москва: Наука, 1970. — 332 с.
9. Козлов Ю.М. Участие общественности в советском государственном управлении. — Советское государство и общественность в условиях развернутого строительства коммунизма / под ред. Н.Г. Александрова. — Москва: Изд-во МГУ, 1962. — 479 с.
10. Программа Коммунистической партии Советского союза. Принята XXII съездом КПСС. — Москва: Политиздат, 1976. — 144 с.
11. Советское государство и общественность в условиях развернутого строительства коммунизма / под ред. Н.Г. Александрова. — Москва: Изд-во МГУ, 1962. — 479 с.
12. Резолюция по докладу товарища Н.С. Хрущева «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959-1965 годы». — Материалы внеочередного XXI съезда КПСС. — Москва: Государственное издательство политической литературы, 1959. — 260 с.
13. Отчет Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза XXII съезду КПСС. — Материалы XXII съезда КПСС. — Москва: Государственное издательство политической литературы, 1961. — 464 с.
14. Шабалина Е.И., Легкодимов А.А. Систематизация теоретических представлений о контроле как правовой форме деятельности // Юридическая наука. — 2023. — № 9 — С. 28–31.

© Шабалина Евгения Ивановна (evish13@yandex.ru); Набеев Радик Равильевич (rnabeev@mail.ru)
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»