

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СССР КАК ЭЛЕМЕНТ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВА

STATE CONTROL IN THE USSR AS AN ELEMENT OF GOAL-SETTING IN THE STATE MECHANISM

*E. Shabalina
A. Legkodimov*

Summary. The article explores the phenomenon of state control in the Soviet Union through the lens of its development, not as a narrow supervisory function, but as a system-forming element of the state mechanism, directly related to the processes of goal-setting and the implementation of large-scale socio-economic tasks. It analyzes its role in creating a closed cycle of «setting goals, mobilizing resources, monitoring implementation, and adjusting goals».

Keywords: USSR, state control, goal setting, planned economy, state mechanism, mobilization model.

Шабалина Евгения Ивановна

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

Легкодимов Артем Алексеевич

Аспирант, Автономная некоммерческая
организация высшего образования
Белгородский университет кооперации,
экономики и права

Аннотация. В статье исследуется феномен государственного контроля в Советском Союзе, через призму его становления, не как узкой надзорной функции, а как системообразующего элемента механизма государства, напрямую связанного с процессами целеполагания и реализации масштабных социально-экономических задач. Анализируется его роль в создании замкнутого цикла «постановка цели — мобилизация ресурсов — контроль исполнения — корректировка целей».

Ключевые слова: СССР, государственный контроль, целеполагание, плановая экономика, механизм государства, мобилизационная модель.

Исследование государственного контроля в СССР сквозь призму целеполагания позволяет выявить уникальную модель управления, где контрольные механизмы не просто обеспечивали законность, а служили инструментом реализации стратегических задач государства. В отличие от западных моделей, где контроль преимущественно выполнял охранительную функцию, в советской системе он был встроен в планово-целевой механизм управления.

Государственный контроль периода становления советского государства целесообразно рассматривать в рамках сложившейся в советской юридической литературе триады:

- конституционный контроль;
- надведомственный контроль;
- ведомственный контроль.

Контроль как вид управленческой деятельности устанавливается Декретом «О полноте власти Советов» от 26 октября 1917 г II Всероссийского съезда Советов об образовании Рабочего и Крестьянского правительства [1, С. 20–21], в соответствии с которым основная роль в осуществлении государственного контроля принадлежала представительным органам государственной власти — Советам, как единственным органам государственной власти в стране.

В виду отсутствия основного закона страны — Конституции, де-юре отсутствовал конституционный контроль, де-факто он осуществлялся Всероссийским съездом Советов и Всероссийской Центральной исполнительской комиссией (далее — ВЦИК). Как справедливо отмечает А.Е. Лунев в своей статье «Контрольные полномочия Советов депутатов трудящихся», контрольная деятельность высших органов различалась по своей продолжительности: если контроль высших представительных органов проводился только во время съездов, то контрольная деятельность ВЦИК в силу характера его организации осуществлялась постоянно. Контрольная деятельность высших органов власти имела два направления:

- контроль за деятельностью центральных органов управления;
- контроль за деятельностью нижестоящих советов и их исполнительных аппаратов [2, С. 22].

Объем контрольных функций Советов наращивался по мере упразднения иных органов государственной и местной власти. Ступенями в этом процессе стали: роспуск Учредительного собрания [3], земских и городских органов самоуправления [4], а позднее — упразднение комбедов, объединение Советов рабочих и солдатских депутатов с Советами крестьянских депутатов [5, С. 51].

На этом этапе государственного строительства происходило совершенствование форм осуществления контроля, а именно: велась работа по расширению организационной деятельности Советов, принимались меры к установлению регулярной отчетности исполнительных комитетов, их президиумов и отделов на пленарных заседаниях, включая регулярную отчетность перед избирателями; совершенствовалась внутренняя структура Советов: создавались секции и постоянные комиссии, в задачи которых входил контроль за работой подчиненных конкретному Совету предприятий и учреждений [5, С. 53–54].

Параллельно контрольной деятельности Советов шел процесс формирования специальных органов государственного надведомственного контроля, деятельность которых была направлена на совершенствование государственного аппарата, путем выявления недостатков и их устранения в функционировании органов государственной власти.

Всероссийский Совет Рабочего Контроля вырабатывал общие планы Рабочего Контроля, инструкции, издавал обязательные постановления, регулировал взаимоотношения районных Советов Рабочего Контроля и являлся высшей инстанцией для всех дел, связанных с Рабочим Контролем.

Позицию советских исследователей о процессе становления контроля в советском государстве наиболее полно, на наш взгляд, отразил И.П. Козлитин: «Ломка учреждений старого государственного контроля и создание органов нового, социалистического государственного контроля, как и многих других звеньев государственного аппарата, произошли не сразу. Реорганизация государственного контроля затянулась до апреля 1919 г. Первые мероприятия по созданию социалистического государственного контроля были намечены декретом Совета Народных Комиссаров от 18 января 1918 г.» [6, С. 12].

К этому моменту к существующим системам контроля добавляется еще один элемент, теперь структурно контроль выглядел следующим образом: Наркомат государственного контроля, ведомственные контрольные органы и рабочие контрольные инспекции.

Анализ нормативно-правовой базы и отчета о деятельности Народного комиссариата Государственного контроля позволяют утверждать, что государственный контроль занимал особое место в системе государственного управления. Это не орган распорядительно-управления, а орган наблюдения за правильностью, целесообразностью, хозяйственностью и соответствием закону деятельности распорядительных управлений. Поэтому в процессе социальных преобразований

НКГК принимал участие исключительно как орган наблюдения, имевший своей целью инструктирование неопытных работников новых учреждений; обнаружение и устранение в первое время уклонения от прямого смысла декретов и оберегать народную казну от излишних необоснованных расходов и злоупотреблений, а также вносить в дело социального преобразования точку зрения общегосударственного единства и плановости [7, С. 52–59].

Становление системы государственного контроля основывалось, в том числе и на партийных директивах, в той или иной вариации, содержавшие указание на необходимость привлечения «народных масс» к осуществлению контроля и систематического информационного сопровождения деятельности РКИ. Так, XIII съезд партии четко указал на необходимость установления тесной связи между органами партийно-государственного контроля и общественного контроля путем взаимного содействия ЦКК — РКИ и органов профессиональных союзов [8, С. 30]. Задача информационного сопровождения решалась путем отчетов работников РКИ на различных собраниях, конференциях, совещаниях трудящихся, а также установлением тесной связи с рабселькоровскими и селькоровскими организациями [9, С. 78–80], со средствами массовой информации [10, С. 94–96].

В условиях НЭПа акцент контрольных мероприятий смещается в сторону экономии средств для скорейшей индустриализации страны и повышения культурного уровня. В связи с чем, в резолюции объединенного пленума ЦК и ЦКК от 9 августа 1927 г., неоднократно подчеркивалось, что РКИ усиливает и развивает работу в области контроля над проверкой партийных и правительственных решений в области капитального строительства, в области снижения торговых и производственных накладных расходов, в области обеспечения осуществления пролетарской советской демократии, а именно: оживление Советов, выборность, право отзыва, взаимоотношения партийных органов с органами советскими и профессиональными, выдвижение рабочих и крестьян на государственную работу и др. [11, С. 486–492]

В 1930 г. компетенция по проверке фактического исполнения директив правительства и укрепления дисциплины во всех государственных органах, организациях и учреждениях была передана Комиссии исполнения при СНК СССР [12], с этого периода начинает снижаться значимость РКИ как органа государственной власти, обладавшего компетенцией во всех сферах государственной жизни.

В контексте понимания направления развития системы контрольных органов и контроля как формы государственной деятельности научный интерес пред-

ставляет статья наркома РКИ Я.Э. Рудзутака «О партийном и советском контроле в новых условиях», в которой отмечалось, что трансформация контрольной деятельности являлась следствием изменений хозяйственной и политической обстановки в стране, соответственно необходимо было изыскивать новые формы управления хозяйством, обеспечивавшие максимальную конкретность и оперативность системы контроля [13, С. 2–6].

В 1934 г. связка ЦКК — РКИ ликвидируется. В целях усиления контроля как формы государственной деятельности XVII съезд ВКП(б) 26 января — 10 февраля 1934 г. признал необходимым реорганизовать существовавшую систему контроля, разделив партийный и государственный контроль, что нашло отражение в резолюции XVII съезд ВКП(б) по отчету ЦКК — РКИ от 1 февраля 1934 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР «Об образовании Комиссии советского контроля при Совете Народных Комиссаров Союза ССР» от 11 февраля 1934 г. НК РКИ СССР, НК союзных республик и местные органы РКИ были упразднены [14], а ЦКК партии трансформируется в Комиссию партийного контроля при ЦК ВКП(б) [15].

Контрольная деятельность в исследуемый период развивалась в рамках финансово-экономического контроля и контроля за совершенствованием государственного аппарата, включая контроль за исполнением постановлений и распоряжений партии и правительства.

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 инструментом государственного управления, претерпевало различные изменения [16, С. 281]. Как справедливо отмечает А.М. Тарасов, государственный контроль — категория историческая. Его возникновение и развитие связано с общественным процессом труда и управления. Исследование вопроса правового и организационного обеспечения государственного контроля невозможно без применения исторического метода. Изучение истории формирования и развития государственного контроля в России свидетельствует, что контроль (контрольная деятельность) уходит своими корнями в глубокое прошлое [17, С. 99].

С принятием Конституции СССР 1936 года [18] была установлена правовая основа, закрепившая систему контроля Советов. В соответствии со ст. 42 и ст. 65 Конституции СССР 1936 года, подотчетность и ответственность СНК СССР перед Верховным Советом СССР, ст. 14 и ст. 49 определили контрольные полномочия Президиума Верховного Совета СССР [18].

На основании резолюции XVIII съезда ВКП(б) от 20 марта 1939 года в Устав ВКП(б) были внесены из-

менения, в соответствии с которыми устанавливалось, что «Комиссия советского контроля намечается съездом партии, ... формирование Комиссии советского контроля должно относиться к компетенции советских органов», а «для повышения роли первичных партийных организаций производственных предприятий, в том числе совхозов, колхозов и МТС, и их ответственности за состояние работы предприятий этим организациям предоставляется право контроля деятельности администрации предприятия. Наркоматские партийные организации, которые, в силу особых условий работы советских учреждений, функциями контроля пользоваться не могут, обязаны сигнализировать о недочетах в работе учреждений, отмечать недостатки в работе наркомата и его отдельных работников и направлять свои материалы и соображения в ЦК ВКП(б) и руководителям наркомата» [19, С. 375, 379].

В 1940 году Комиссия советского контроля была преобразована в Народный Комиссариат государственного контроля СССР указом Президиума Верховного Совета СССР от 6 сентября 1940 года [20].

После XX съезда КПСС, ознаменовавшего собой изменения в организационных формах управления экономикой, потребовалось изменить организацию контрольной деятельности в СССР в сторону расширения прав союзных республик. Следовательно, в сложившихся условиях существовавшая организация контроля за исполнением решений партии и правительства, содержание и методы органов государственного контроля не отвечали новым задачам управления народным хозяйством и требовали модернизации. Модернизация и оптимизация управленческой деятельности привели к упразднению союзно-республиканского министерства государственного контроля СССР и образованию Комиссии советского контроля Совета министров СССР и комиссий советского контроля министров союзных республик [20].

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 23 августа 1957 года была образована Комиссия советского контроля Совета Министров СССР [20].

Государственный контроль организационно выстраивался по вертикали властеотношений следующим образом: Комиссии советского контроля СССР соответствовали аналогичные комиссии союзных республик, но без прямого подчинения (в Положении о Комиссии речь идет о координации и о помощи — п. 5). Со временем самостоятельность республиканских комиссий в вопросах государственного контроля, привела к обособленности комиссий друг от друга, что повлекло за собой размывание контрольного аппарата СССР и отсутствие возможности по выработке и использованию единых форм и методов деятельности [21, С. 26]. Данная прак-

тика породила дуализм в государственном управлении, что влияло на эффективность работы государственного аппарата по всей вертикали власти.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июля 1961 года была создана Комиссия государственного контроля Совета Министров СССР (Госконтроль СССР), функционировавшая в тесной связи с советскими, партийными, профсоюзными и комсомольскими организациями, опираясь на общественный контроль предприятий, учреждений и организаций, привлекая к проверкам рабочих, колхозников и служащих [22]. Указ, в свою очередь утверждался Законом СССР от 8 декабря 1961 года «Об утверждении указов Президиума Верховного Совета СССР Об образовании всесоюзного объединения Совета Министров СССР «Союзсельхозтехника», О преобразовании Комиссии советского контроля и Об образовании и преобразовании государственных комитетов Совета Министров СССР и о внесении изменений и дополнений в статью 70 Конституции (основного закона) СССР» [23].

Существенные изменения в партийном, государственном и общественном контроле устанавливались в Постановлении Пленума ЦК КПСС «О развитии экономики СССР и перестройке партийного руководства народным хозяйством», в соответствии с которым осуществлению новых мер по улучшению партийного руководства народным хозяйством, совершенствованию хозяйственного управления в промышленности и строительстве будет способствовать создание единого партийно-государственного контроля [24, С. 390, 394].

Начиная с 1962 года государственный контроль в СССР трансформировался в партийно-государственный контроль с соответствующим нормативным закреплением.

Контроль обеспечивал иерархию целей:

- стратегические (построение коммунизма) — через партийные решения;
- тактические (пяtilетки) — через Госплан и контрольные органы;
- оперативные (квартальные задания) — через министерства и предприятия.

Цели в СССР носили тотальный и обязательный характер. Они формулировались на съездах КПСС, в пятилетних планах (пяtilетках), постановлениях ЦК и Совета Министров. Эти цели были:

- идеологически детерминированы (построение бесклассового общества);
- мобилизационны (догнать и перегнать капиталистические страны, освоить целину);
- количественно измеримы (тонны стали, киловатты электроэнергии, метры жилья).

Государственный механизм был «заточен» под достижение этих целей. Однако в условиях отсутствия рыночных регуляторов (конкуренции, прибыли как главного критерия) требовался иной инструмент, обеспечивающий движение системы в заданном направлении. Таким инструментом и стал всепроникающий контроль.

Роль контроля в цикле целеполагания проявлялась в нескольких аспектах:

- обратная связь и корректировка целей. Данные контроля (срывы сроков, дефицит ресурсов, технологические проблемы) позволяли центру оценить реалистичность поставленных задач. На практике это часто вело не к отказу от цели, а к экстренной мобилизации ресурсов, кадровым перестановкам или ужесточению дисциплины.
- обеспечение единства интерпретации цели. В условиях иерархии ведомственных интересов (министерств, предприятий) контроль был призван не допускать «местничества» — стремления выполнить план любой ценой, но в ущерб смежникам или качеству. Он должен был гарантировать, что все звенья работают на общую, централизованно заданную цель.
- мобилизация и дисциплинирование. Контроль создавал атмосферу постоянной проверки, что было мощным дисциплинирующим фактором. Угроза партийной, административной или даже уголовной ответственности за «срыв плана» заставляла аппарат и управленцев работать в режиме перманентного напряжения.

Несмотря на внешнюю всеохватность, система контроля страдала от внутренних противоречий, которые в конечном итоге подрывали эффективность целеполагания:

- приоритет формального выполнения плана над реальным результатом. Контроль часто фиксировал количественные показатели («вал»), игнорируя качество, расточительство и долгосрочные последствия. Это порождало приписки, выпуск неликвидной продукции и культуру «показухи».
- сращивание контролирующих и контролируемых органов. Номенклатурная однородность, круговая порука и личные связи ослабляли объективность контроля.
- подавление инициативы. Всепроникающий контроль карал за ошибки и отклонения от инструкции, но не поощрял самостоятельность и инновации, необходимые для сложного развития.
- информационные искажения. Страх перед наказанием заставлял нижние уровни власти скрывать реальные проблемы и приукрашивать отчетность, что лишало центр адекватной информации для корректного целеполагания.

Государственный контроль в СССР был не просто технической функцией, а «системообразующим нервом» всего механизма государства. Он служил главным инструментом, призванным преодолеть разрыв между грандиозными, волюнтаристски поставленными целями и инертной, бюрократизированной реальностью. Через контроль государство пыталось поддерживать динамику мобилизационного развития, дисциплинировать аппарат и создавать видимость обратной связи с обществом.

Однако, будучи встроенным в авторитарную, неконкурентную систему, контроль сам подвергся бюрократическому перерождению. Он все чаще работал на поддержание видимости функционирования и стабильности номенклатуры, а не на эффективное достижение качественных общественных целей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Декреты Советской власти. Т. I. — Москва: Гос. изд-во полит. литературы, 1957. — 640 с.
2. Лунев А.Е. Контрольные полномочия Советов депутатов трудящихся // Правоведение, 1963. — № 4. — С. 22–31.
3. О роспуске Учредительного собрания: Декрет ВЦИК от 06.01.1918 г. // СУ РСФСР. — 1918. — № 15. — Ст. 216.
4. Лепешкин А.И. Местные органы власти Советского государства (1917–1929 гг.) — Москва: Госюриздат, 1957. — 304 с.
5. Государственный и общественный контроль в СССР / под ред. В.И. Туровцева. — Москва: Наука, 1970. — 332 с.
6. Козлитин И.П. Из истории государственного социалистического контроля (1919–1922 гг.) // Вопросы истории. — 1954. — № 12. — С. 11–25.
7. Краткий отчет Народного комиссариата Государственного контроля о деятельности с 25 октября 1917 г. по 1 сентября 1918 г. — Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР (1917–1975). Сборник документов. — Москва: Политиздат, 1975. — С. 52–59.
8. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. В 4 т. Т. 2. — Москва: Госполитиздат, 1954. — 676 с.
9. Циркуляр ЦК РКП(б) о связи КК — РКИ с рабселькоровскими и селькоровскими организациями от 27.01.1925 г. — Справочник работника КК-РКИ [Текст]: Руководящие материалы и директивы о работе органов КК-РКИ / ВКП(б). ЦКК ВКП(б) — НК-РКИ СССР. — Москва; Ленинград: Техника управления, 1931. — С. 78–196 с.
10. Об освещении работы ЦКК — РКИ в прессе: Приказ НК РКИ СССР от 13.07.1925 г, которым устанавливался обязательный порядок участия всех инспекций, секций и отделов НК РКИ СССР и РСФСР в коммуникации со СМИ. — Деятельность органов партийно-государственного контроля по совершенствованию государственного аппарата [Текст]: (От XII до XVI съезда партии): Сборник документов / Центр. гос. архив Октябрьской революции, высш. органов гос. власти и органов гос. управления СССР. Акад. обществ. наук при ЦК КПСС. Кафедра истории советского общества. — Москва: Мысль, 1964. — 335 с.
11. О работе ЦКК — РКИ: Резолюция объединенного пленума ЦК и ЦКК от 09.08.1927 г. — КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. В 4 т. Т. 3. — Москва: Госполитиздат, 1954. — 692 с.
12. Об организации Комиссии исполнения при Совете Народных Комиссаров Союза ССР: Постановление ЦИК и СНК СССР от 24.12.1930 г. // СЗ СССР. — 1931. — № 2. — Ст. 18.
13. Рудзутак Я.Э. О партийном и советском контроле в новых условиях // За темпы, качество, проверку. — 1934. — № 2. — С. 2–6.
14. Об образовании Комиссии советского контроля при Совете Народных Комиссаров Союза ССР: Постановление ЦИК и СНК СССР от 11.02.1934 г. // СЗ СССР. — 1934. — № 9. — Ст. 58.
15. Резолюция XVII съезд ВКП(б) по отчету ЦКК — РКИ от 1 февраля 1934 г. — Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1971) [Текст]. — 8-е изд., испр. и доп. — Москва: [б. и.], 1970. — Т. 5. — 1971. — 479 с.
16. Тарасов А.М. Государственный контроль в советский период: его сущность и этапы развития // Записки горного института. — 2003. — Том 154. — С. 281–287.
17. Тарасов А.М. Становление государственного контроля в Советской России // Труды Академии управления МВД России. — 2018. — № 4 (48). — С. 98–107.
18. Конституция (основной закон) 1936 г. // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. — 1936. — 6 декабря. — № 283.
19. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1971) [Текст]. — 8-е изд., испр. и доп. — Москва: [б. и.], 1970. — Т. 5: 1931–1941. Т. 5. — 1971. — 479 с.
20. Об образовании Народного комиссариата Государственного контроля СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 06.09.1940 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1940. — № 31.
21. Афонин М.А. Государственный и общественный контроль на современном этапе // Советское государство и право. — 1961. — № 11. — С. 23–34.
22. О преобразовании Комиссии советского контроля Совета Министров СССР в союзно-республиканский орган СССР — Комиссию государственного контроля Совета Министров СССР (Госконтроль СССР): Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22.07.1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1961. — № 30. — Ст. 321.
23. Об утверждении указов Президиума Верховного Совета СССР Об образовании всесоюзного объединения Совета Министров СССР «Союзсельхозтехника», О преобразовании Комиссии советского контроля и Об образовании и преобразовании государственных комитетов Совета Министров СССР и о внесении изменений и дополнений в статью 70 Конституции (основного закона) СССР: Закон СССР от 08.12.1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1961. — № 50. — Ст. 507.
24. О развитии экономики СССР и перестройке партийного руководства народным хозяйством: Постановлении Пленума ЦК КПСС 19–23 ноября 1962 г. // Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1971) [Текст]. — 8-е изд., испр. и доп. — Москва: [б. и.], 1970. — Т. 8: 1959–1965. Т. 8. — 1972. — 566 с.