ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ СССР В ГОДЫ ПЕРВЫХ ПЯТИЛЕТОК И ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ СТРАНЫ (1928-1941гг.).

Принятие первого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР (1928/29–1932/33 хозяйственные годы) внесло значительные изменения в характер работы органов ЦКК–РКИ, более четко определился поворот от финансового контроля в сторону контроля за выполнением планов и к административному контролю.

Основным содержанием работы органов ЦКК–РКИ в этот период стали контроль за выполнением заданий первого пятилетнего плана, мобилизация всех внутренних ресурсов для быстрейшего завершения пятилетки, изучение тех ключевых вопросов народного хозяйства, от решения которых зависело успешное выполнение пятилетнего плана.

Наиболее значительными объектами обследования со стороны НКРКИ СССР явились в первом году первой пятилетки предприятия треста “Югосталь”.

Выводы РКИ по этому тресту, дававшему 2/3 продукции черной металлургии в СССР, подвели итоги его деятельности за весь восстановительный период, дали характеристику состояния эксплуатации заводов в 1929 г. и подвергли анализу пятилетний план его развития. Как было отмечено РКИ, металлургия юга страны до 1928 г. оставалась совершенно “беспомощной, не вооруженной ни общехозяйственным планом, ни технической и организационной подготовкой к строительству”. Не было не только проектов реконструкции заводов, но даже промышленных заданий для составления этих планов, а это приводило к тому, что накануне второго хозяйственного года “Югосталь” пятилетнего плана не имела. Все это ставило под непосредственную угрозу техническую возможность своевременного и доброкачественного осуществления намеченного плана работ по южной металлургии, ибо отсутствие любого из этих элементов подготовки грозило срывом плана.

Отсутствие продуманной программы реконструкции заводов лишало государство гарантии, что работы, начинаемые в первом и во втором году пятилетки, определяющие по существу основное содержание и очередность всего капитального строительства “Югостали”, являлись действительно целесообразными и эффективными.

Как отмечал Нарком РКИ Г.К.Орджоникидзе (1926–1930), первый недостаток пятилетнего плана по южной металлургии заключался в том, что “Главчермет” и “Югосталь” резко преуменьшили производственные возможности заводов при существующем оборудовании. Вследствие этого план носил характер экстенсивного развития заводов, т.е. максимальное увеличение числа работающих агрегатов при явно недостаточном их использовании. В исходных материалах “Югостали”, легших в основу пятилетнего плана ВСНХ СССР, был запроектирован очень низкий коэффициент использования существующих доменных печей, в то время как в течение первых 4-х лет пятилетнего плана он оставался стабильным (1,64), т.е. почти вдвое превышающим тот же уровень на передовых заводах Запада и значительно превышающим достигнутые показатели использования некоторых печей в СССР.

Вторым недостатком являлось то, что ВСНХ, имея полную возможность устанавливать нужные новые агрегаты на заводах, где они могли работать наряду со старыми агрегатами, предполагал ставить новые доменные печи, разрушая существующие старые. Постройка 22 новых доменных печей должна была сопровождаться сносом 10 старых. “Несмотря на жестокий голод на чугун в стране, – отмечал Г.К. Орджоникидзе на XVI съезде партии, – реконструкция “Югостали”, по пятилетке ВСНХ, предусматривала снос десяти доменных печей и постройку вместо них новых. По той же пятилетке, к реконструкции предназначались сразу все 12 заводов, при этом не было в наличии ни одного проекта ни на один завод. Таким образом, составленная из забракованных правлением треста материалов “Югостали”, официальная пятилетка ВСНХ не являлась хозяйственным планом. Из-за безобразно низкого использования оборудования она вела к расточительству в объеме капитальных затрат, необходимых для выполнения производственного задания; она была составлена не на основе отбора наиболее эффективных участков, а являлась суммой планов отдельных заводов”.

На основании проверки “Югостали” Рабкрином был сделан вывод, что серьезно продуманного и проработанного пятилетнего плана в целом по металлургии нет.

По материалам проверки РКИ 8 августа 1929 г. было принято Постановление ЦК ВКП(б) о работе “Югостали”. Директивы, данные в постановлении по предельному использованию трестом “Югосталь” действующего оборудования и всесторонней рационализации технических процессов, по концентрации капитальных вложений на оптимальных хозяйственных участках, решительному подъему эффективности капиталовложений, имели чрезвычайно важное и своевременное значение для всей южной металлургии страны.

В ходе реализации пятилетнего плана ЦКК-РКИ выявляла дополнительные резервы, ломала установившиеся у некоторых хозяйственников взгляды, будто ускорение темпов в работе промышленности связано исключительно со строительством новых заводов.

На основе обследования многих промышленных предприятий и целых отраслей промышленности только за 1928–1930 гг. ЦКК – РКИ представила правительству более 400 докладов по 140 темам.

В результате работы ЦКК – РКИ были приняты многие важнейшие государственные решения. В конечном итоге вся деятельность органов ЦКК-РКИ по борьбе за режим экономии, за снижение себестоимости промышленной продукции и рационализацию производства и изыскание дополнительных источников накопления средств для целей индустриализации была направлена на создание фундамента передовой и мощной экономики.

Большое внимание в деятельности НКРКИ СССР уделялось вопросам укрепления тех отраслей промышленности, которые без больших затрат позволили бы сократить потребность в импорте. Это было вызвано тем, что для нужд индустриализации и реконструкции промышленности импорт товаров в СССР постоянно возрастал. По сравнению с 1925 г., к концу 1931 г. он возрос более чем в 1,5 раза. В общем объеме импорта резко возросла доля металлов, металлоизделий, оборудования, машин. Если в 1925 г. она составляла 22%, то к 1931 г. она возросла уже до 83%.

В связи со значительным ввозом импортного оборудования и ростом расходования валютных средств на эти цели контроль и анализ эффективности использования оборудования в промышленности стал первейшей необходимостью. Поэтому непосредственная деятельность НКРКИ СССР в области рационализации импорта стала проводиться в направлении эффективности и целесообразности использования импортного оборудования и сырья; сокращении валютных операций; замене импортного оборудования, сырья и полуфабрикатов отечественной продукцией.

В этих целях в 1931 г. Наркомат РКИ СССР обследовал 183 предприятия и установил, как используется на них импортное оборудование. В ходе обследований было обнаружено большое количество смонтированного, но неиспользуемого импортного оборудования. Была выявлена некомплектность импортного оборудования, отмечены разрывы в сроках его поступления, установлено,

что на многих предприятиях коэффициент использования импортного оборудования был низким, а на ряде предприятий отсутствовали инструкции по уходу за импортными станками и агрегатами. Такое положение сложилось из-за практики отпуска средств на импорт оборудования без серьезной проверки того, есть ли возможность заказать его на отечественных фабриках и заводах. По результатам проверки Наркомат РКИ разработал план согласования импорта промышленных товаров с внутренним их производством.

В дальнейшем, по мере того, как в стране осваивалось производство современных машин, закупки оборудования сокращались. Максимальных размеров закупки достигли в 1931 г., но уже с 1932 г. резко сократилась потребность в импорте. В короткий срок СССР из страны ввозящей машины и оборудование перешла в категорию стран, производящих оборудование.

В целом усилия ЦКК – РКИ в годы индустриализации и первой пятилетки были направлены на содействие государству в быстрейшем восстановлении и дальнейшем развитии и укреплении экономической мощи СССР, вопросам капитального строительства в промышленности и на транспорте.

В результате изучения и обследования деятельности промышленных предприятий и государственных учреждений органы ЦКК – РКИ вскрыли ряд существенных недостатков как в области руководства и планирования, так и самого процесса капитального строительства. Конкретные предложения, вносимые ЦКК – РКИ, способствовали устранению узких мест и дали возможность увеличить пятилетние планы по некоторым отраслям промышленности. В свою очередь материалы о бесхозяйственности на отдельных заводах направлялись в прокуратуру для привлечения виновных к ответственности.

Вся работа ЦКК – РКИ в области промышленности была насыщена конкретными предложениями по использованию новой техники на заводах и различных рационализаторских мероприятий, направленных к снижению себестоимости, повышению коэффициента использования оборудования, росту производительности труда и улучшению качества продукции, она обращала внимание хозяйственных органов на сокращение потерь в производстве. Эта работа проводилась главным образом по линии мобилизации недостаточно используемых внутрипромышленных ресурсов, улучшения использования сырья и энергетической базы.

В 30-е годы происходило дальнейшее повышение государственной дисциплины и уровня контроля. Наряду с ЦКК – РКИ, начал действовать государственный административный контроль. Эту функцию стала выполнять образованная в декабре 1930 г. Комиссия исполнения при Совнаркоме СССР, а с февраля 1931 г. – аналогичные комиссии при совнаркомах союзных и автономных республик. К комиссиям перешли ряд функций ЦКК – РКИ по контролю за исполнением правительственных решений.

В 1934 г. ЦКК – РКИ упраздняется. Вместо него создаются Комиссия партийного контроля при ЦК ВКП(б) со своим аппаратом в центре и постоянными представителями в республиках, краях и областях и Комиссия советского контроля при СНК СССР. Однако связь между этими органами сохраняется: в соответствии с Положением о Комиссии советского контроля этот орган должен был проводить свою работу в тесном контакте с Комиссией партийного контроля, согласуя мероприятия, касающиеся совместных постановлений СНК СССР и ЦК ВКП(б).

Ввиду особой важности выполняемых Комиссией советского контроля задач и в целях сохранения ею государственного авторитета, которым обладала ЦКК – РКИ, был установлен специальный порядок формирования состава Комиссии: члены ее намечались съездом ВКП(б) и утверждались ЦИК и СНК СССР. Председателем Комиссии назначался один из заместителей председателя СНК, утверждаемый совместными постановлениями ЦИК и СНК СССР. Таким же образом утверждался и заместитель председателя комиссии.

Комиссия советского контроля организационно представляла из себя централизованную систему органов, низовыми звеньями которой были уполномоченные в союзных и автономных республиках, краях и областях, назначавшиеся (и отзывавшиеся) Комиссией и утверждавшиеся СНК СССР.

Положение о Комиссии советского контроля характеризовало ее как орган, занятый проверкой фактического исполнения важнейших решений правительства. Об этом свидетельствуют и задачи, поставленные перед Комиссией, и предоставленные ей права. Так, в п. 8 Положения указывалось, что Комиссия “проводит проверку работы центральных и местных советских и хозяйственных органов под углом зрения контроля исполнения решений правительства, требует от руководителей упомянутых органов проведения правительственных мероприятий, обеспечивающих точное и своевременное выполнение решений правительства”, дает “обязательные указания соответствующим органам в случае явного нарушения решений правительства”.

Комиссия советского контроля в соответствии с возложенными на нее задачами осуществляла оперативные проверки выполнения постановлений правительства. При этом в условиях быстрого роста экономики насущной потребностью страны все в большей степени становилась необходимость централизованного контроля над учетом и расходованием государственных денежных средств и материальных ценностей, необходимость хорошо отлаженного, конкретного и оперативного контроля, который обеспечил бы систематическую борьбу с расточительством, с непроизводительными расходами.

Именно поэтому Президиум Верховного Совета СССР 6 сентября 1940 г. принял Указ об образовании Народного комиссариата государственного контроля СССР, а 15 октября того же года Совет Народных Комиссаров СССР утвердил Положение о Наркомате госконтроля СССР.

На Народный комиссариат госконтроля СССР возлагалась задача осуществления контроля за учетом и расходованием государственных средств и материальных ценностей, находящихся в распоряжении государственных, кооперативных и других общественных организаций, учреждений и предприятий, а также проверка исполнения решений Правительства СССР. В соответствии с Положением о Наркомате к участию в контрольных мероприятиях предусматривалось привлекать экспертов и других сведущих лиц.

Для информирования общественности и распространения опыта контрольной деятельности Комиссариат начал издавать “Вестник государственного контроля”, первый номер которого вышел в декабре 1940 г. Содержание “Вестников” охватывало вопросы задач и методов проведения государственного контроля, организации и техники ревизии, вопросов проведения предварительного контроля, обмена опытом, истории государственного контроля в царской России, опыта государственного контроля в капиталистических странах. Вестники содержали достаточно обширную информацию о деятельности Народного комиссариата государственного контроля СССР.

К началу войны особое внимание в деятельности государственного контроля стало уделяться вопросам экономии сырья, улучшению использования оборудования, сокращению потерь.

В целом в описываемый период Наркомат осуществлял свою деятельность в условиях сталинского планирования, которое отличалось жестким контролем и детальной регламентацией деятельности предприятий и ведомств, высокой трудовой дисциплиной (с 1940 г. действовали уголовные меры нарушения трудовой дисциплины), сдельно-премиальной оплаты труда, всемерно направленной на рост производства.

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