

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.53.61.019

Историко-правовой опыт формирования общественного контроля на местном уровне в советский период

Привалова Екатерина Алексеевна

Аспирант,
Марийский государственный университет,
424002, Российская Федерация, Йошкар-Ола, пл. Ленина, 1;
e-mail: kate960809a@mail.ru

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы формирования общественного контроля на местном уровне в Советский период. Выявлены отличительные особенности создания и развития общественного контроля. По результатам исследования автором обобщен историко-правовой опыт функционирования института общественного контроля в указанный период. Таким образом, характеризуя этап формирования общественного контроля на местном уровне в Советский период, необходимо отметить некоторые особенности. В наибольшей степени формирования общественного контроля на местном уровне в Советский период нашло свое отражение в митингах, демонстрациях и шествиях, органах народного контроля, группах и постах народного контроля при сельских и поселковых Советах депутатов трудящихся, на предприятиях, воинских частях, колхозах. С 1917 г. по 1964 г. на местном уровне происходило интенсивное поглощение всех форм общественного контроля государственным контролем. Между тем период с 1965 по 1989 гг. ознаменовался возрождением народного (общественного) контроля, который сочетался с государственным контролем. Этап с 1990 по 1991 гг. охарактеризовался упразднением на всех уровнях власти органов общественного (народного) контроля.

Для цитирования в научных исследованиях

Привалова Е.А. Историко-правовой опыт формирования общественного контроля на местном уровне в советский период // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 8А. С. 144-149. DOI: 10.34670/AR.2023.53.61.019

Ключевые слова

Общественный контроль, народный контроль, общественные организации, группа народного контроля, пост народного контроля, общественные комитеты.

Введение

Общественный контроль традиционно считается необходимым средством влияния на публичную власть, способствует эффективной деятельности государственных и муниципальных органов [Авакьян, 2016]. Институт общественного контроля на муниципальном уровне представляется наиболее жизнеспособным. Именно здесь деятельность местной власти наиболее приближена к населению и понятна ему [Михеев, 2018].

Как показывает мировая и отечественная практика институциональная основа правовых явлений узнается в исторической ретроспективе. Осмысление отечественного опыта формирования общественного контроля на местном уровне в Советский период помогает понять суть данной изучаемой правовой категории, а также уяснить эффективные методы для развития общественного контроля.

Основная часть

Президент России В.В. Путин неоднократно обращал внимание на необходимость глубокого знания своей истории, уважительного, бережного отношения к великому патриотическому, духовному, культурному наследию Отечества. Безусловно, это позволяет делать верные выводы из прошлого, черпать силы и вдохновение в трудовых свершениях предков, а также понимать, что основа нашей тысячелетней государственности, ее несущая опора – это истинная, сердечная преданность народа Родине, ее интересам¹.

Особенности возникновения общественного контроля на местном уровне неоднократно отмечалось в работах А.Г. Гатауллиной [Гатауллин, Марасов, 2019], В.В. Гриб [Гриб, 2017], Т.Н. Михеевой [Михеева, 2105], Д.С. Михеева [Михеев, 2018], Е.С.Шугриной [Шугрина, 2019] и многих других российских и советских ученых.

В историю России Советский период вошел как этап интенсивного развития общественного контроля, становление которого произошло в три этапа:

Во-первых, в период с 1917 г. по 1964 г. общественный контроль на местном уровне особенно активно развивался в таких формах как участие граждан в митингах, демонстрациях и шествиях. Указанные выше отношения выражались посредством политических партий, общественных организаций, городских самоуправлений.

Особенностью рассматриваемого периода является возникновение на местном уровне новых субъектов общественного контроля, в частности, общественных комитетов местного самоуправления, крестьянских комитетов, фабрично-заводских комитетов, профессиональных союзов [Говердовская и др., 2022].

Однако большинство ученых полагают, что в период с 1917 г. по 1964 г. происходило постепенное поглощение общественного контроля государственным. К примеру, Н.Н. Санкина отмечает, что Октябрьская революция послужила переломным этапом в развитии прессы, выступавшей до нее основополагающим инструментом общественного контроля [Санкина, 2017].

Заслуживает внимание позиция В.В. Гриб, который обоснованно утверждает, что именно после Октябрьской революции содержание общественного контроля стало интенсивно

¹ Участникам Первого Всероссийского школьного исторического форума «Сила – в правде!» URL: <http://special.kremlin.ru/events/president/letters/68243>

развиваться. Особое влияние на развитие института общественного контроля на местном уровне оказало Положение о рабочем контроле, принятое ВЦИК и СНК РСФСР 14 (27) ноября 1917 г.², в соответствии с которым во всех промышленных, торговых, сельскохозяйственных, банковых, транспортных, производительных, кооперативных товариществах и иных организациях, имеющих наемных рабочих либо предоставляющих работу на дом, вводился рабочий контроль над производством, куплей, продажей материалов, их финансовой стороной, хранением [Гриб, 2017].

Однако уже с января 1918 г. рабочий контроль приобрел черты государственного. К примеру, организационно-правовыми формами рабочего контроля стали контрольные комиссии на местах, учетно-контрольные коллегии и Центральная контрольная коллегия. В последующем в связи с принятием Конституции РСФСР в июле 1918 г. Центральная контрольная коллегия была преобразована в Народный комиссариат Государственного Контроля РСФСР³.

Вместе с тем с принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 6 сентября 1940 г. «Об образовании Народного Комиссариата Государственного Контроля СССР» была законодательно установлена цель создания данного органа - установление строжайшего контроля над учетом и расходом государственных денежных средств и материальных ценностей и осуществления проверки исполнения решений Правительства⁴.

Примечательно, что Народному Комиссариату Государственного Контроля СССР предоставлялось право давать обязательные для местных органов, а также для кооперативных и иных общественных предприятий, учреждений и организаций указания о представлении ими отчетов, объяснений, сведений и других материалов по вопросам, входящим в компетенцию Государственного Контроля⁵.

Таким образом, проанализировав ряд законодательных актов, становится очевидно, что осуществление общественного контроля в этот период происходило под четким руководством органов государственных власти.

Во-вторых, период с 1965 г. по 1989 г. большинством ученых характеризуется преобразованием общественного контроля в форму народного контроля.

Отличительной особенностью правового статуса органов народного контроля этого периода является его порядок формирования. В частности, они создавались и контролировались Советами народных депутатов-законодательными (представительными) органами государственной власти.

В соответствии со статьей 92 Конституции СССР 1977 г. в полномочия органов народного контроля входило выполнение государственных планов и заданий; пресечение нарушений государственной дисциплины, проявлений местничества, ведомственного подхода к делу, бесхозяйственности, расточительства, и бюрократизма⁶.

² Положение о рабочем контроле, принятое ВЦИК и СНК РСФСР 14 (27) ноября 1917 г.

³ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) (прекратила действие)

⁴ Указ Президиума ВС СССР от 6 сентября 1940 г. (ред. от 23.09.1948) «Об образовании Народного Комиссариата Государственного Контроля СССР»

⁵ Указ Президиума ВС РСФСР от 25 января 1941 г. «Об образовании Народного Комиссариата Государственного Контроля РСФСР» (Протокол № 11, п. 26)

⁶ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.)

В последующем конституционные нормы, регламентирующие правовой статус органов народного контроля, получили свое развитие в Законе СССР от 30 ноября 1979 г. № 1159-Х «О народном контроле в СССР».

В частности, в статье 15 вышеназванного закона комитеты народного контроля, образуемые местными Советами народных депутатов, на основе результатов проверок вносили предложения и входили с представлениями в Советы народных депутатов и их исполнительные комитеты, ставили при необходимости перед министерствами, государственными комитетами и ведомствами автономной республики, союзной республики и Союза ССР вопросы, требующие их решения⁷.

Таким образом, в качестве общественного контроля на местном уровне в изучаемом этапе были образованы группы и посты народного контроля при сельских и поселковых Советах депутатов трудящихся, на предприятиях, воинских частях, колхозах. Например, они осуществляли контроль на предприятиях, учреждениях, в колхозах, организациях, а также предоставляли помощь партийным организациям в достижении высокой эффективности работы на всех этапах производства, соблюдении социалистической законности и т.д. Следует подчеркнуть, что члены групп и постов выполняли свои функции на общественных началах.

Важным для исследования является точка зрения М.А. Федотова, который отмечает, что только на местном уровне (на предприятиях, в учреждениях) группы народного контроля носили сравнительно общественный характер, оставаясь при этом под постоянным контролем со стороны партийных и государственных структур [Федотов, 2014].

В-третьих, период с 1990 г. по 1991 г. ознаменовался упразднением органов общественного (народного) контроля, в соответствии с постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 г.⁸

Заключение

Таким образом, характеризуя этап формирования общественного контроля на местном уровне в Советский период, необходимо отметить некоторые особенности.

1. В наибольшей степени формирования общественного контроля на местном уровне в Советский период нашло свое отражение в митингах, демонстрациях и шествиях, органах народного контроля, группах и постах народного контроля при сельских и поселковых Советах депутатов трудящихся, на предприятиях, воинских частях, колхозах.

2. С 1917 г. по 1964 г. на местном уровне происходило интенсивное поглощение всех форм общественного контроля государственным контролем. Между тем период с 1965 по 1989 гг. ознаменовался возрождением народного (общественного) контроля, который сочетался с государственным контролем. Этап с 1990 по 1991 гг. охарактеризовался упразднением на всех уровнях власти органов общественного (народного) контроля.

⁷ Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1159-Х «О народном контроле в СССР»

⁸ Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16.06.1990 «Об упразднении органов народного контроля в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 3. Ст. 28 (утратило силу)

Библиография

1. Авакьян С.А. Об эффективности общественного контроля в Российской Федерации // Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления. Йошкар-Ола: Вертола, 2016. С. 7-10.
2. Гатауллин А.Г., Марасов Ю.Г. Становление общественного контроля в дореволюционной России // Вестник экономики, права и социологии. 2019. №1 С. 70.
3. Говердовская Е.В. и др. Педагогическая концепция Макаренко А.С. и современный экономический человек // Дискуссия. 2022. № 5 (114). С. 6-13.
4. Гриб В.В. Общественный контроль. М.: Юрист, 2017. 656 с.
5. Изюмов И.В. Гражданское общество как субъект общественного контроля за соблюдением законодательства о противодействии коррупции // Евразийский юридический журнал. 2022. № 4 (167). С. 440-441.
6. Михеев Д.С. К вопросу о принципах и формах взаимоотношений общественных объединений и органов местного самоуправления // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2018. № 3. С. 94-100.
7. Михеев Д.С. Местное самоуправление и общественный контроль // Евразийский юридический журнал. 2018. № 5 (120). С. 139-141.
8. Михеева Т.Н. Историко-правовые аспекты развития институтов гражданского общества в Республике Марий Эл // Марийский юридический вестник. 2015. № 4 (5). С. 9-12.
9. Санкина Н.Н. Общественный контроль накануне и в революциях 1917 года: опыт и уроки // Наша история. 2017. № 4. С. 138-151.
10. Федотов М.А. Предисловие к книге: Постатейный научно-практический комментарий Федерального закона № 212-ФЗ от 21.07.2014 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». М.: Юрист, 2014. 208 с.
11. Шугрина Е.С. Тенденции и особенности развития непосредственного народовластия на муниципальном уровне // Пролог: журнал о праве. 2019. № 3. С. 20-27.

Historical and legal experience of the formation of public control at the local level in the Soviet period

Ekaterina A. Privalova

Postgraduate,
Mari State University,
424002, 1, Lenina Square, Yoshkar-Ola, Russian Federation;
e-mail: kate960809a@mail.ru

Abstract

The article examines the issues of forming public control at the local level during the Soviet period. The distinctive features of the creation and development of public control are revealed in the paper. Based on the results of the study, the author of the research summarized the historical and legal experience of the functioning of the institution of public control in the specified period. Thus, characterizing the stage of formation of public control at the local level during the Soviet period, it is necessary to note some features. To the greatest extent, the formation of public control at the local level in the Soviet period was reflected in rallies, demonstrations and processions, bodies of people's control, groups and posts of people's control at rural and town Councils of Working People's Deputies, at enterprises, military units, and collective farms. From 1917 to 1964, at the local level, there was an intensive absorption of all forms of social control into state control. Meanwhile, the period from 1965 to 1989 was marked by the revival of social (public) control, which was combined with state control. Stage from 1990 to 1991 characterized by the abolition of public (popular) control bodies at all levels of government.

Ekaterina A. Privalova

For citation

Privalova E.A. (2023) Istoriko-pravovoi opyt formirovaniya obshchestvennogo kontrolya na mestnom urovne v sovetskii period [Historical and legal experience of the formation of public control at the local level in the Soviet period]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (8A), pp. 144-149. DOI: 10.34670/AR.2023.53.61.019

Keywords

Public control, people's control, social control, public organizations, people's control group, people's control post, public committees.

References

1. Avak'yan S.A. (2016) Ob effektivnosti obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii [On the effectiveness of public control in the Russian Federation]. In: *Problemy realizatsii obshchestvennogo kontrolya na urovne mestnogo samoupravleniya* [Problems of implementing public control at the level of local government]. Yoshkar-Ola: Vertola Publ.
2. Fedotov M.A. (2014) *Predislovie k knige: Postateinyi nauchno-prakticheskii kommentarii Federal'nogo zakona № 212-FZ ot 21.07.2014 «Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii»* [Preface to the book: Article-by-article scientific and practical commentary on Federal Law No. 212-FZ of July 21, 2014 "On the fundamentals of public control in the Russian Federation"]. Moscow: Yurist Publ.
3. Gataullin A.G., Marasov Yu.G. (2019) Stanovlenie obshchestvennogo kontrolya v dorevolutsionnoi Rossii [The formation of public control in pre-revolutionary Russia]. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii* [Bulletin of Economics, Law and Sociology], 1, pp. 70.
4. Goverdovskaya E.V. et al. (2022) Pedagogicheskaya kontseptsiya Makarenko A.S. i sovremennyi ekonomicheskii chelovek [Pedagogical concept of Makarenko and modern economic man]. *Diskussiya* [Discussion], 5 (114), pp. 6-13.
5. Grib V.V. (2017) *Obshchestvennyi kontrol'* [Public control]. Moscow: Yurist, 2017. 656 s.
6. Izyumov I.V. (2022) Grazhdanskoe obshchestvo kak sub"ekt obshchestvennogo kontrolya za soblyudeniem zakonodatel'stva o protivodeistvii korruptsii [Civil society as a subject of public control over compliance with anti-corruption legislation]. *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal* [Eurasian Legal Journal], 4 (167), pp. 440-441.
7. Mikheev D.S. (2018) K voprosu o printsipakh i formakh vzaimootnoshenii obshchestvennykh ob"edinenii i organov mestnogo samoupravleniya [On the question of the principles and forms of relationships between public associations and local governments]. *Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* [Bulletin of Tver State University. Series: Law], 3, pp. 94-100.
8. Mikheev D.S. (2018) Mestnoe samoupravlenie i obshchestvennyi kontrol' [Local self-government and public control]. *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal* [Eurasian Legal Journal], 5 (120), pp. 139-141.
9. Mikheeva T.N. (2015) Istoriko-pravovye aspekty razvitiya institutov grazhdanskogo obshchestva v Respublike Marii El [Historical and legal aspects of the development of civil society institutions in the Republic of Mari El]. *Mariiskii yuridicheskii vestnik* [Mari Legal Bulletin], 4 (5), pp. 9-12.
10. Sankina N.N. (2017) Obshchestvennyi kontrol' nakanune i v revolyutsiyakh 1917 goda: opyt i uroki [Public control on the eve and in the revolutions of 1917: experience and lessons]. *Nasha istoriya* [Our history], 4, pp. 138-151.
11. Shugrina E.S. (2019) Tendentsii i osobennosti razvitiya neposredstvennogo narodovlastiya na munitsipal'nom urovne [Trends and features of the development of direct democracy at the municipal level]. *Prolog: zhurnal o prave* [Prologue: Law Journal], 3, pp. 20-27.