

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

People's control: social capital, system transformation, preventive control.

,

April 1989

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/93079/>
MPRA Paper No. 93079, posted 03 Apr 2019 22:26 UTC

People's control: social capital, system transformation, preventive control.

Victor Stukach*, Alexander Michel**

Omsk states agriculture University. Omsk, Russia.

02.04.2019

*Stukach V. F. - d.e.s., professor, the Omsk state agricultural university after

P.A. Stolypin. Omsk. Russian Federation: E- mail:vic.econ@mail.ni:

orcid.org/0000-0002-9911-6286. researcherid [H-1016-2012](https://orcid.org/0000-0002-9911-6286).

**Alexander Michel-PHD, alexandrmichel@t-online.de

People's control: social capital, system transformation, preventive control.

Victor Stukach end Alexander Michel

Abstract. *The effective voluntary control by the population of the work of state bodies is the social capital of the nation. The existing structures, formed of representatives of the population, are mainly engaged in duplicating the functions of government bodies and executive authorities. We consider the issues of supply in solving numerous economic problems, lack of management, internal affairs and others, which appeared as a result of omissions in the activities of various government agencies. This approach does not create conditions that reliably prevent the occurrence of such problems in the future. The proposed article shows the transformation of the system of popular control in the USSR, then Russia, from the creation of a centralized state to the beginning of the “perestroika” period of the late 90s of the last century. The author analyzes the retrospective of the transformation process of the control system, describes the stages and the effectiveness of its forms. The material is addressed to scientists studying the formation and development of popular control in the country, employees of government bodies, and people interested in the experience of state-building.*

Key words: *people's control, the transformation of forms of state control in Russia, public participation in government.*

Conclusion. *People's control in Russia is trusted, large rights are granted. But for the most part, they are still busy with duplicating the planning, internal affairs and supply bodies in solving the many problems that have arisen as a result of omissions in the activities of various government bodies. This approach does not create conditions that reliably prevent the occurrence of such problems in the future. The rights of national controllers in influencing the solution of many issues have been expanded. This allows better use of the creative potential of the people to accelerate the improvement of the economic*

mechanism.

But such improvement is only part of the solution to the problem of the functioning of people's control bodies. Fundamental to their activities should be reliance on creative public organizations with the extensive involvement of specialists and scientists from scientific and educational institutions, manufacturing enterprises, and highly skilled workers through them in order to eliminate excessive departmental or regionalism. Such public organizations include the Free Economic Society, Unions of creative organizations. They combine highly qualified specialists of various fields with great potential of practical and scientific knowledge.

Народный контроль: социальный капитал, трансформация системы, профилактирующий контроль.

Виктор Стукач, Александр Михель

Аннотация. Действенный добровольный контроль населением работы государственных органов является социальным капиталом нации. Существующие структуры, сформированные из представителей населения, в основном, заняты дублированием функций органов государственного управления, исполнительной власти. Рассматриваются вопросы снабжения в решении многочисленных хозяйственных проблем, недостатки управления, внутренних дел и др., которые и появились в результате упущений в деятельности различных государственных органов. При таком подходе не создается условий, надежно предотвращающих возникновение подобных проблем в будущем. В предлагаемой статье показана трансформация системы народного контроля в СССР, затем России, за период от создания централизованного государства до начала «перестроечного» периода конца 90-х годов прошлого

века. Дается авторский анализ ретроспективы процесса трансформации системы контроля, характеризуются этапы и эффективность его форм. Материал адресован ученым, изучающим становление и развития народного контроля в стране, работникам органов управления, населению, интересующемуся опытом государственного строительства.

Ключевые слова: *народный контроль, трансформация форм государственного контроля в России, участие населения в управлении государством.*

Народный контроль: социальный капитал, трансформация системы, профилактирующий контроль.

К реализации каждым трудящимся прав собственника общественного достояния предполагает существование надежных демократических институтов, обеспечивающих условия, при которых человек имеет возможность активно влиять на организацию производства, распределения и использования результатов труда, т. е. осуществлять общественный контроль за принятием решений центральными хозяйственными органами управления. Такого рода контроль, проявляющийся в различных организационных формах,— одно из социальных завоеваний социализма и его важнейшая черта. В современных условиях перестройки, когда устраняются деформации в жизни нашего социалистического общества, представляет особый интерес обращение к ленинским идеям народного контроля и к тому, как они претворялись в жизнь в те годы, когда под руководством В. И. Ленина происходило становление первого в мире социалистического государства. Сразу же после утверждения советской власти с чрезвычайной остротой встали вопросы обеспечения национального производства кадрами управления, создания и постоянного совершенствования принципиально нового хозяйственного механизма. В мае 1917 г. в «Резолюции об

экономических мерах борьбы с разрухой» в качестве основной меры, способной обеспечить реальный переход от капиталистических методов хозяйствования к социалистическим, В. И. Ленин указывал на установление рабочего контроля за производством и распределением продуктов¹. Допускалось и участие в управлении предпринимателей (как и технического персонала), но нужное направление деятельности обеспечивалось приобщенным к управлению экономикой рабочим классом. По мере завершения национализации средств производства необходимость в рабочем контроле в том виде, в каком он был создан, ослабевала. Но стали создаваться рабочие и крестьянские инспекции. Параллельно с рабочим контролем функционировали органы государственного контроля. В первое время после Октябрьской социалистической революции их аппарат был неизменным и осуществлял проверку деятельности оставшихся от буржуазного правительства государственных учреждений.

В январе 1918 г. были созданы Центральная контрольная коллегия в местные учетно-контрольные коллегии и комиссии, а в мае был образован Народный комиссариат государственного контроля (НКГК)²

В декабре 1919 г. VIII Всероссийская партийная конференция рассмотрела вопрос о взаимоотношениях и слиянии рабочих инспекций с государственным контролем и передала его на обсуждение VII Всероссийского съезда Советов³. В феврале 1920 г. декретом ВЦИК был организован Народный комиссариат Рабоче-Крестьянской инспекции (НК РКИ)⁴. В директиве Политбюро ЦК РКП (б) по вопросу о рабочей инспекции предусматривалось: «Рабочую и Крестьянскую инспекцию всячески развивать, усиливать, расширять, направляя всю работу к полному «орбочению» (и «крестьянванию») Госкона»⁵. Государственный контроль

1 См.: Ленин В. И. Поли. собр. соч. Т. 32. С. 195.

2 См.: Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР (Сборник документов и материалов. 1917—1975). М., 1975. С. 7,-

3 См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 1917—1924 гг. М., 1970. Т. 2. С. 142.

4 См.: Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР. С. 8.

5 Ленин В. И. Поли. собр. соч. Т. 40. С. 64.

выражался преимущественно в ревизии результатов финансово-хозяйственной деятельности производственных предприятий и текущих расчетных операций и как таковой выполнял одну из важнейших функций государственной власти, постепенно преобразуясь в ревизионные органы Министерства финансов и различных ведомств.

В. И. Ленин с неослабным вниманием следил за развитием органов социалистического контроля и четко выделял два принципиально важных направления в его деятельности.

1. *Обеспечение в работе НК РКИ участия широких масс трудящихся, в первую очередь рабочих и крестьян.* В статье «Как организовать соревнование» В. И. Ленин так обосновывал указанное направление: «...чтобы организовать этот учет и контроль, *вполне доступный*, вполне подильный всякому честному, толковому, распорядительному рабочему и крестьянину, надо вызвать к жизни их собственные, из их среды происходящие, организаторские таланты, надо возбудить в них — и наладить в общегосударственном масштабе — *соревнование* по части организаторских успехов, надо, чтобы рабочие и крестьяне ясно поняли разницу между необходимым советом образованного человека и необходимым контролем «простого» рабочего и крестьянина за *разгильдяйством*, столь обычным у «образованных» людей⁶.

Это разгильдяйство, небрежность, неряшливость, неаккуратность, нервная торопливость, склонность заменять дело дискуссией, работу — разговорами,

склонность за все на свете браться и ничего не доводить до конца есть одно из свойств «образованных людей», вытекающих вовсе не из их дурной природы, тем менее из злостности, а из всех привычек жизни, из обстановки их труда, из переутомления, из ненормального отделения умственного труда от физического и так далее и тому подобное»⁷.

Из приведенного текста следует, в частности, и такой очень важный вывод: необходимость осуществления контроля, о котором идет речь, отнюдь не ограничена рамками переходного

периода к социализму.

2. Главной и основной задачей НК РКП должно быть совершенствование хозяйственного механизма. Оспаривая позицию Троцкого по вопросам деятельности Рабкрина, В. И. Ленин отмечал: «При нашей отчаянной «ведомственности» даже среди лучших коммунистов, при низком уровне служащих, при интриганстве внутриведомственном (хуже всякого рабкриновского) нельзя обойтись без Рабкрина сейчас. Над ним можно и должно поработать систематично и упорно, чтобы сделать из него аппарат проверки и улучшения всей госработы. Иначе, никакого практического средства проверять, улучшать, учить работе нет»⁸.

Руководствуясь именно этими двумя принципиальными направлениями социалистического контроля, В. И. Ленин обосновал необходимость более тесного контакта и объединения НК РКИ и Центральной контрольной комиссии ЦК ВКП(б) в ЦКК—РКИ⁹. Здесь важно подчеркнуть: речь идет именно об *объединении*, а не о *слиянии* и только на верхнем уровне управления. Таким объединением в 1923 г. было положено начало наиболее плодотворному периоду функционирования органов социалистического контроля.

Весьма полное изложение задач и методов деятельности ЦКК—РКИ с ленинских позиций дано В. В. Куйбышевым в работе «Задачи ЦКК и РКИ», которую по праву можно назвать гимном социалистическому контролю в совершенствовании хозяйственного механизма. «При обнаружении хищений и разного рода злоупотреблений,— писал В. В. Куйбышев,— мы должны главное свое внимание обращать, как говорит законодатель,— на выявление типичных для данной области хищений и злоупотреблений, с целью выработки организационных способов предотвращения в будущем самой возможности такого рода хищений, отнюдь не уклоняясь в своей работе в сторону выявления отдельных фактов хищений и злоупотреблений или выискивания отдельных виновных. Таким образом, целью нашей

не является разоблачение, выявление того или другого преступника или работника, работающего бесхозяйственно. Целью нашей является устранение тех причин, которые создают возможность возникновения этих недостатков и преступлений»¹⁰. На наш взгляд, и сегодня эту работу целесообразно не только прочесть, но и изучить полностью каждому, кто в той или иной мере участвует в народном контроле.

На XVII съезде ВКП(б) роль и значение, а также функции контроля стали рассматриваться более узко. В Отчетном докладе съезду о работе ЦКК—РКИ говорилось: - Вместо функций инспектирования и выработки программы действия хозяйственным органам органы советского контроля должны заниматься главным образом и исключительно проверкой исполнения основных решений нашего правительства. Только этими измененными методами мы сможем обеспечить быстрое, правильное и своевременное выполнение основных директив партии и правительства

Считается, что деятельность ЦКК—РКП была ограничена определенными «историческими условиями и рамками», присущими переходному от капитализма к социализму периоду.

⁶ Ленин В. И. Поли. собр. соч. Т. 35. С. 201—202.

⁷ Ленин В. И. Поли. собр. соч. Т. 45. С. 180—181.

⁸ См.: Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР. С. 9.

⁹ К у й б ы ш е в В. В. Задачи ЦКК и РКИ. М., 1924. С. 83.

¹⁰ Р у д з у т а к Я. Э. Отчетный доклад XVII съезду партии о работе ЦКК — РКИ. М., 1934. С. 36.

Поскольку эти условия изменились, надобность в таких органах отпала. На наш взгляд, такое мнение нельзя признать убедительным; более того, подобная постановка затушевывает действительную причину ликвидации ЦКК—РКИ и последующее отрицательное воздействие упразднения этого органа на функционирование хозяйственного механизма.

Деятельность ЦКК—РКИ имела большое значение для становления и совершенствования социалистических методов хозяйствования. Потребность же в действии этого органа отпала потому, что стал насаждаться иной подход к самому хозяйственному механизму. В соответствии с этим ориентированным на свертывание демократических принципов подходом требовалась и иная целенаправленность органов управления с соответствующим преобразованием их структуры. Понятно, что в существенно изменяющихся условиях политической и хозяйственной жизни понадобится и отказ от органа, занятого критическим рассмотрением и дальнейшим совершенствованием решений по вопросам хозяйственной жизни страны, инспектированием и выработкой программы действия хозяйственных органов. Одна из основополагающих функций социалистического контроля — совершенствование хозяйственного механизма — упразднена.

В этот же период начался интенсивный процесс отхода от второго, также принципиально важного направления в социалистическом контроле — отстранение от участия в проверках широких масс трудящихся. Процесс этот завершился полностью с созданием в 1940 г. Наркомата Госконтроля.

В целом период 1934—1940 гг. следует рассматривать как

этап перехода от содержательного к формальному народному контролю за развитием экономики страны. Между тем уже в первые несколько лет функционирования хозяйственного механизма без ЦКК—РКИ выявились серьезные недостатки в развитии экономики. Отсутствие же органа для выяснения объективных причин имеющихся помех с последующим их устранением стимулировало поиск субъективных причин, возводимых в ранг объективных. Гласность уступила место замалчиванию недостатков, а результаты хозяйственной деятельности все меньше становились достоянием широкой общественности. Наркомат Госконтроля в содержательной части своей деятельности ничего общего с ЦКК—РКИ не имел. Привлечение широких масс трудящихся к управлению и контролю за эффективным использованием общественной собственности (производственного потенциала) стало ненужным. Перемены, происшедшие в течение указанного периода, оказали весьма долгосрочное негативное воздействие на прирост производительности труда, культуру производства, качество продукции во всех отраслях, на противодействие бюрократическим методам в управлении народным хозяйством. Не оспаривая мнение о том, что с 1934 по 1941 г. были решены громадные задачи по индустриализации производства, по повышению обороноспособности страны, отметим, однако, что были созданы предпосылки для экстенсивного развития экономики. Тот факт, что и при значительной деформации ленинских принципов хозяйствования происходил внушительный рост производства, свидетельствует о жизненности и глубочайших резервах социалистической экономики, которая и в таких трудных условиях смогла добиваться прогресса.

В процессе дальнейшего развития органы социалистического контроля неоднократно реорганизовывались. В 1957 г. был восстановлен принцип привлечения широких слоев трудящихся к

контрольной работе¹¹. Однако и при принятии в 1979 г. Закона «О народном контроле СССР» ключевой вопрос — функции контроля в совершенствовании хозяйственного механизма — не нашел разрешения.

Привлечение широких масс трудящихся к управлению производством и контролю за эффективным использованием социалистической собственности несовместимо с административными методами управления экономикой. Именно поэтому контроль был ограничен и главным образом ориентирован на безусловное выполнение предписанных «сверху» планов, каковы бы они ни были.

Сегодня органы народного контроля пользуются авторитетом в стране, им предоставлены большие права. Но в основном они все еще пока заняты дублированием органов планирования, внутренних дел, снабжения в решении многочисленных проблем, которые, собственно говоря, и появились в результате упущений в деятельности различных государственных органов. При таком подходе не создается условий, надежно предотвращающих возникновение подобных проблем в будущем.

На современном этапе расширены права народного контроля в воздействии на решение любых вопросов. Это позволяет лучше использовать творческий потенциал народа для ускорения совершенствования хозяйственного механизма.

Но такое совершенствование — только часть решения проблемы функционирования органов народного контроля. Основопологающей в их деятельности должна быть опора на ряд общественных организаций с широким привлечением через них специалистов и ученых НИИ, вузов, производственных предприятий, рабочих высокой квалификации в целях упразднения чрезмерной ведомственности или местничества. К подобным общественным организациям относятся НТО, НЭО,

ВОИР, «Знание»; в них объединены высококвалифицированные специалисты разнообразных направлений с огромным потенциалом практических и научных знаний¹².

11. Образование и развитие органов контроля в СССР. С.436

12. Стукач В., Михель А. К истории функционирования органов народного контроля//Экономические науки. 1989. -№ 4. -С. 96-103.

Библиография

1. Ленин В. И. Поли. собр. соч. Т. 32. С. 195.
2. Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР (Сборник документов и материалов. 1917—1975). М., 1975. С.7.
3. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 1917—1924 гг. М., 1970. Т. 2. С. 142.
4. Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР. С. 8.
5. Ленин В. И. Поли. собр. соч. Т. 40. С. 64.
6. Ленин В. И. Поли. собр. соч. Т. 35. С. 201—202.
7. Ленин В. И. Поли. собр. соч. Т. 45. С. 180—181.
8. Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР. С. 9.
9. Куйбышев В. В. Задачи ЦКК и РКК. М., 1924. С. 83.
10. Рудзутак Я. Э. Отчетный доклад XVII съезду партии о работе ЦКК — РКК. М., 1934.С. 36.
11. Образование и развитие органов контроля в СССР. С.436.
12. Стукач В., Михель А. К истории функционирования органов народного контроля//Экономические науки. 1989. -№ 4. -С. 96-103.