



**Андрей Михайлович
БУДАЕВ,**

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
ambudaev@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Народный контроль в СССР: теория и практика реализации

Аннотация. К числу приоритетов развития современной России относится поиск действенных механизмов взаимодействия власти и общества. Одной из форм подобного взаимодействия выступает контроль граждан за деятельностью органов и должностных лиц публичной власти. Контроль является широко распространенным объективным явлением в социально-экономической и политической жизни общества, тесно слитым с другими явлениями. Большой интерес на современном этапе становления и развития института контроля граждан за властью в России представляет опыт осуществления народного контроля в СССР. Критический анализ накопленного опыта осуществления народного контроля в советский период позволяет сформулировать рекомендации по совершенствованию механизмов осуществления публичного контроля на современном этапе общественно-политического и социально-экономического развития Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция РФ, Конституция СССР, демократия, народовластие, контроль, гласность, самоуправление, гражданское участие, эффективность деятельности, органы публичной власти.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.94.6.080-088

ANDREY M. BUDAEV,

Cand. Sci. (Law), Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ambudaev@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

People's Control in the USSR: theory and practice of implementation

Abstract. Among the development priorities of modern Russia is the search for effective mechanisms of interaction between government and society. One of the effective forms of such interaction is the control of citizens over the activities of public authorities and officials. Control is a widespread objective phenomenon in the socio-economic and political life of society, closely merged with other phenomena. Of great interest at the present stage of formation and development of the institution of citizens' control over power in Russia is the experience of implementing people's control in the USSR. A critical analysis of the accumulated experience in the implementation of

© А. М. Будаев, 2022

public control in the Soviet period allows us to formulate recommendations for improving the mechanisms for exercising public control at the present stage of the socio-political and socio-economic development of the Russian Federation.

Keywords: *the Constitution of the Russian Federation; the Constitution of the USSR; democracy; public power; the control; publicity; self-management; civic participation; performance efficiency; public authorities.*

К числу приоритетов развития современной России относится поиск действенных механизмов взаимодействия власти и общества. Это необходимо в силу нескольких причин: во-первых, граждане должны получить возможность участвовать в принятии жизненно важных для себя и социума в целом решений; во-вторых, в процессе эффективного взаимодействия системы управления и общества минимизируются возможности злоупотребления властью; в-третьих, в результате такого взаимодействия становится возможным формирование новых гражданских традиций и ценностей, дефицит которых ощущается в общественно-политической жизни¹.

Важно понимать, что гражданское участие представляет собой один из принципов функционирования общества, построенного на началах конституционной демократии. Речь в данном случае идет о реальной возможности граждан публично высказывать свою позицию, объединяться с единомышленниками для обмена мнениями, для пропаганды своих взглядов². Гражданское участие часто рассматривают как вертикальное участие (участие в партнерстве и управлении), как форму коллективного управления.

Принцип гражданского участия прежде всего подразумевает, что интересы всех слоев общества должны быть представлены в политическом процессе и учитываться при принятии решений. При этом речь идет о включенности граждан в обсуждение и разработку политических, социально-экономических, культурных программ и проектов, о влиянии на принятие решений и контроле за их исполнением, о самоуправлении на местном уровне³.

Формы гражданского участия могут быть самыми разнообразными: участие в выборах, обсуждение различных общественно-политических и социально-экономических, культурных программ, участие в демонстрациях и митингах, обращение в органы публичной власти, членство в различных организациях, выдвижение гражданских инициатив на местном уровне.

Одной из действенных форм подобного участия выступает контроль граждан за деятельностью органов и должностных лиц публичной власти. Отметим, что контроль является широко распространенным объективным явлением в социально-экономической и политической жизни общества, тесно слитым с другими

¹ Бабинцев В. П., Давтян Д. В., Надуткина И. Э., Ушамирская Г. Ф. Реализация гражданского контроля в практике местного самоуправления : монография. Белгород, 2016. С. 4.

² Холмская М. Р. Политическое участие как объект исследования. Обзор отечественной литературы // Полис. 1999. № 5. С. 174.

³ Апресян Р. Г. Гражданское общество: участие и ответственность. М., 1997. С. 36.



явлениями, поэтому не всегда обнаруживается его важная роль во всех без исключения процессах управления. Но вместе с тем он не осуществляется автоматически, это сфера субъективного творчества руководителей и специалистов, органов власти и управления, руководства трудовых коллективов, общественных и государственных организаций, трудящихся.

Приведем лишь некоторые мнения по вопросу определения сущности и содержания контроля. Согласно Г. Гегелю, «контроль граждан над властью — это результат общественно-нравственного развития в сфере взаимодействия частных и коллективных интересов. Он воплощает в себе идеи гражданской свободы, единства и взаимосвязи общественного организма в контексте духовно-исторического развития общества»⁴. По мнению М. Вебера, «контроль восходит к тем формам социальных действий, которые поддерживаются верой в существование легитимного порядка и рациональной системы жизненного поведения в целом»⁵.

Ф. Энгельс в своей известной работе «Анти-Дюринг» писал, что «то объединение людей в общество, которое противостояло им до сих пор как навязанное свыше природой и историей, становится теперь их собственным свободным делом. Объективные, чуждые силы, господствовавшие до сих пор над историей, поступают под контроль самих людей. И только с этого момента люди начнут вполне сознательно сами творить свою историю, только тогда приводимые ими в движение общественные причины будут иметь в преобладающей и все возрастающей мере и те следствия, которых они желают. Это есть скачок человечества из царства необходимости в царство свободы»⁶.

Многообразие подходов к определению контроля не означает ошибочности одних суждений и абсолютной правильности других. Напротив, большинство представлений о контроле в условиях конкретной социокультурной реальности обладают определенной значимостью и у них имеются общие черты.

В рамках проводимого исследования большой интерес на современном этапе становления и развития института контроля граждан за властью в России представляет опыт осуществления народного контроля в СССР. Отметим, что контроль масс над властью в Советском государстве, зародившись в форме ленинской модели рабочего контроля, продолжил свое дальнейшее развитие путем создания и деятельности Рабоче-крестьянской инспекции, Комиссии советского контроля и Комитета партийно-государственного контроля, органов народного контроля СССР. Во второй половине XX в. институт народного контроля выступал как демократическая форма участия граждан СССР в управлении делами государства.

Критический анализ накопленного опыта осуществления народного контроля в советский период позволяет сформулировать рекомендации по совершенствованию механизмов осуществления публичного контроля на современном этапе общественно-политического и социально-экономического развития Российской Федерации.

Известно, что значительное внимание осуществлению контроля и контрольной деятельности уделял В. И. Ленин. В таких работах руководителя Советского

⁴ Гегель Г. В. Ф. Философия права. М., 1990. С. 86.

⁵ Вебер М. Избранные произведения. Основные социологические понятия. М., 1990. С. 116.

⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М.-Л., 1931. Т. 14. С. 286—287.

государства, как «Государство и революция», «Очередные задачи советской власти», «Как нам реорганизовать Рабкрин», «Лучше меньше да лучше»⁷, можно отметить трансформацию взглядов политика от понимания контроля как способа захвата и удержания власти к признанию контроля как механизма обратной связи в системе управления, воздействия управляемого объекта на субъект управления.

В апреле 1918 г. В. И. Ленин обосновал необходимость контроля масс, его смысл и задачи в обеспечении социалистического характера государственной власти. «Нет ничего глупее, — писал он, — чем превращение советов в нечто застывшее и самодовлеющее. Чем решительнее мы должны стоять теперь за беспощадно твердую власть, за диктатуру отдельных лиц для определенных процессов работы, в определенные моменты чисто исполнительских функций, тем разнообразнее должны быть формы и способы контроля снизу, чтобы парализовать всякую тень возможности извращения советской власти, чтобы вырывать повторно и неустанно сорную траву бюрократизма»⁸.

В отсутствие систематического и всестороннего контроля снизу никакие представительные органы власти не застрахованы от бюрократического извращения.

Подобная постановка вопроса вытекала из марксистско-ленинского понимания роли социалистического государства и сути бюрократизма. Переход к социализму связан с превращением государства, возвышающегося над обществом, в государство, всецело обществу подчиненное. Что же касается бюрократизма, то суть его, как считал В. И. Ленин, состоит в отрыве управления от масс⁹. Бюрократизация социалистического государства, отрывая его от масс, превращает его в силу, стоящую над обществом. Это означает утрату им своего социалистического характера. Контроль снизу выступает, таким образом, не просто как одна из неотъемлемых сторон социалистического строя, но и как необходимый гарант социализма вообще¹⁰.

Теоретические аспекты осуществления народного контроля как одной из форм реализации социалистической демократии и самоуправления традиционно находились в центре внимания видных отечественных ученых-государствоведов. Так, например, в 1970 г. была опубликована коллективная монография под редакцией В. И. Туровцева «Государственный и общественный контроль в СССР»¹¹. В данной работе обстоятельно рассмотрены понятие и особенности контроля и контрольной деятельности в Советском государстве, содержится интересный исторический очерк развития государственного и общественного контроля, анализируются система органов народного контроля и основы организации их работы. Высказанные научные идеи были продолжены и дополнены Б. М. Макаровым в монографии «Народный контроль: органы и правовые формы деятельности»¹².

⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 33, 36, 45.

⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 206.

⁹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 115.

¹⁰ Шабров О. Ф. Ленинская идея Рабкрин: теория, история, современность. М., 1990. 98 с.

¹¹ Государственный и общественный контроль в СССР / под ред. В. И. Туровцева. М., 1970. 332 с.

¹² Макаров Б. М. Народный контроль: органы и правовые формы деятельности. М., 1975. 151 с.



Внимательного изучения заслуживает учебное пособие «Социальный контроль в СССР», подготовленное учеными воронежской юридической школы под общим руководством В. С. Основина¹³. Данное пособие содержит анализ тенденций и проблем развития контроля и контрольной деятельности, актуальных не только в условиях социализма, но и в современной российской общественно-политической и социально-экономической формации, сочетающей элементы государственного регулирования и рыночной экономики.

Интересные предложения, касающиеся реализации контрольных полномочий граждан в отношении органов и должностных лиц государства, высказаны в коллективном исследовании «Самоуправление: от теории к практике» под совместной редакцией Ю. А. Тихомирова и Г. Х. Шахназарова¹⁴. Заметим, что в числе авторов данного издания есть представители научной школы МГЮА — Б. А. Страшун, рецензентом научного издания выступил О. Е. Кутафин. Непосредственно в своих работах Олег Емельянович Кутафин регулярно обращался к вопросам контроля и контрольной деятельности в системе советов¹⁵.

Переходя к анализу правовой основы деятельности органов народного контроля в позднем СССР, укажем, что ее составляли Конституция страны, принятая в 1977 г., и Закон СССР «О народном контроле в СССР» 1979 г.¹⁶. На конституционном уровне были закреплены цели создания и деятельности органов народного контроля, к которым относились: контроль выполнения государственных планов и заданий; борьба с нарушениями государственной дисциплины, проявлениями местничества, ведомственного подхода к делу, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом; совершенствование работы государственного аппарата. Участие граждан СССР в народном контроле закреплялось также в качестве одной из форм участия в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения.

Конкретизация конституционных норм осуществлялась в соответствующем Законе СССР 1979 г. Закон содержал три раздела, регулирующих общие положения; систему, порядок образования и функции органов народного контроля; организацию деятельности органов народного контроля и их полномочия.

Все органы народного контроля, созданные и функционировавшие в Советском Союзе, в совокупности составляли систему, которую возглавлял Комитет народного контроля СССР, образуемый Верховным Советом СССР. Помимо общесоюзного Комитета, были созданы комитеты народного контроля союзных республик, комитеты народного контроля автономных республик, краевые, областные комитеты народного контроля, комитеты народного контроля автономных

¹³ Основин В. С. Социальный контроль в СССР. Воронеж, 1981. 200 с.

¹⁴ Самоуправление: от теории к практике / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Г. Х. Шахназаров. М., 1988. 206 с.

¹⁵ Кутафин О. Е. Контрольная деятельность местных советов. АПН, 1984.

¹⁶ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617; Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1159-Х «О народном контроле в СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 840.

областей и автономных округов, районные, городские, районные в городах комитеты народного контроля, группы народного контроля при поселковых, сельских советах народных депутатов, комитеты, группы и посты народного контроля на предприятиях, в колхозах, учреждениях, организациях, воинских частях.

Организация и деятельность народного контроля осуществлялись в соответствии с основными принципами государственного управления советского периода: руководящая роль КПСС, демократический централизм, участие трудящихся в управлении, социалистическая законность, систематичность, постоянство и повсеместность контроля, объективность и точность, гласность контроля, коллективность в работе, действенность, результативность контрольной работы¹⁷.

Многие из указанных принципов не теряют своей актуальности и в наши дни. Так, принцип максимального привлечения трудящихся в управлении фактически имеет свое закрепление и в действующей Конституции РФ, конечно, с учетом изменившейся общественно-политической ситуации в стране. Например, ч. 1 ст. 32 предусматривает, что «граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». Данная конституционная норма не имеет каких-либо оговорок и исключений в зависимости от социального, национального, расового и иных аспектов происхождения.

Подобный пример можно привести и в отношении принципа гласности народного контроля — предусмотренная ч. 2 ст. 24 Конституции РФ обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, выступает в качестве конституционной гарантии открытого и подконтрольного обществу механизма реализации органами публичной власти властных полномочий.

Отсутствие противоречия между историческим опытом советской модели народного контроля и современными принципами государственного строительства Российской Федерации свидетельствует о том, что и сам контроль как социальное явление, и многие принципы его осуществления являются универсальными категориями, существующими вне зависимости от общественно-политической и социально-экономической системы.

Анализ конституционно-правового статуса органов народного контроля в СССР свидетельствует о сочетании в них признаков как государственных органов, так и общественных организаций. Как государственные органы комитеты народного контроля образовывались в установленном Конституцией страны и общесоюзным законом порядке — соответствующими нормативными правовыми актами Верховного Совета СССР, верховных советов союзных и автономных республик и местных советов народных депутатов, одновременно теми же актами были закреплены их полномочия.

Органы народного контроля наделялись государственно-властными полномочиями, им было предоставлено право привлекать виновных в нарушении государственной дисциплины и социалистической законности к ответственности, направлять материалы проверок в органы прокуратуры, налагать взыскания,

¹⁷ Макаров Б. М. Указ. соч. С. 60.



давать указания об устранении выявленных недостатков, приостанавливать действия должностных лиц, противоречащих закону. Осуществляя свои полномочия, органы контроля выступали от имени государства и периодически отчитывались перед соответствующими советами.

По вопросам своей компетенции комитеты народного контроля вправе были издавать правовые акты — постановления, обязательные для организаций и лиц, указанных в них. Руководители соответствующих предприятий, организаций, колхозов, министерств и ведомств должны были безотлагательно устранять обнаруженные нарушения и о результатах сообщать комитетам народного контроля. Органы народного контроля имели штатных работников и содержались за счет средств соответствующего бюджета.

Одновременно с этим для данных органов было характерно наличие признаков общественной организации. В комитетах народного контроля, по сути, коллегиальных органах, наряду с небольшим количеством штатных работников, активное участие в деятельности принимали рабочие и служащие, представители интеллигенции, труженики села. Исходя из смысла и содержания конституционных норм, массовость, инициатива, социалистическая сознательность граждан СССР были основой создания и деятельности комитетов народного контроля¹⁸.

Органы народного контроля использовали в своей деятельности различные формы контроля: проверку исполнения, обследования и ревизии, наблюдение и др. Остановимся подробнее на характеристике проверки.

Проверка исполнения — основная форма контрольной деятельности, широко использовалась в советское время и применяется сейчас. Проверка — это такой способ контроля, который предполагает сочетание документального анализа с изучением дел непосредственно на проверяемом объекте, тесно связана с разработкой практических рекомендаций и предложений, помогающих правильному решению оперативно-хозяйственных вопросов — своевременному претворению принятых решений в жизнь.

В зависимости от того, на какой стадии деятельности подконтрольного объекта проводится проверка, контроль может быть предварительным, текущим и последующим. Предварительный контроль — это контроль за правильностью либо целесообразностью принятия какого-либо решения. Так предупреждается появление недостаточно подготовленных решений и связанных с ними неблагоприятных последствий.

Текущий контроль выполняет большую организаторскую роль, так как позволяет выявлять достижения и недостатки в процессе реализации решений и добиваться своевременного выполнения решений.

Цель последующего контроля — проверять результативность уже проведенных мероприятий, обобщать и распространять передовой опыт, анализировать причины выявленных недостатков¹⁹.

В практике органов народного контроля проверки были разными: массовые, выборочные, разовые, сплошные, плановые и внезапные, проводились либо по

¹⁸ Основин В. С. Указ. соч. С. 76—78.

¹⁹ Туровцев В. И. Указ. соч. С. 33—34.

заданиям вышестоящих, советских или партийных органов, либо по инициативе самих органов народного контроля.

Отличительными чертами массовой проверки являлись широкий круг проверяемых объектов, большое число участников — представителей комитета народного контроля, различных отраслей народного хозяйства и общественных организаций (профсоюзных организаций, штабов и отрядов «Комсомольского прожектора»)²⁰.

Наряду с положительными сторонами в деятельности органов народного контроля, к началу 1980-х гг. стали проявляться негативные тенденции. Было признано, что советы народных депутатов не осуществляли должного руководства органами народного контроля, глубоко не вникали в их работу. Народные контролеры могли только числиться в списках, на деле — оставаться безучастными очевидцами и даже нарушителями; имелись случаи, когда народные контролеры получали незаконно начисленные премии.

Ряд авторов высказывали предложения о совершенствовании порядка формирования органов народного контроля. Так, по мнению А. Я. Сливы, было бы целесообразно установить запрет на избрание в состав исполнительного комитета депутатов, входящих в состав комитета народного контроля, так как в ином случае объективно сложно было бы выполнять контрольные функции в отношении отделов и управлений исполкомов²¹.

Заключительным этапом деятельности органов народного контроля Советского государства становится начало 1990-х гг. На фоне мощных преобразований в общественно-политической и социально-экономической сферах жизни общества Верховный Совет СССР в 1991 г. принимает постановление «О введении в действие Закона СССР “О Контрольной палате СССР”»²², согласно которому был упразднен Комитет народного контроля СССР, а также признан утратившим силу Закон СССР «О народном контроле в СССР».

Подводя итог проведенному исследованию теории и практики деятельности органов народного контроля в СССР, сформулируем вывод. Органы народного контроля в Советском государстве выступали одной из форм реализации социалистической демократии, способом участия граждан государства в управлении делами государством, обеспечении непосредственного контроля населения за деятельностью органов и должностных лиц публичной власти в СССР.

Принципы деятельности и цели создания органов народного контроля по-прежнему актуальны и востребованы на современном этапе развития страны, могут быть использованы в процессе реализации современных форм контроля граждан за публичной властью, так как в своей основе направлены на борьбу с такими социальными отклонениями, как бюрократизм, волокита, бесхозяйственность и расточительство.

²⁰ Основин В. С. Указ. соч. С. 86—87.

²¹ Слива А. Я. Контрольная деятельность Советов: Состояние и резервы перестройки. М., 1987. С. 27—34.

²² Постановление ВС СССР от 16 мая 1991 г. № 2162-1 «О введении в действие Закона СССР «О Контрольной палате СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1991. № 23. Ст. 650.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Апресян Р. Г.* Гражданское общество: участие и ответственность. — М., 1997. — 111 с.
2. *Бабинцев В. П., Давтян Д. В., Надуткина И. Э., Ушамирская Г. Ф.* Реализация гражданского контроля в практике местного самоуправления : монография. — Белгород, 2016. — 163 с.
3. *Вебер М.* Избранные произведения. Основные социологические понятия. — М., 1990. — 804 с.
4. *Гегель Г. В. Ф.* Философия права. — М., 1990. — 524 с.
5. Государственный и общественный контроль в СССР / под ред. В. И. Туровцева. — М., 1970. — 332 с.
6. *Кутафин О. Е.* Контрольная деятельность местных советов. — АПН, 1984.
7. *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. М., 1958—1965.
8. *Макаров Б. М.* Народный контроль: органы и правовые формы деятельности. — М., 1975. — 151 с.
9. *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. — М.-Л., 1931. — Т. 14. — 703 с.
10. *Основин В. С.* Социальный контроль в СССР. — Воронеж, 1981. — 200 с.
11. Самоуправление: от теории к практике / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Г. Х. Шахназаров. — М., 1988. — 206 с.
12. *Слива А. Я.* Контрольная деятельность советов: состояние и резервы перестройки. — М., 1987. — 303 с.
13. *Холмская М. Р.* Политическое участие как объект исследования. Обзор отечественной литературы // Полис. — 1999. — № 5.
14. *Шабров О. Ф.* Ленинская идея Рабкрина: теория, история, современность. — М., 1990. — 98 с.