ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СССР В ПЕРИОД СТАБИЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ И В ПЕРВЫЕ ГОДЫ РЕФОРМ (1965-1991 ГГ.)

К 1965 г. система управления была реформирована. В свою очередь это потребовало реформирования органов государственного контроля.

Исходя из новых условий и задач, в декабре 1965 г. было принято решение о преобразовании органов партийно-государственного контроля в органы народного контроля, массовым звеном которых становились группы и посты народного контроля. Система органов народного контроля стала определяться Законом “Об органах народного контроля в СССР” от 9 декабря 1965 г. и принятым на его основе Положением об органах народного контроля в СССР, а также законами об органах народного контроля союзных и автономных республик. Система органов народного контроля стала включать в себя Комитет народного контроля СССР, комитеты народного контроля союзных республик (при этом функции Комитета народного контроля РСФСР были возложены на Комитет народного контроля СССР), комитеты народного контроля автономных республик, краев, областей, автономных областей, округов, городских и районных комитетов народного контроля, а также группы и посты народного контроля при сельских и поселковых Советах депутатов трудящихся, на предприятиях, в колхозах, учреждениях, организациях и воинских частях.

Комитет народного контроля СССР в качестве союзно-республиканского ведомства организовывал работу и руководил деятельностью всех звеньев системы органов народного контроля, давал им необходимые указания, изучал и обобщал практику контроля, инструктировал руководящие кадры комитетов, служил высшей инстанцией по рассмотрению жалоб на решения, выносимые нижестоящими комитетами народного контроля. Состав Комитета утверждался Советом Министров СССР. В Комитет входили председатель, заместитель председателя и члены – представители партийных, советских, профсоюзных, комсомольских и других организаций, рабочие, колхозники, служащие, работники печати, деятели науки и культуры, руководящие работники аппарата Комитета и комитетов народного контроля в республиках и на местах. Это позволяло полнее учитывать интересы союзных республик при осуществлении контрольной деятельности. Председатель Комитета назначался Верховным Советом СССР и являлся членом правительства СССР.

Состав комитетов народного контроля союзных и автономных республик утверждался Советами Министров республик, а председатели комитетов назначались на сессиях Верховных Советов республик. В формировании местных комитетов народного контроля активное участие принимали Советы депутатов трудящихся; на их сессиях принимались постановления об образовании комитетов народного контроля, о назначении их председателей, об утверждении состава комитета.

В целом комитеты народного контроля выступали как органы Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик, местных Советов депутатов трудящихся.

Комитеты, группы и посты народного контроля являлись коллегиальными органами. Численный состав комитетов народного контроля определялся с учетом объема их работы теми органами, которые их формировали.

Штатный аппарат комитетов народного контроля, особенно местных, был немногочисленен, их деятельность строилась, как правило, на общественных началах. Положение об органах народного контроля в СССР предоставляло комитетам право по согласованию с руководителями соответствующих предприятий и учреждений поручать внештатным работникам проводить проверки с освобождением их от основной работы на производстве (до двух недель в год). Аппарат комитетов народного контроля был построен по отраслевому принципу, что позволяло контролировать различные участки деятельности министерств, ведомств, предприятий.

На органы народного контроля возлагался систематический контроль за выполнением государственных планов и заданий, выявление и использование резервов народного хозяйства, вопросы повышения эффективности общественного производства, контроль за экономным расходованием трудовых, материальных ресурсов и денежных средств, за внедрением в производство нового. Органы народного контроля обязаны были решительно выступать против нарушений государственной дисциплины, проявлений местничества, ведомственного подхода к делу, бесхозяйственности и расточительства, любых попыток обмана государства, посягательств на государственную собственность. Они были призваны также строго пресекать проявления бюрократизма и волокиты, добиваться совершенствования работы государственного аппарата и его удешевления, внедрения научной организации труда и управления, четкой постановки ведомственного контроля.

Советские, хозяйственные, кооперативные и общественные организации, должностные лица обязаны были оказывать всяческое содействие органам народного контроля, создавать необходимые условия для выполнения возложенных на них обязанностей.

Для осуществления возложенных на органы народного контроля задач им предоставлялись широкие права. Комитет народного контроля СССР по результатам проверок имел право вносить в Совет Министров СССР предложения по вопросам, имеющим общегосударственное значение, представлять доклады о состоянии дел в отдельных отраслях народного хозяйства, об организации работы в министерствах и ведомствах. По вопросам своей компетенции комитеты народного контроля издавали правовые акты – постановления. Принимаемые комитетами постановления имели обязательную юридическую силу для руководителей всех подконтрольных органов государственного управления, предприятий, учреждений и организаций. Руководители предприятий, колхозов, организаций, министерств, ведомств должны были безотлагательно устранять вскрываемые недостатки, нарушения и о результатах сообщать комитетам народного контроля.

Комитеты народного контроля вправе были давать указания руководителям и должностным лицам министерств, ведомств, предприятий, колхозов, строек и других организаций об устранении в определенные сроки выявленных недостатков и нарушений, заслушивать по итогам проверок их доклады и объяснения, запрашивать необходимые материалы. Им предоставлялось право назначать и с участием представителей соответствующих органов проводить ревизии хозяйственно-финансовой деятельности, производственно-технические экспертизы. Комитеты имели право приостанавливать незаконные распоряжения и действия должностных лиц, сообщая об этом руководителям соответствующих предприятий, колхозов и учреждений или вышестоящим органам. В тех же целях комитеты имели право отстранять должностных лиц от занимаемых постов за срыв выполнения решений партии и правительства, а также за другие серьезные упущения в работе, направлять материалы о злоупотреблениях, хищениях или других преступных действиях должностных лиц в органы прокуратуры, налагать на виновных взыскания, ставить на вид, объявлять выговор, строгий выговор.

В числе мер воздействия, применяемых комитетами народного контроля, использовались денежные начеты. Денежные начеты налагались в соответствии с утвержденными Советом Министров СССР от 4 августа 1969 г. правилами и применялись в отношении лиц, которые своими действиями

причинили материальный ущерб государству, кооперативно-колхозным или общественным организациям и предприятиям. Денежный начет, налагаемый комитетами народного контроля, являлся средством полного или частичного возмещения ущерба, причиненного действиями того или иного должностного лица.

В целом, несмотря на крупные реорганизации в управлении страной в 60-е годы, органы государственного контроля внесли свой посильный вклад в дальнейшее социально-экономическое развитие страны.

7 октября 1977 г. Верховный Совет СССР на своей внеочередной седьмой сессии девятого созыва принял новую Конституцию СССР. В Основном Законе стране предусматривалось усиление народного контроля, были определены основные направления его деятельности, порядок образования и подотчетности.

В соответствии с новой Конституцией вторая сессия Верховного Совета СССР десятого созыва 30 ноября 1979 г. приняла Закон СССР “О народном контроле в СССР”. В Законе было установлено, что органы народного контроля образовываются по территориальному и производственному признакам. Организационно-политической основой образования органов народного контроля по территориальному признаку являлось национально-государственное и административно-территориальное устройство СССР, союзных и автономных республик.

В соответствии с национально-государственным устройством страны органы народного контроля были представлены Комитетом народного контроля СССР, комитетами народного контроля союзных республик, комитетами народного контроля автономных республик, автономных областей и автономных округов и т.д. В наиболее крупных административно-территориальных единицах – краях, областях, городах, сельских и городских районах образовывались комитеты народного контроля со штатными государственными служащими.

В свою очередь производственный принцип построения системы органов народного контроля выражался в создании при комитетах народного контроля аппарата, состоящего большей частью из отраслевых отделов, а также в образовании на общественных началах комитетов, групп и постов в производственных, научно-производственных объединениях, на предприятиях, в колхозах, учреждениях, организациях.

Комитет народного контроля СССР, комитеты народного контроля союзных и автономных республик осуществляли свою деятельность под руководством соответствующих Верховных Советов, их Президиумов и Советов Министров. Председатели Комитета народного контроля СССР, комитетов народного контроля союзных и автономных республик включались соответствующими Верховными Советами в состав своих правительств. Комитеты народного контроля не реже одного раза за период полномочий (пять лет) представляли отчет о своей деятельности соответствующим Верховным Советам и систематически докладывали о ней их Президиумам.

С другой стороны работа Комитета народного контроля СССР, комитетов народного контроля союзных и автономных республик по осуществлению контроля в сфере хозяйственного и социально-культурного строительства и в других сферах государственного управления направлялась соответствующими Советами Министров. Комитеты народного контроля обязаны были систематически докладывать о своей деятельности правительствам.

Комитет народного контроля союзной республики являлся союзно-республиканским органом союзной республики; он руководил работой нижестоящих органов народного контроля, находящихся на его территории, подчиняясь одновременно Комитету народного контроля СССР. Комитет народного контроля автономной республики, подчиняясь по вертикали Комитету народного контроля союзной республики, в состав которой входила автономная республика, в свою очередь руководила работой нижестоящих органов народного контроля. Краевые, областные комитеты народного контроля, комитеты

народного контроля автономных областей и автономных округов были подотчетны образовавшим их Советам народных депутатов. Они работали под руководством Советов и вышестоящих комитетов народного контроля. Подчиняясь по вертикали вышестоящим комитетам, они в свою очередь руководили работой нижестоящих комитетов, групп и постов народного контроля и т.д.

Таким образом, начиная с республиканского звена, в системе органов народного контроля действовало как бы три горизонтальных подчинения – Верховным Советам союзных и автономных республик, их Президиумам и соответствующим Советам Министров, а по вертикальной линии – вышестоящему комитету народного контроля. Что касается комитетов народного контроля от районного до областного (краевого) звена, то по горизонтали они подчинялись лишь своему Совету, а по вертикали – вышестоящим комитетам народного контроля. Комитеты, группы и посты народного контроля как общественные формирования также находились в “двойном” подчинении. В этом проявлялся особый характер подчинения органов народного контроля, что отличало систему органов народного контроля от системы других государственных органов.

Конституция СССР 1977 г. впервые закрепила наличие системы органов народного контроля, внеся изменения в определение их места в государственном механизме. Все основные звенья народного контроля (кроме общественных органов на предприятиях, в учреждениях и организациях) образовывались Советами народных депутатов, т.е. Конституция устанавливала единый порядок их образования.

Было предусмотрено, что органы народного контроля функционировали в тесном взаимодействии и контакте с органами государственной власти, прокуратуры, суда, внутренних дел, с различными контрольными инспекциями и общественными организациями. Функции народного контроля определялись Конституцией СССР, конституциями союзных и автономных республик, законом о народном контроле в СССР от 30 ноября 1979 г., регламентами Верховных Советов СССР, союзных и автономных республик, законами о Советах Министров СССР, союзных и автономных республик, а также законами о местных Советах народных депутатов. Впервые в новой Конституции СССР закреплялся порядок образования, система и основные функции органов народного контроля СССР.

Деятельность органов народного контроля носила юридический характер. Она выявляла нарушение законов, давала им оценку и привлекала к ответственности нарушителей, т.е. обеспечивала законность в стране. При этом сфера их деятельности распространялась на все без исключения отрасли управления.

Статья 3 закона о народном контроле в СССР определила следующие общие функции для всей системы народного контроля:

1. Контроль за выполнением государственных планов экономического и социального развития и плановых заданий.
2. Выявление резервов народного хозяйства, их эффективное использование, повышение эффективности общественного производства и качества работы, внедрение в производство достижений науки и техники, передового опыта, экономическое использование трудовых, материальных ресурсов и денежных средств, рациональное использование и улучшение охраны природных ресурсов.

3. Борьба с нарушениями государственной дисциплины, проявлениями местничества, ведомственного подхода к делу, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом, любыми попытками обмана государства, с посягательством на социалистическую собственность.

4. Совершенствование работы государственного аппарата, внедрение научной организации труда и управления, улучшение проверки исполнения принятых решений в органах государственного управления.

5. Контроль за соблюдением должностными лицами советских законов при рассмотрении предложений, жалоб, заявлений граждан, проверка состояния этой работы в министерствах, государственных комитетах, ведомствах, на предприятиях, в учреждениях, организациях, а также в колхозах, кооперативных и иных общественных организациях.

Закон о народном контроле СССР определил полномочия контрольных органов. Они получили право:

- давать соответствующим органам или должностным лицам обязательные для исполнения поручения о проведении ревизий финансово-хозяйственной деятельности предприятий, колхозов, учреждений, организаций, а также проведении производственно-технических экспертиз;
- давать указания должностным лицам об устранении вскрытых недостатков, а также проведении профилактических мероприятий по предупреждению аналогичных недостатков;
- привлекать к ответственности должностных лиц;
- вносить предложения и входить с представлениями в советские органы, ставить перед министерствами, ведомствами, администрацией трудовых коллективов вопросы, требующие их решения.

Закон расширил сферу деятельности органов народного контроля. Было введено новое положение о том, что органы народного контроля способствуют улучшению проверки исполнения принятых решений в органах государственного управления, проверяют постановку ведомственного контроля, добиваются повышения его действенности.

Постоянный контроль осуществлялся за применением оптовых цен, в вопросах повышения качества продукции, использования оборудования, в том числе импортного, усиления работы по экономии и рациональному использованию сырьевых, топливно-энергетических и других материальных и трудовых ресурсов, повышения трудовой, технологической государственной, плановой, финансовой, договорной дисциплины, дисциплины в области государственных стандартов. Целенаправленный и действенный контроль осуществлялся также по предотвращению фактов обмана государства и соблюдению достоверности отчетов о выполнении планов и обязательств по поставкам.

КНК СССР из-за весьма широкого определения своих задач в законодательстве вынужден был браться за многие проблемы. В результате контроль, распыляясь по множеству самых различных направлений, позволял лишь временно устранять то одни, то другие недостатки, не затрагивая порождающих их корней, и потому не оказывал достаточно серьезного и решающего воздействия на положение дел в той или иной сфере.

На рубеже 80-х годов страна замедлила темпы экономического роста. С одной стороны это было связано с ускоренным формированием единого народно-хозяйственного комплекса и систем управления, с другой стороны – ослаблением руководства, снижением государственной дисциплины и действенного контроля. По сравнению с 50-ми и 60-ми годами среднегодовые темпы прироста экономики снизились в два раза. В этот же период начала снижаться доля накопления, возросли сроки капитального строительства, стала снижаться фондоотдача, замедлилось обновление основных фондов. В свою очередь возросла фондоемкость производства, связанная в первую очередь с перемещением добывающей промышленности в труднодоступные районы с усложненными горно-геологическими условиями и необходимостью формирования социальной инфраструктуры. В результате этого затраты на одну тонну прироста топлива за 70-е годы возросли вдвое, а удельные затраты на добычу железной руды по сравнению с 60-ми годами утроились. Все заметнее стал проявляться отрыв научных исследований от производства в гражданских отраслях.

В свою очередь сдвиги в советской экономике в первой половине 80-х годов в значительной мере были определены резким повышением мировых цен на энергетические и другие минеральные ресурсы. Возросшие валютные поступления за экспорт топливно-энергетических ресурсов позволили увеличить

импорт машин, оборудования, продовольственных товаров. Доля СССР в мировом экспорте поднялась примерно до 5,7% (1987 г.), в том числе сырья (5,1%). При этом за 1980–1988 гг. доля энергоресурсов в экспорте поднялась с 7,5% до 17,7%.

Начиная с 1985 г. в стране активизировалась работа по введению новых форм управления, которая приобрела более интенсивный характер после принятия XXVII съездом КПСС (1986 г.) решения о начале в стране радикальной экономической реформы и перестройке управления народным хозяйством. В результате принятых мер по расширению самостоятельности предприятий появились первые положительные результаты.

Однако в 1989 г. в результате одновременного наложения друг на друга политических, экономических и идеологических преобразований было потеряно управление и курс управляемых реформ был заменен на самоустранения государства от управления народным хозяйством с последовательной ликвидацией государственных структур, обеспечивающих координацию и функционирование народно-хозяйственного комплекса.

С 1990 г. в промышленности начался спад производства. При этом принятые меры по переориентации промышленности в пользу социальной сферы оказались недостаточными для удовлетворения потребностей населения и обеспечения сбалансированности денежной массы и предлагаемых товаров.

В сложившейся обстановке деятельность органов народного контроля, ранее пронизывающая все сферы общества, уже не могла быть достаточно эффективной, она плохо корреспондировалась с теми правовыми и хозяйственными отношениями, которые утверждались в ходе продвижения к рынку. В конечном итоге к началу 1991 г. система государственного контроля была дезориентирована и основательно разрушена.

Осознавая, что слабость контроля всегда отрицательно сказывается на уровне управления и в конечном итоге на результатах хозяйствования пятая сессия Верховного Совета СССР 16 мая 1991 г. в числе законов, связанных с переходом к рыночной экономике приняла закон о Контрольной палате СССР. В соответствии с данным законом Контрольная палата СССР получала право контроля за эффективным и производительным использованием государственного бюджета во всех без исключения органах государственной власти и управления. Через контроль за финансами предполагалось получить доступ к информации о принимаемых решениях и лицам, отвечающим за их принятие и исполнение.

Контрольная палата получила высокий парламентский статус. Согласно закону она конституировалась как высший орган финансово-экономического контроля в стране, действующий под руководством Верховного Совета СССР и подотчетный ему. На нее возлагались функции по осуществлению контроля за исполнением союзного бюджета и использованием союзной собственности, находящейся в ведении Союза СССР. При этом в процессе выполнения этой функции Контрольной палате предписано было сосредоточиться на контроле за расходованием средств из союзного бюджета с точки зрения их законности, целесообразности и эффективности путем проведения периодических проверок тех государственных органов, учреждений и организаций, в распоряжение которых эти средства выделялись. На Контрольную палату возлагался контроль за денежной эмиссией, использованием кредитных и валютных ресурсов исполнительными и распорядительными органами Союза ССР и Государственным банком СССР. Не менее важным стало и то, что на Контрольную палату по поручению Верховного Совета СССР стал возлагаться контроль за использованием золотого запаса и алмазного фонда страны с учетом интересов Союза ССР и республик. Такой контроль на ранее действовавшие в стране органы государственного контроля не возлагался.

Контрольной палате также было предоставлено право проверять финансово-хозяйственную деятельность государственных организаций, представительств и учреждений, действующих за рубежом и финансируемых из союзного бюджета. Кроме этого на нее возлагались весьма серьезные аналитические функции. По поручению Верховного Совета СССР она должна была производить экспертную оценку

статей проектов союзного бюджета, финансово-экономической обоснованности проектов государственных программ и правительственных решений, проводить анализ экономического положения в союзных отраслях народного хозяйства, состояния ценообразования и других вопросов.

За время своей деятельности (с мая по декабрь 1991 г.) Контрольная палата провела анализ исполнения Союзного бюджета и внебюджетных фондов за 9 месяцев 1991 г. и ряд других проверок, ревизий, аналитических исследований и экспертиз. Были проверены деятельность Госбанка СССР по кассовому исполнению Союзного бюджета, деятельность объединений и предприятий авиационной промышленности и общего машиностроения по использованию парка транспортных самолетов, проверена эффективность использования средств, выделяемых из Союзного бюджета на оздоровление экологической обстановки в Приаралье, проведена экспертиза проекта Чрезвычайного союзного бюджета и Общесоюзного внебюджетного фонда стабилизации экономики на IV квартал 1991 г. и т.д.

В декабре 1991 г. в процессе ликвидации органов государственного управления СССР Контрольная палата СССР была упразднена.

Материал подготовлен экспертно-аналитическим отделом Контрольно-счетной палаты города Калуги с использованием публикаций сайта Счетной палаты Российской Федерации ***http://audit.gov.ru***