

34
А-1

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. ЛОМОНОСОВА
Юридический факультет

На правах рукописи

В. В. МАЛЬКОВ

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ
И ЕГО РОЛЬ В СОВЕТСКОМ
ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

1963

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. ЛОМОНОСОВА
Юридический факультет

На правах рукописи

В. В. МАЛЬКОВ

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ
И ЕГО РОЛЬ В СОВЕТСКОМ
ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
1963

Среди разнообразных форм участия советских граждан в управлении делами нашей страны чрезвычайно важное значение имеет массовый контроль за работой аппарата советского государственного управления.

В настоящее время, когда грандиозный размах работ по коммунистическому строительству все более возрастает, как никогда требуется четкая работа органов советского государственного управления, чему в значительной степени способствует осуществление повседневного контроля за их деятельностью. Организация же всеохватывающего контроля возможна только при участии в его осуществлении широких слоев общественности. Н. С. Хрущев указывал, что «работа по совершенствованию контроля должна основываться на общественных началах с тем, чтобы превратить контроль в подлинно народный»¹.

Общественный контроль — это контроль снизу, со стороны трудящихся и их организаций. Его роль как действенного средства устранения недостатков в работе органов управления в решении всех задач коммунистического строительства неоднократно подчеркивалась на партийных съездах и пленумах ЦК КПСС. Особо указывают на возросшее значение общественного контроля в современных условиях XXII съезд КПСС и ноябрьский (1962 г.) Пленум Центрального Комитета. В создании системы контроля на основе подлинно демократических принципов партия видит надежное оружие борьбы с бюрократизмом и волокитой, школу коммунистического воспитания масс, действенное средство совершенствования руководства коммунистическим строительством.

¹ Н. С. Хрущев. Отчет Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза XXII съезду партии. Госполитиздат, 1961, стр. 139.

В основу решений ноябрьского Пленума ЦК КПСС о реорганизации контроля в стране положена ленинская идея соединения партийного и государственного контроля, создания единого, всеохватывающего, постоянно действующего контроля с участием в нем широчайших народных масс. Образование единых органов партийно-государственного контроля создает наиболее благоприятные условия для дальнейшего развертывания контроля масс, способного охватить повседневной проверкой все участки работы во всех областях государственной жизни, и тем самым оказать большую помощь в быстрой ликвидации всех недостатков в деятельности нашего государственного аппарата. Дальнейшая демократизация аппарата управления тесно связана с широким привлечением масс к осуществлению контроля. Неустанно заботясь о совершенствовании работы органов государственного управления, В. И. Ленин говорил, что «под «работой» надо иметь в виду и занятие должностей и участие в контроле или проверке без всяких должностей»².

Важность разработки вопросов общественного контроля в современный период очевидна. Она определяется значением контроля масс, четко определенном Программой КПСС, постоянным вниманием партии и государства к этой широчайшей форме привлечения народа к управлению государством. Актуальность темы подтверждается и осуществленной сейчас перестройкой системы контроля в стране. Выбор темы определен не только чрезвычайной важностью указанной проблемы, но и отсутствием ее обобщенного освещения в правовой литературе. Определенная направленность исследования — область советского государственного управления — объясняется наибольшим практическим значением и разнообразием общественного контроля именно в этой сфере государственной деятельности.

Цель диссертации состоит в попытке проанализировать основные проблемы, позволяющие получить обобщенную характеристику общественного контроля в различных областях государственного управления на современном этапе коммунистического строительства. Соответственно исследуются сущность общественного контроля, его виды и основные организационные формы, а также его роль в советском государственном управлении. На этой основе формулируются некоторые предложения и рекомендации, направленные на совершенствование действующего законодательства, форм и

² В. И. Ленин. Соч., т. 32, стр. 366.

методов общественного контроля, расширение его полномочий, усиление его связей с контрольными органами государства.

Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения.

* * *

В первой главе исследуется круг вопросов, связанный с выяснением характерных черт общественного контроля, его понятия, основных форм организации и осуществления.

Прежде всего рассматривается основной ленинский принцип социалистического контроля — участие в нем широких народных масс. В. И. Лениным были сформулированы основные задачи социалистического контроля, формы и методы его осуществления, принципы организации и деятельности контрольных органов. Созданная В. И. Лениным система партийно-государственного контроля имела своей центральной основой разнообразные формы общественного контроля, широкое участие масс в осуществлении контрольных функций. Это была самая демократическая система контроля, подобно которой не знало ни одно государство в мире³. Суть ленинского принципа массовости и народности контроля заключается в том, что контроль является не чрезвычайной, а профилактической мерой, основным звеном любой организационной работы. В. И. Ленин подчеркивал необходимость его постоянства, систематичности, действенности, способности охватить все участки государственного и хозяйственного строительства, что может быть достигнуто, в частности, разнообразием форм контроля и только при условии развития контроля масс. Естественно, что это обуславливает необходимость тесной связи различных видов контроля, в частности государственного и общественного, причем общественный контроль не должен быть только вспомогательным бесплатным аппаратом государственного, но и осуществляться параллельно с ним. Для этого требуется создание специальных органов общественного контроля, которые могли бы осуществлять контрольную деятельность в разнообразных областях государственного управления.

³ См. Н. С. Хрущев. Развитие экономики СССР и партийное руководство народным хозяйством. «Правда», 1963, стр. 95.

Принцип массовости контрольной работы показан в его историческом развитии. В этой связи подчеркивается значение опыта ЦКК — РКК по вовлечению трудящихся в осуществление контроля последовательной борьбы партии за восстановление ленинских принципов контроля, грубо нарушенных в годы культа личности Сталина. Важное значение в этом плане имеет реализация ленинской идеи соединения партийного контроля с государственным, позволяющая говорить о создании стройной, действенной системы партийного, государственного и общественного контроля.

Далее, в диссертации на основе анализа действующей в настоящее время системы социалистического контроля рассматриваются его виды в области советского государственного управления и их соотношение. Подчеркивается, что создание единых партийно-государственных контрольных органов не влечет за собой упразднение всех ранее существующих видов контроля (партийного, государственного и общественного), а также какой-либо унификации организационных форм общественного контроля. Исследование системы контроля в современных условиях позволяет говорить о существовании четырех видов контроля: а) *партийного*, осуществляемого партийными организациями и их органами и являющегося формой политического руководства государственными и общественными организациями; б) *партийно-государственного*; в) *государственного*; г) *общественного*. Общественный контроль рассматривается при этом в следующих аспектах: а) в системе партийно-государственного и государственного контроля, б) *самодеятельный общественный контроль*, в) *партийный контроль на общественных началах*. В диссертации формулируются предложения, направленные на дальнейшее расширение связей всех видов контроля, на усиление нормативного регулирования деятельности общественного контроля.

При рассмотрении вопроса о понятии и основных чертах общественного контроля разоблачается проповедуемый буржуазными апологетами права так называемый «общественный контроль», раскрывается на основе марксистско-ленинского учения его подлинная сущность.

В условиях общенародного государства, являющегося органом выражения воли и интересов всего советского народа, общественный контроль приобретает новое качественное содержание и значение. Уже сейчас он все в большей степени становится таким контролем, в осуществлении которого участвуют самые широкие слои населения. Представ-

ляется, что по мере дальнейшего развития общенародного государства и всенародной демократии к контрольной работе будет привлекаться все большее число граждан и осуществляемый в настоящее время общественный контроль, развиваясь и совершенствуясь, перейдет в свою высшую форму, каковой является *народный контроль*. Содержащееся в Программе КПСС указание о высшей форме общественного контроля, которая характерна для общенародного государства, прямо вытекает из ленинских указаний о том, что участие трудящихся в осуществлении общественного контроля должно пройти две стадии, то есть он должен «осуществляться сначала рабочими организациями (то есть общественными. — В. М.), затем поголовно всем населением»⁴. Следовательно, происходит постепенное расширение объема общественного контроля, знаменующее переход к поголовному участию в контрольной работе всего населения. Если ранее контрольные функции принадлежали главным образом массовым общественным организациям, то в настоящее время все более активное участие в осуществлении общественного контроля принимают *самодеятельные организации населения и граждане* (в индивидуальной форме). Это позволяет говорить о коллективных и индивидуальных формах общественного контроля, имея в виду при этом наибольшую эффективность контроля со стороны организованных коллективов трудящихся.

Общественный контроль представляет собой контроль над деятельностью органов советского государственного управления, осуществляемый советскими гражданами и их негосударственными организациями. На основе критического анализа имеющейся литературы, посвященной или связанной с различными аспектами проблемы общественного контроля, раскрывается специфика общественного контроля, исследуются его сущность, понятие, субъекты и объекты, методы его осуществления, а также его место в системе социалистического контроля в современных условиях. Все это позволяет сформулировать его основные черты, совокупность которых дает возможность получить необходимое понятие о нем. Эти черты сводятся к следующему: а) *общественный контроль* — это предусмотренный нормами социалистического права массовый способ обеспечения социалистической законности в советском государственном управлении; б) *общест-*

⁴ В. И. Ленин. Соч., т. 27, стр. 131.

венный контроль является одним из наиболее широких способов (форм) привлечения народа к управлению государством; в) общественный контроль — массовый, повседневный, систематический и повсеместный, гласный контроль снизу; г) общественный контроль осуществляется параллельно или совместно с органами партийно-государственного и государственного контроля массовыми общественными и самостоятельными организациями, специальными общественными контрольными органами, гражданами, а также депутатами и постоянными комиссиями Советов; д) общественный контроль осуществляется за деятельностью органов советского государственного управления по исполнению ими законов, постановлений, заданий, директив партии и правительства и народно-хозяйственных планов по всем направлениям хозяйственного и культурного строительства; е) общественный контроль осуществляется специфическими методами с применением присущих общественным формированиям средств предупредительной разъяснительной работы. Лишь в отдельных случаях, определяемых законом, в процессе его осуществления могут использоваться некоторые полномочия государственно-властного характера.

Наконец, в первой главе рассмотрен вопрос об основных формах организации и осуществления общественного контроля. Наличие разнообразных организационных форм общественного контроля в советском государственном управлении и появление с каждым днем все новых органов общественности, осуществляющих контрольные функции, предполагает необходимость их классификации. Диссертантом анализируются отдельные попытки подобного рода классификации, имеющиеся в правовой литературе и не основанные на твердом критерии. Это приводит к смешению различных по своему характеру, назначению и степени организации форм общественного контроля, к попытке дать относительно полный их перечень. Однако возможность выполнения этой задачи весьма сомнительна, особенно с учетом того, что жизнь рождает все новые и новые формы участия трудящихся в контроле. Отсутствие каких-либо определенных критериев классификации затрудняет выяснение именно организационных форм участия общественности в контрольной деятельности, начиная с участия каждого отдельного гражданина и до общественных организаций трудящихся. Представляется, что в качестве наиболее общего критерия классификации могут быть приняты основные организационные формы участия трудящихся в советском государственном

управлении⁵. В соответствии с этим выделяются три основные формы организации общественного контроля; а) контроль, осуществляемый массовыми общественными организациями трудящихся; б) контроль, осуществляемый самостоятельными организациями населения, и в) контроль, осуществляемый индивидуально советскими гражданами и группами граждан.

Далее исследуются особенности контроля, проводимого общественностью по линии Советов, которые в современных условиях, развиваясь и совершенствуясь, все более выступают как общественные организации при широком и непосредственном участии масс в их деятельности. Поэтому, естественно, что осуществляемый ими и их органами контроль все более приобретает черты общественного. Повышение роли и расширение полномочий Советов предполагает, что они постепенно будут превращаться в органы общественного самоуправления. В конечном счете Советам будут переданы непосредственные функции государственного управления, которое станет общественным, а народный контроль явится всеобъемлющей формой контроля в условиях коммунистического общественного самоуправления. Рассматриваются конкретные органы контроля по линии Советов, анализируется их практическая деятельность, даются практические рекомендации, направленные на обновление действующего законодательства, на совершенствование контроля со стороны постоянных, наблюдательных комиссий и иных органов контроля Советов. Подчеркивается, что контроль со стороны Советов является специфическим общественным контролем, на осуществление которого влияет то обстоятельство, что Советы есть прежде всего органы государственной власти. Особо рассматриваются новые организационные формы общественного контроля: производственные комитеты на предприятиях, группы и посты содействия органам партийно-государственного контроля. Анализируется их деятельность, решения партийных органов, нормативные акты, освещается практика работы, вносятся ряд конкретных предложений и рекомендаций, направленных как на совершенствование их практической деятельности, так и существующих законоположений.

⁵ Классификация основных организационных форм участия трудящихся в советском государственном управлении дана Ю. М. Козловым, (см. «Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении». Изд-во МГУ, 1962, стр. 63—69).

Дальнейшая классификация основных форм организации общественного контроля проводится по порядку их образования, а также в плане выделения конкретных организационных форм, в которых общественность участвует в проведении контроля, и выяснения конкретных форм и направлений влияния общественного контроля (в различных формах его организации) на деятельность аппарата советского государственного управления. При этом подвергается критике смешение форм организации и осуществления общественного контроля, допускаемое в правовой литературе. По объему задач и направленности общественный контроль рассматривается в качестве отраслевого, многоотраслевого и специального. При рассмотрении форм осуществления общественного контроля выделяются те из них, которые проводятся общественностью: а) совместно или параллельно с государственными контрольными органами, б) самостоятельно в связи с передачей в ведение государственных контрольных функций либо по ее инициативе (самодеятельный контроль). Представляет интерес также классификация по масштабам деятельности, по осуществлению контроля в рамках определенного предприятия, учреждения, отрасли управления, вне этих рамок. Классификация основных форм организации и осуществления общественного контроля способствует наиболее четкому и полному освещению роли общественного контроля как в системе советского государственного управления в целом, так и в деятельности его отдельных отраслей, учреждений, предприятий и организаций.

* * *

Во второй главе исследуется роль общественного контроля в советском государственном управлении в современный период. Возрастающее значение общественного контроля во всех областях государственного управления проявляется в том, что, начиная от простейших форм контроля за работой участка, бригады, цеха, совхоза, завода и т. д., общественность приобретает постепенно все больше контрольных функций, накапливает опыт, совершенствует формы и методы своей работы. Его роль заключается в том, что в силу своей массовости и возможности широкого охвата подконтрольных объектов он является повседневным, систематическим контролем народа над деятельностью органов советского государственного управления. Особенно возрастает его роль в связи с образованием комитетов партийно-государственного

контроля и различных общественных формирований в их системе. Это показывает, какое большое значение придается общественному контролю в период развернутого строительства коммунизма. В этих условиях многомиллионная армия общественных контролеров получает систематическую помощь от полномочных авторитетных контрольных органов государства, что способствует повышению активности и инициативы масс в выявлении и устранении недостатков в деятельности органов советского государственного управления. В процессе дальнейшего развития советского строя и расширения социалистической демократии роль общественного контроля будет все больше возрастать. «Нам необходим действенный, массовый контроль, обеспечивающий широкое участие народных масс в проверке людей, в проверке выполнения решений партии и Правительства всеми органами государственного управления, в проверке фактического исполнения дела»⁶.

В главе исследуется роль контроля, осуществляемого массовыми общественными организациями трудящихся — профсоюзами, комсомолом, добровольными обществами и союзами. Являясь одной из наиболее развитых форм общественного контроля, он приобретает в настоящее время особое значение в связи с процессом передачи в ведение общественных организаций функций государственных органов. В массовых общественных организациях состоят миллионы людей, работающих в различных отраслях управления, а поэтому они имеют неограниченные возможности для дальнейшего развития общественного контроля. Особенно это проявляется на примере профсоюзов.

Роль профсоюзов в осуществлении контроля обуславливается возрастанием их значения как школы управления, школы хозяйствования, школы коммунизма. Программа КПСС четко сформулировала основные направления коммунистического строительства, где требуется повышение роли контроля, осуществляемого профсоюзами. Это, прежде всего, область производства, а также работа предприятий и учреждений, обслуживающих трудящихся. Ноябрьский Пленум ЦК КПСС, решая вопрос о перестройке управления народным хозяйством, особо отметил возрастающую роль профсоюзов в деле управления и контроля за производством,

⁶ Н. С. Хрущев. Отчет Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза XXII съезду партии. Госполитиздат, 1961, стр. 126.

предложил профсоюзным организациям шире развертывать общественный контроль во всех отраслях народного хозяйства.

В главе рассматривается практическая деятельность основных органов профсоюзного контроля — ФЗМК, постоянно действующих производственных совещаний, различных комиссий, общественных контролеров и инспекторов, групп общественного контроля, рейдовых бригад и т. п., анализируется специальная литература по этим вопросам. На основе обобщения контрольной деятельности профсоюзов диссертантом вносятся некоторые рекомендации, направленные на дальнейшее расширение их контрольных функций, которое следует видеть: а) в постепенной передаче государственных контрольных функций (особенно ведомственных) соответствующим профсоюзным органам; б) во всемерном расширении контрольных функций вышестоящих профсоюзных органов; в) в расширении контрольных функций профсоюзов в тех отраслях управления, где они не осуществляются или они не получили широкого распространения. В частности, диссертант поддерживает мысль о необходимости пересмотра Положения о постоянно действующем производственном совещании с целью предусмотреть в нем: прямую обязанность хозяйственных руководителей выполнять решения производственных совещаний; предварительное рассмотрение отчета предприятия на производственном совещании, без решения которого вышестоящий хозяйственный руководитель не вправе утверждать его; обязанность вышестоящих органов управления учитывать мнение производственного совещания при решении вопроса о дальнейшей работе того или иного руководителя. Представляется целесообразным объединить все контрольные органы профсоюзов в области торговли в единый контрольный орган, создав внутри последнего различные секции, а общественным контролерам предоставить право проверки любого предприятия торговли, общественного питания, снабженческой организации; предоставить территориальным органам профсоюзов и ФЗМК крупных предприятий право контроля выполнения Закона о всеобщем, об укреплении связи школы с жизнью, за выполнением планов политехнизации школ, за оказанием помощи со стороны предприятий и организаций средним специальным и общеобразовательным учебным заведениям, за подготовкой специалистов для нужд определенных отраслей производства и т. п. Расширение контрольных функций профсоюзов по этим направлениям будет способствовать еще большему повыше-

нию роли общественного контроля, осуществляемого этой организацией трудящихся.

Роль ВЛКСМ в осуществлении контроля рассматривается на основе практической работы ранее существовавших форм комсомольского контроля и действующих отрядов «Комсомольского прожектора». Вопрос о роли, формах и методах, характере полномочий комсомольского контроля совершенно не разработан в правовой литературе. Отсутствие каких-либо нормативных актов также значительно затрудняет исследование этого звена общественного контроля. В настоящее время лишь Положение о Комитете партийно-государственного контроля указывает на некоторые формы участия комсомольского контроля в деятельности органов партийно-государственного контроля. Анализ «Положения о комсомольском прожекторе» приводит к выводу, что оно не отражает всех тех возможностей, которыми обладает комсомол в деле проведения контроля. Предложения диссертанта направлены на расширение полномочий ВЛКСМ в осуществлении контроля, которое, в частности, можно видеть: в предоставлении права проверки предприятий и организаций по различным вопросам соблюдения государственной и хозяйственной дисциплины; в обязанности руководителей органов управления беспрепятственно допускать членов отрядов прожектора к проверкам и в определенный срок рассматривать их результаты, сообщая о принятых мерах в штаб; в праве городских, областных и краевых штабов «Комсомольского прожектора» направлять материалы проверок со своими заключениями в местные органы партийно-государственного контроля, которые выносили бы по ним соответствующие решения без дополнительной проверки и т. д.

Роль добровольных обществ и союзов в осуществлении контроля рассматривается на практических примерах контрольной деятельности Всесоюзного общества изобретателей и рационализаторов и других организаций общественности подобного рода. Анализируются положения, уставы, на основе которых осуществляются контрольные функции, вносятся некоторые рекомендации, направленные на активизацию их контрольной деятельности.

Контроль, осуществляемый массовыми общественными организациями трудящихся, играет большую роль в улучшении работы различных звеньев советского государственного управления. Будучи наиболее организационно оформленными объединениями трудящихся, имея разветвленную сеть местных органов, довольно четко сформулированные

контрольные полномочия, они обладают всеми возможностями для того, чтобы быть надежной опорой органов партийно-государственного контроля.

Разновидностью общественного контроля, получившего значительное распространение в последние годы, является осуществление его *самодетельными организациями населения*. Самодетельные организации контролируют не только исполнение решений местных органов власти и управления, но также проводят общественный контроль за исполнением законов, постановлений партии и правительства, актов вышестоящих органов власти и управлений; то есть круг вопросов, по которым они осуществляют контроль, довольно широкий. Контроль самодетельных организаций носит местный характер, так как действуют они в системе управления, осуществляемого по линии местных Советов. Их контроль разносторонен, многообразен и зависит от конкретных целей и задач, стоящих перед той или иной самодетельной организацией. Конкретное назначение общественного контроля самодетельных организаций и его формы различны. Он проводится в определенной отрасли управления и носит отраслевой характер; в ряде случаев самодетельные организации осуществляют контроль, выходящий за рамки конкретной отрасли местного управления (многоотраслевой контроль); имеются самодетельные организации, специально созданные для проведения контрольной работы. Диссертантом анализируется нормативный материал, специальная литература и практическая деятельность самодетельных организаций в различных областях государственного управления, вносятся конкретные практические предложения и рекомендации, направленные на улучшение их контрольной деятельности. В частности, формулируются предложения о необходимости принятия типовых положений в масштабе республики, где были бы четко сформулированы их контрольные права и обязанности, что способствовало бы ликвидации дублирования, параллелизма в их контрольной деятельности; об организации разветвленной сети инспекций общественного контроля при комитетах партийно-государственного контроля; о предоставлении общественным комиссиям по жилищным вопросам, по учету и распределению квартир прав контроля за сроком и качеством строительных работ, об обязанности исполкомов все дела по предоставлению гражданам квартир решать только с учетом мнения комиссий. Особо анализируется деятельность внештатных отделов исполкомов и инспекций общественного контроля. Послед-

ние представляются унифицированной формой общественного контроля, которая в состоянии объединить все усилия самодетельных организаций в области контроля.

Далее рассматривается роль контроля, осуществляемого как индивидуально советскими *гражданами*, так и организационно неоформленными коллективами граждан. При осуществлении контрольных функций они не выступают от имени какой-либо общественной или самодетельной организации. Диссертантом приводятся практические примеры, иллюстрирующие эту форму общественного контроля (жалобы и заявления граждан, собрания, совещания, сельские сходы и т. д.).

Особо исследуется вопрос о полномочиях общественного контроля, ибо повышение роли общественного контроля в процессе дальнейшего развития советского строя и развертывания социалистической демократии предполагает необходимость усиления его авторитета. Выполнение контрольных функций должно быть сопряжено с наличием соответствующих прав общественных контрольных органов и общественных контролеров, без которых не представляется возможным достижение реальных результатов контрольной деятельности масс. Другими словами, общественный контроль должен быть правомочным независимо от того, что осуществляется он не государственным органом, а общественностью. Диссертантом анализируются контрольные полномочия всех форм общественного контроля, соответствующий нормативный материал. Наиболее четко сформулированы контрольные права массовых общественных организаций. В уставах этих организаций определены контрольные функции всех их органов как первичных, так и руководящих. Уставы этих организаций действуют на территории всего Союза или республики. Поэтому их контрольные права определены конкретно и не подлежат изменению местными органами, что дает возможность единообразного понимания контрольных полномочий общественных организаций. Закрепленные в уставах контрольные права развиваются и уточняются в других документах, которые являются также обязательными и едиными для всех органов массовых общественных организаций. Ряд контрольных функций общественных организаций закрепляется непосредственно актами соответствующих органов государственной власти и управления. Большинство же органов общественного контроля, особенно самодетельные организации, получают свои полномочия от местных органов власти и управления, или раз-

контрольные полномочия, они обладают всеми возможностями для того, чтобы быть надежной опорой органов партийно-государственного контроля.

Разновидностью общественного контроля, получившего значительное распространение в последние годы, является осуществление его *самодеятельными организациями населения*. Самодеятельные организации контролируют не только исполнение решений местных органов власти и управления, но также проводят общественный контроль за исполнением законов, постановлений партии и правительства, актов вышестоящих органов власти и управлений, то есть круг вопросов, по которым они осуществляют контроль, довольно широкий. Контроль самодеятельных организаций носит местный характер, так как действуют они в системе управления, осуществляемого по линии местных Советов. Их контроль разносторонен, многообразен и зависит от конкретных целей и задач, стоящих перед той или иной самодеятельной организацией. Конкретное назначение общественного контроля самодеятельных организаций и его формы различны. Он проводится в определенной отрасли управления и носит отраслевой характер; в ряде случаев самодеятельные организации осуществляют контроль, выходящий за рамки конкретной отрасли местного управления (многоотраслевой контроль); имеются самодеятельные организации, специально созданные для проведения контрольной работы. Диссертантом анализируется нормативный материал, специальная литература и практическая деятельность самодеятельных организаций в различных областях государственного управления, вносятся конкретные практические предложения и рекомендации, направленные на улучшение их контрольной деятельности. В частности, формулируются предложения о необходимости принятия типовых положений в масштабе республики, где были бы четко сформулированы их контрольные права и обязанности, что способствовало бы ликвидации дублирования, параллелизма в их контрольной деятельности; об организации разветвленной сети инспекций общественного контроля при комитетах партийно-государственного контроля; о предоставлении общественным комиссиям по жилищным вопросам, по учету и распределению квартир прав контроля за сроком и качеством строительных работ, об обязанности исполкомов все дела по предоставлению гражданам квартир решать только с учетом мнения комиссий. Особо анализируется деятельность внештатных отделов исполкомов и инспекций общественного контроля. Послед-

ние представляются унифицированной формой общественного контроля, которая в состоянии объединить все усилия самодеятельных организаций в области контроля.

Далее рассматривается роль контроля, осуществляемого как индивидуально советскими *гражданами*, так и организационно неоформленными коллективами граждан. При осуществлении контрольных функций они не выступают от имени какой-либо общественной или самодеятельной организации. Диссертантом приводятся практические примеры, иллюстрирующие эту форму общественного контроля (жалобы и заявления граждан, собрания, совещания, сельские сходы и т. д.).

Особо исследуется вопрос о полномочиях общественного контроля, ибо повышение роли общественного контроля в процессе дальнейшего развития советского строя и развертывания социалистической демократии предполагает необходимость усиления его авторитета. Выполнение контрольных функций должно быть сопряжено с наличием соответствующих прав общественных контрольных органов и общественных контролеров, без которых не представляется возможным достижение реальных результатов контрольной деятельности масс. Другими словами, общественный контроль должен быть правомочным независимо от того, что осуществляется он не государственным органом, а общественностью. Диссертантом анализируются контрольные полномочия всех форм общественного контроля, соответствующий нормативный материал. Наиболее четко сформулированы контрольные права массовых общественных организаций. В уставах этих организаций определены контрольные функции всех их органов как первичных, так и руководящих. Уставы этих организаций действуют на территории всего Союза или республики. Поэтому их контрольные права определены конкретно и не подлежат изменению местными органами, что дает возможность единообразного понимания контрольных полномочий общественных организаций. Закрепленные в уставах контрольные права развиваются и уточняются в других документах, которые являются также обязательными и едиными для всех органов массовых общественных организаций. Ряд контрольных функций общественных организаций закрепляется непосредственно актами соответствующих органов государственной власти и управления. Большинство же органов общественного контроля, особенно самодеятельные организации, получают свои полномочия от местных органов власти и управления, или раз-

личных ведомств. В силу этого действуют многочисленные и разрозненные положения; контрольные органы общественности значительно отличаются друг от друга в различных краях, областях и даже районах, хотя для этого нет каких-либо убедительных оснований. Вопрос о повышении авторитета общественного контроля приобретает в настоящее время первостепенное значение. Мало зафиксировать право контроля. Исключительное многообразие организационных форм общественного контроля настоятельно требует четкого определения их компетенции и контрольных полномочий. В этом плане особого внимания заслуживает вопрос о строгом разграничении контрольных функций различных форм общественного контроля и о характере их полномочий. По этому поводу автором вносятся конкретные предложения, даются рекомендации по вопросу о правовых гарантиях общественного контроля, критически анализируется правовая литература.

Диссертант подразделяет полномочия общественного контроля на три группы: а) по предупреждению различных нарушений государственной и хозяйственной дисциплины, б) по выявлению недостатков, недочетов и злоупотреблений в работе органов советского государственного управления, в) по принятию мер воздействия к нарушителям. Вопрос о их реализации тесно связан с вопросом о наделении органов общественного контроля административными правами. Отсутствие у общественного контроля, как общее правило, административных полномочий полностью соответствует его общественной природе. Однако это не означает, что органам общественного контроля в отдельных случаях не могут быть предоставлены административные полномочия. Подробный анализ нормативных актов и правовой литературы по этому вопросу приводит к выводу, что главной задачей повышения авторитета общественного контроля является твердая регламентация прав и обязанностей общественных контрольных органов и установление соответствующих обязанностей руководителей государственных органов, учреждений и предприятий. Наделение органов общественного контроля государственно-властными полномочиями допускается лишь в строго ограниченных случаях.

* * *

Третья глава посвящена специальному исследованию партийного контроля. Выделение партийного контроля при исследовании общественного контроля обусловлено тем, что

партия является высшей формой общественной организации трудящихся масс. Более того, партия является руководящей и направляющей силой в системе всех государственных и общественных организаций. Партийный контроль является также и политическим контролем со стороны партийных организаций и их органов за деятельностью всех звеньев государственного аппарата, всех общественных и самостоятельных организаций, а поэтому его нельзя смешивать с другими видами общественного контроля, осуществляемыми общественными и самостоятельными организациями, руководимыми партией. Партийный контроль, проводимый партийным аппаратом, партийными органами и органами общественной самостоятельности при них, является наиболее совершенной формой общественного контроля. Он осуществляется только определенной общественной организацией — партией; осуществление его какими-либо другими общественными организациями немыслимо, так же как невозможно проведение его каким-либо государственным органом. Общественный контроль определяется характером общенародного государства, а партийный контроль — ролью КПСС в руководстве государством. Таким образом, партийный контроль в советском государственном управлении — это высшая форма общественного контроля, политический контроль, осуществляемый партийными организациями и их органами за деятельностью аппарата советского государственного управления, за правильным и целесообразным проведением в жизнь решений партии и правительства, за деятельностью всего контрольного аппарата советского государства, в том числе и за работой аппарата партийно-государственного контроля. Партийный контроль является главным средством, используя который КПСС руководит государственным аппаратом, а следовательно, аппаратом государственного контроля и массовым общественным контролем. Отличие партийного контроля от понимаемого в обычном смысле общественного подробно анализируется и аргументируется в диссертации. Сущность партийного контроля определяется руководящей ролью партии в системе государственных и общественных организаций. Поэтому ограничиваться встречающимися в правовой литературе указаниями на тот факт, что он осуществляется общественной организацией, было бы не совсем верно. Общественный контроль осуществляется не только общественными организациями, но и органами общественной самостоятельности, гражданами. Включение в это понятие и партийного контроля без раскрытия его содержания как

высшей формы общественного контроля может привести к недооценке его места в системе социалистического контроля. Из всех видов и форм общественного контроля он один является политическим контролем, что не может быть свойственно ни одной другой форме, так как партия является политической организацией, а общественный контроль есть одно из средств в руках партии в деле руководства аппаратом советского государственного управления. Далее показывается возрастающая роль партии в условиях развернутого строительства коммунизма, анализируется партийная и правовая литература. Важнейшей чертой партийного контроля, выделяющей его из других видов общественного контроля, является то, что он представляет собой одну из форм партийного руководства государственным управлением. Исследованию этого вопроса, анализу партийной и правовой литературы посвящен отдельный параграф, в котором раскрываются формы и методы партийного руководства, неразрывная связь партийного руководства и контроля, приводятся практические примеры, подтверждающие это положение, анализируется практика. Все это позволяет диссертанту сделать вывод о том, что в процессе руководства советским государственным аппаратом КПСС широко использует все формы и методы партийного контроля с широкой опорой последнего на массовый общественный контроль. Это в значительной степени способствует повышению качества партийного руководства, позволяет более успешно справляться с возросшим объемом работы по руководству хозяйственным и культурным строительством, возросшими задачами коммунистического воспитания трудящихся. Особенностью партийного контроля, отличающей его от иных форм общественного контроля, является то, что ни одна другая общественная или самодеятельная организация, осуществляющая контрольные функции, ни в какой степени не руководит подконтрольными объектами. Партийный контроль, анализируя причины недостатков, организует работу по их устранению, по внедрению новых прогрессивных форм управления, по совершенствованию этих форм, осуществляя при этом руководство работой соответствующих органов управления. Партийный контроль является школой общественного контроля, помогая привлекать к осуществлению последнего все более широкие массы трудящихся. Знакомясь с деятельностью различных органов управления, вскрывая слабые стороны в их работе, органы партийного контроля направляют на эти участки внимание общественного контроля, указывают пути борьбы с недо-

статками. Далее анализируются разнообразные формы партийного контроля, проблема соотношения партийного и партийно-государственного контроля, вносятся некоторые рекомендации, направленные на закрепление складывающихся форм деятельности органов партийного и партийно-государственного контроля.

Исследуются также конкретные формы организации партийного контроля на общественных началах и методы их деятельности, взаимосвязь их с иными видами общественного контроля в сфере советского государственного управления. Формы партийного контроля на общественных началах характеризуются рядом отличительных черт. Прежде всего, по своей природе и степени организационной оформленности они наиболее ближе стоят к иным формам общественного контроля. Они также наиболее тесно связаны в своей деятельности со всеми другими органами общественного контроля, занимаясь нередко вопросами их организации и деятельности. Кроме того, они в определенной степени руководят работой различных органов общественного контроля. Их деятельность наглядно иллюстрирует тот факт, что «как передовой отряд народа, строящего коммунизм, партия идет впереди, показывая пример и образец выработки наиболее совершенных форм коммунистического общественного самоуправления»⁷.

В диссертации освещается практика комиссий партийного контроля за хозяйственной деятельностью администрации предприятий, внештатных отделов партийных комитетов, партийных комиссий и т. д. Формулируются некоторые предложения, направленные на ликвидацию дублирования, параллелизма в их работе, на всемерное распространение таких унифицированных форм партийного контроля, как инспекции партийного контроля при соответствующих партийных комитетах. Дальнейшее развитие организационных форм партийного контроля на общественных началах рассматривается прежде всего в плане всемерного расширения их контактов с органами партийно-государственного контроля и различными формами общественного контроля, а также унификации форм партийного контроля. Все необходимые предпосылки для этого созданы после образования системы партийно-государственного контроля. Вносятся также ряд предложений по регламентации деятельности различных органов партий-

⁷ Программа Коммунистической партии Советского Союза. Материалы XXII съезда КПСС. Госполитиздат, 1962, стр. 424.

302056

Центральная научная
Библиотека
Академии наук Казахской ССР

ного контроля при партийных комитетах с целью четкого разграничения их функций и ликвидации излишних звеньев, по усилению контактов между органами партийно-государственного и партийного контроля.

* * *

В заключении формулируются общие выводы по диссертации, в которых особенно подчеркивается усиление форм совместной деятельности всех видов контроля, необходимость создания единой системы общественного контроля в стране и разработки специального Положения об общественном контроле, необходимость внесения некоторых изменений и дополнений в Положение о Комитете партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР и превращения Комитета партийно-государственного контроля и его органов на местах в методические и организационные центры общественного контроля. В этой связи вновь подчеркивается значение руководящей роли КПСС в организации и деятельности всех органов общественного контроля.

Естественно, что проблема общественного контроля в советском государственном управлении по мере развития социалистической государственности и демократии будет наполняться новым содержанием. В этой области имеется много интересных вопросов, требующих самостоятельного исследования. Однако анализ этой проблемы на уровне сегодняшнего дня важен и актуален, поскольку он способствует выявлению основных тенденций развития общественного контроля, улучшению практической деятельности общественности в области контроля. Для этого важно проследить основные пути развития общественного контроля, формы и методы его деятельности, перспективы дальнейшего развития. В этом и заключается назначение настоящей диссертации.

* * *

Основные положения диссертации изложены в опубликованных статьях:

XXII съезд и дальнейшее развитие общественного контроля. «Вестник Московского университета», серия право, 1962, № 2.

О путях расширения полномочий общественного контроля в условиях общенародного государства. «Советское государство и право», 1963, № 2.

Единое положение. «Советская Россия», 14 июня 1962 г.