



ПРАВО

УДК 342.571

ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Е. В. Бердникова

доцент кафедры конституционного и муниципального права,
Саратовский государственный университет
E-mail: berev79@yandex.ru

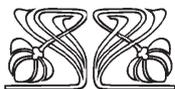
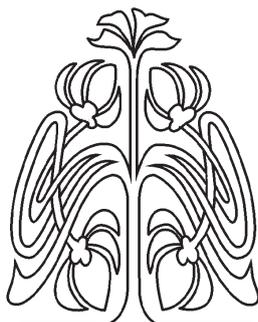
Введение. Статья посвящена историческому анализу особенностей конституционно-правовой регламентации общественного контроля в советской системе государственного управления. **Цель.** Основная цель работы состоит в исследовании специфики общественного контроля как конституционно-правового института советской правовой системы. **Результаты.** Автором проведен анализ нормативно-правовой базы, заложившей основы организации системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти в советской России. В работе показано, что общественный контроль являлся лишь инструментом, который советская власть умело использовала в идеологическом и организационном направлениях, обращая его против неугодных новому режиму социальных субъектов, формируя на основе так называемого принципа демократического централизма закрытую тоталитарную систему принятия государственных решений. **Выводы.** Автор приходит к выводу, что особенность формирования органов народного контроля СССР, их функционирование и подотчетность предопределили тот факт, что механизм общественного контроля был нивелирован контролем государственным. При внешнем демократическом эффекте социалистической системы народного контроля трудящимся отводилась роль не управляющих, а управляемых. Формальность самой идеи советского народовластия детерминировала практическую сущность органов народного контроля как одного из направлений деятельности органов законодательной власти.

Ключевые слова: общественный контроль, народный контроль, государственный контроль, народовластие.

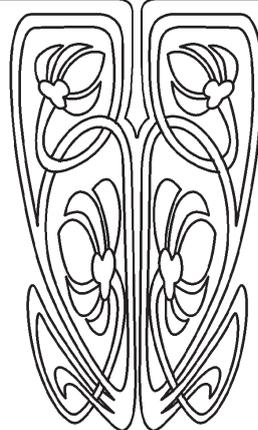
Введение

Научное осмысление правовой природы и функционирования отдельных институтов невозможно без анализа исторических предпосылок их создания и развития, позволяющего выявить общие закономерности и традиции, которые напрямую определяют современное состояние исследуемой проблемы. Изучение характера и основных направлений взаимодействия государства и общества в России позволяет сделать вывод о том, что данные отношения на протяжении многих веков претерпевали качественное изменение как в ценностном, так и в организационно-правовом аспектах.

В истории Российского государства переход к демократическим основам организации государственной власти имел затяжной характер. Особенности проявились также и в специфике идеологического восприятия содержания устоев народовластия. В отличие от Западной Европы, где общество в условиях активного развития экономических процессов практически изначально доминировало над государственной организацией, в отечественных традициях



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





управления преобладала жесткая ориентированность на патриархальность и незыблемость государства, что впоследствии предопределило дисбаланс государственных и частных интересов, гипертрофированность гражданского общества и, как следствие, долгое отсутствие общественных институтов и механизмов, обеспечивающих контроль за деятельностью власти.

Цель

Основная цель работы состоит в исследовании специфики общественного контроля как конституционно-правового института советской правовой системы.

Результаты

Февральская революция 1917 г. заложила основы институционализации общественного контроля, которая окончательно произошла с присущими советской системе государственного управления особенностями только в последние десятилетия существования СССР. Демократия и народовластие являлись важным фактором развития социалистической модели общества, потому особое внимание уделялось общественным формам, активно задействованным в механизме принятия политических решений. Именно трудящимся, по замыслу идеологов социализма, отводилось ведущее место в осуществлении народного контроля, который функционально позволял проверять и контролировать государственные дела и играл особую роль в обучении граждан искусству управления обществом.

Думается, что базисной формой отражения социалистической модели народовластия стал рабочий контроль над производством и распределением, рассматривающийся большевистской идеологией в рамках двух исторических этапов. Первый период – между Февральской и Октябрьской революциями 1917 г. – обозначил рабочий контроль как основную форму революционного вмешательства пролетариата России в капиталистическую экономику. Второй период – после Октябрьской революции 1917 г. – представлял рабочий контроль как главное социально-экономическое мероприятие Советского государства, подготовившее национализацию промышленности и транспорта, необходимое условие налаживания планомерной организации общественного производства [1, с. 319]. По мнению В. И. Ленина, рабочий контроль являлся непременным условием диктатуры пролетариата. В своей статье «Удержат ли большевики государственную власть?» он писал: «...если речь идет о пролетарском государстве, т. е. о диктатуре пролетариата, то рабочий контроль *может* стать всенародным, всеобъемлющим, вездесущим, точнейшим и добросовестнейшим *учетом* производства и распределения продуктов» [2, с. 306].

Данная форма контроля приобрела правовое закрепление в Положении о рабочем контроле, которое было принято 14 ноября 1917 г. В соответствии с ним в интересах планомерного регулирования народного хозяйства во всех промышленных, торговых, банковских, сельскохозяйственных, транспортных, кооперативных, производительных товариществах и прочих предприятиях, имеющих наемных рабочих или же дающих работу на дом, вводился рабочий контроль над производством, куплей, продажей продуктов и сырых материалов, хранением их, а также над финансовой стороной предприятия, который осуществляли все рабочие данного предприятия через свои выборные учреждения, как-то: заводские, фабричные комитеты, советы старост и т.п., причем в состав этих учреждений входили представители от служащих и от технического персонала [3, с. 83].

В каждом крупном городе, губернии или промышленном районе создавался местный совет рабочего контроля, в который, будучи органом Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, входили представители профессиональных союзов, заводских, фабричных и иных рабочих комитетов и рабочих кооперативов. Руководящую роль вплоть до января 1918 г. выполнял Всероссийский совет рабочего контроля, формировавшийся из представителей крупнейших всероссийских организаций.

Органы рабочего контроля, решения которых были обязательны для исполнения владельцами предприятий, наделялись в соответствии с Положением широким набором прав и полномочий, а именно:

- 1) наблюдение за производством, включая нормирование выработки продукции предприятия и определение ее себестоимости;
- 2) право контроля всей деловой переписки предприятия, причем за сокрытие корреспонденции владельцы несли ответственность по суду. Регламентация отмены коммерческой тайны обязала владельцев предъявлять органам рабочего контроля все книги и отчеты за все отчетные годы.

По данным Всероссийской промышленной переписи 1918 г., к середине 1918 г. специальные контрольные органы функционировали на 70,5% предприятий с числом рабочих свыше 200 человек [1, с. 319].

Историческая оценка значимости рабочего контроля в жизни общества и государственного управления представляется неоднозначной. Советская наука признавала несомненно положительный опыт внедрения данного института в систему общественных отношений в деле установления диктатуры пролетариата, отмечалась и особая роль в подготовке управленческих кадров для новой социалистической России.



Подход современных исследователей революционных преобразований в России представляется более прагматичным. Так, например, С. Г. Кара-Мурза считает, что процесс внедрения системы рабочего контроля на предприятиях шел стихийно и по-разному, отмечая, что были случаи, когда рабочие, выгнав предпринимателей и не справившись с управлением, просили их вернуться обратно. Он пишет: «Сама идея рабочего контроля на отдельном предприятии отвечала скорее принципам синдикализма, чем социализма, который предполагал планомерную организацию производства в обществе в целом» [4, с. 162].

В январе 1918 г. Всероссийский совет рабочего контроля был заменен сначала Центральной контрольной коллегией и учетно-контрольными коллегиями, а также контрольными комиссиями на местах, а с июля 1918 г. был учрежден Народный комиссариат государственного контроля РСФСР, таким образом, рабочий контроль был заменен на государственный.

Признавая роль масс решающей в социалистическом строительстве, В. И. Ленин требовал, чтобы органы контроля создавались на основе активного участия в них трудящихся, стали школой коммунистического воспитания народа и подготовки масс к управлению государством. Он поставил задачу: «... всю трудящуюся массу, и мужчин и женщин особенно, провести через участие в Рабоче-Крестьянской инспекции» [5, с. 65–66]. В связи с этим декретом ВЦИК РСФСР от 8 февраля 1920 г. [6] государственный контроль как в центре, так и на местах был реорганизован в единый орган социалистического контроля – Народный комиссариат Рабоче-крестьянской инспекции, просуществовавший до 1934 г. [7, с. XXI]. С одной стороны, такой политический симбиоз объяснялся расширением хозяйственно-экономических и административных задач, вставших перед Советской Республикой, с другой стороны, государственный контроль не мог решить полностью проблемы, связанные с наблюдением и контролем, обеспечивающими быстрое и целесообразное осуществление декретов и постановлений советской власти во всех областях хозяйства и государственного управления. Поэтому необходимо было привлечь к делу государственного контроля широкие рабоче-крестьянские массы, что одновременно создавало возможность подготовить и приучить их к управлению государственным аппаратом.

В основу формирования Рабоче-крестьянской инспекции был заложен демократический принцип выборности, ее членом мог стать любой трудящийся, пользующийся правом выбора по Конституции РСФСР. Особо отмечалось, что важное внимание должно быть обращено на привлечение к работе Рабоче-крестьянской инспек-

ции женщин. Лица, занимающие ответственные должности по управлению предприятиями или высшие административные должности, не могли быть избраны. Выборы в члены Рабоче-крестьянской инспекции проходили по фабрикам, заводам, предприятиям и т.п., а в волостях и поселках – на сельских и волостных собраниях избирателей и на беспартийных рабоче-крестьянских конференциях.

Количество членов Рабоче-крестьянской инспекции было неограниченно. Устанавливалось, что состав Рабоче-крестьянской инспекции должен быть текучим, и выборы ее членов – производиться с таким расчетом, чтобы постепенно все рабочие и работницы данного предприятия или все крестьяне были вовлечены в работы Инспекции.

Все делегированные для участия в Рабоче-крестьянской инспекции подразделялись на категории постоянных ее сотрудников, фактических контролеров, исполняющих те или иные поручения Народного комиссариата, и заведующих отделами в центре и на местах, ведущих самостоятельные обследования, на практикантов, обозревающих и наблюдающих за ходом работ в советских учреждениях, а в особенности в общественных столовых, банях и т.п., и группы содействия Рабоче-крестьянской инспекции. На фабриках, заводах и в мастерских и в селах должны были организовываться ячейки для содействия ее работе.

В соответствии с Декретом о Рабоче-крестьянской инспекции данный орган должен был немедленно приступить к реорганизации всех органов бывшего государственного контроля на основе привлечения широких масс трудящихся к осуществлению ими контроля над всеми органами государственного управления, хозяйства и общественных организаций.

В числе основных форм деятельности Рабоче-крестьянской инспекции можно выделить следующие:

- 1) ревизии и обследования всех органов советской власти как в области административного управления, так и в области хозяйственной, а также общественных организаций;
- 2) наблюдение за правоприменением, в том числе за целесообразностью и результатами применения, всех декретов и постановлений советской власти как в центре, так и на местах;
- 3) наблюдение за организацией во всех учреждениях приема жалоб и заявлений и за правильным их движением;
- 4) прием заявлений о неправильных действиях, злоупотреблениях и правонарушениях должностных лиц;
- 5) представление на рассмотрение центральной и местной властей конкретных предложений, выработанных на основе наблюдений



и обследований, включая и предложения о преобразованиях всей системы управления в тех или иных областях государственного строительства.

Для осуществления возложенных на Рабоче-крестьянскую инспекцию обязанностей ей предоставлялось право участия во всех совещаниях и заседаниях органов советской власти и общественных организаций, в целях как ревизионных, так и осведомительных, с совещательным голосом, а также право командировать членов Рабоче-крестьянской инспекции для участия в качестве практикантов в повседневной работе всех советских учреждений, не исключая приемов народных комиссаров, и вообще все права, которые предоставлены органам бывшего государственного контроля.

В связи с принятием декрета ВЦИК от 18 августа 1921 г. правовой статус Рабоче-крестьянской инспекции усилился путем регламентации принципа невмешательства в ее деятельность каких-либо органов. Все государственные структуры обязаны были оказывать ей прямую поддержку. В документе говорилось о том, чтобы «инспекционная и ревизионная работы Народного Комиссариата Рабоче-Крестьянской Инспекции и его местных органов сохранили полную независимость, не протекали под тем или иным давлением и сохраняли полную активность» [8].

В послереволюционный период, характеризовавшийся острой необходимостью восстановления разрушенной экономики и реанимации народного хозяйства России, опыт организации и деятельности Рабоче-крестьянской инспекции можно рассматривать как несомненно положительный. Однако в условиях недостатка профессиональных кадров для решения возложенных на данный орган задач, особенно в сфере финансово контроля, результаты такого контроля были не всегда продуктивны. Как отмечает А. Г. Дианов, ревизии, которые проводили инспекторы РКИ, были нередко крайне поверхностными, в отчетах, как правило, шло перечисление тех недостатков, которые и так были видны. Отсутствие планирования в работе этих органов, стихийность самих проверок также отрицательно сказывались на результатах их деятельности [9, с. 68].

В. И. Ленин всесторонне разработал принципы организации контроля в Советском государстве; в последних статьях (1923) им был выдвинут план реорганизации Рабоче-крестьянской инспекции. основополагающими принципами ленинского плана были соединение партийного и государственного контроля, широкое привлечение к его деятельности рабочих и крестьян. В этом Ленин видел залог успешной работы, источник неиссякаемой силы партии и государства. В соответствии с ленинскими указаниями XII съезд РКП(б) создал объединенный орган

ЦКК – РКИ, выполнявший функции партийного и государственного контроля [7].

На XIV съезде ВКП(б) в декабре 1925 г. важнейшими задачами ЦКК – РКИ были еще раз поставлены проверка исполнения постановлений и директив партии и государства и контроль за деятельностью узловых частей госаппарата. Причем отмечалось, что в этой работе ЦКК – РКИ должна выступать, с одной стороны, как непосредственный орган проверки и контроля, а с другой стороны, как организатор таких форм управления отдельными государственными отраслями, которые обеспечивали бы руководящим органам соответствующих ведомств постоянную систематическую проверку исполнения принятых постановлений всеми подчиненными органами и должностными лицами. Перед ЦКК – РКИ на ближайшую перспективу ставилась задача выработки мероприятий, дающих возможность для руководящих государственных и хозяйственных органов своевременного оперативного учета и проверки исполнения. ЦКК – РКИ и их местные органы путем обследований и изучения материалов обязаны оказывать содействие партии и государству в своевременном реагировании на процессы, происходящие в стране и в партии [10, с. 636].

Таким образом, произошло изменение самой природы рабочего контроля – из общественного он превратился в государственный, что явилось абсолютно предсказуемым в условиях построения системы управления, основанной на диктатуре пролетариата. Участие общественности в лице представителей рабочего класса и крестьянства в создаваемых государством контрольных структурах способствовало не развитию гражданского общества, а скорее его искоренению. Общественный контроль являлся лишь инструментом, который власть умело использовала в идеологическом и организационном направлениях, обращая его против неугодных новому режиму социальных субъектов, формируя на основе так называемого принципа демократического централизма закрытую тоталитарную систему принятия государственных решений. Если в дореволюционной России на волне реформ гражданской и политической сферы общественной жизни происходила хоть и медленными темпами плюрализация негосударственных структур, развитие частного интереса, то в советской России этот процесс остановился на долгие десятилетия.

Важную роль в расширении и быстром развитии всех форм общественного контроля сыграл XXII съезд КПСС. Дальнейшему укреплению и улучшению этого контроля в значительной мере способствовали также решения ноябрьского (1962 г.) Пленума ЦК КПСС о перестройке партийного руководства народным хозяйством и реорганизации партийного и государственного



контроля в СССР. Решения XXII съезда партии и ноябрьского Пленума ЦК КПСС предусматривали совершенствование и усиление действующего в СССР партийного, государственного, а также и общественного контроля, который на деле должен был стать важнейшей основой, радикальным началом социалистического образа жизни [11].

Помимо детально проработанной теоретико-идеологической базы общественный контроль в СССР, по сравнению с Российской Федерацией, обладал устойчивой нормативно-правовой базой, регулирующей данную сферу общественных отношений, включая даже конституционный уровень. Так, например, в ст. 45 Конституции СССР 1977 г., регламентирующей право граждан СССР на жилище, была закреплена норма об общественном контроле как обеспечительном средстве справедливого распределения жилой площади [12].

Помимо этого общественный контроль конституционно был закреплён в качестве одного из структурных элементов народного контроля в ст. 92, согласно которой Советы народных депутатов образовывали органы народного контроля, сочетающего государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях, в учреждениях и организациях. Основной задачей этих органов являлась проверка выполнения требований законодательства, государственных программ и заданий; борьба с нарушениями государственной дисциплины, проявлениями местничества, ведомственного подхода к делу, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом; координация работы других контрольных органов; совершенствование структуры и работы государственного аппарата. Таким образом, народный контроль в СССР рассматривался как сочетание двух форм контрольной деятельности – государственной и общественной. Во многом он представлял собой форму социалистической демократии, средство вовлечения народных масс в управление государственными и общественными делами, о чем говорили в своих сочинениях идеологи социализма.

В широком смысле народный контроль представлял собой «одну из основных социальных функций, которую в социалистическом обществе осуществляют трудящиеся как единственные и полноправные хозяева своей общественной жизни и выражающие их волю и интересы учреждения, входящие в политическую систему этого общества» [13, с. 162].

В узком смысле под народным контролем в СССР понималась деятельность массовой организации, создаваемой специально для осуществления контрольных функций во всех сферах государственного управления и сочетающей в себе государственные (во главе с Комитетом на-

родного контроля СССР) и общественные начала (группы и посты как общественные органы). По разным оценкам, около 10 миллионов народных контролеров были вовлечены в это движение по всей стране.

В соответствии с Законом СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле в СССР» организация и деятельность органов народного контроля строились на основе принципа демократического централизма [14, с. 329]. Все органы народного контроля образовывались соответствующими Советами народных депутатов или избирались трудовыми коллективами. Они обязаны были регулярно отчитываться перед Советами и трудовыми коллективами, а также вышестоящими органами народного контроля, причем решения вышестоящих органов народного контроля являлись обязательными для нижестоящих.

В своей работе органы народного контроля СССР законодательно были наделены огромными полномочиями в отношении проверяемых организаций и их должностных лиц. Они обладали правом: знакомиться с документами, материалами и получать другую необходимую информацию на проверяемых предприятиях, в колхозах, учреждениях, организациях, министерствах, государственных комитетах, ведомствах; запрашивать в связи с проверками у руководителей и других должностных лиц предприятий, колхозов, учреждений, организаций, министерств, государственных комитетов, ведомств необходимые документы и материалы, требовать письменные объяснения по поводу вскрытых нарушений, заслушивать по итогам проверок их доклады; давать в случае необходимости соответствующим органам или должностным лицам обязательные для исполнения поручения о проведении ревизий финансово-хозяйственной деятельности предприятий, колхозов, учреждений, организаций, а также о проведении производственно-технических экспертиз.

При установлении нарушений государственной дисциплины или требований советского законодательства комитеты народного контроля имели право не только указывать на недостатки в работе, но и налагать на виновных должностных лиц штрафы и взыскания (постановка на вид, выговор, строгий выговор) и даже отстранять от занимаемых должностей лиц, допустивших срыв выполнения решений партии и правительства, грубые нарушения государственной дисциплины, социалистической законности, а также бюрократизм и волокиту, причинившие существенный ущерб интересам государства, организаций и граждан. Материалы о хищениях, злоупотреблениях и других действиях должностных лиц, выявленных проверками и влекущих уголовную ответственность, комитеты народного контроля направляли в органы прокуратуры.



Одной из положительных характеристик процедуры народного контроля являлась его гласность, которая на законодательном уровне представлялась непременным условием его действительности. Так, результаты проверок и принятые по ним меры органы народного контроля должны были доводить до сведения трудовых коллективов, систематически информировать население о своей работе на собраниях, в печати, по телевидению и радио.

Оценивая эффективность деятельности органов народного контроля, председатель Счетной палаты РФ С. Степашин пишет: «Действовавший в советский период вездесущий Комитет народного контроля (КНК) был рентгеном всесоюзного масштаба, по сути, инструментом государственного аудита в масштабах огромного государства <...> Этот орган действительно обладал широкими полномочиями и являлся важным звеном политической системы страны. Кроме того, КНК был мощным инструментом общественного воздействия в стране. Рейды КНК успешно использовались для активного участия широких слоев населения в кампаниях по борьбе с бесхозяйственностью, расточительством, казнокрадством, взяточничеством, волокитой и прочим негативом» [15, с. 10]. Противоположной точки зрения придерживается исследователь А. Ю. Сунгуров, который отмечает: «Народный контроль, как и все остальные “общественные” организации, сам находился под плотным контролем КПСС. Значимость народного контроля и особое внимание КПСС к этой организации отражалась, в частности, в том, что председатель первичной организации народного контроля входил “по должности” в состав партийного бюро предприятия, наряду с председателем профкома. Народный контроль позволял выявлять определенные недостатки в производственном процессе, но в “строго определенных пределах”, пока выявленные факты не затрагивали интересы влиятельных лиц из партноменклатуры. Если же “народные контролеры” принимали свою деятельность слишком всерьез, их вскоре выводили из состава “постов НК”, а далее – могли перевести и в разряд кляузников и сутяжников» [16].

Выводы

Думается, что говорить о самостоятельности и независимости деятельности советских органов народного контроля, прежде всего от государственных структур, было бы неверным, так как указанные принципы не были законодательно заложены в основу функционирования народного контроля, что фактически ставит под сомнение их демократический характер. Во многом особенность формирования органов народного контроля СССР, их функционирование и подотчетность предопределили тот факт, что

механизм общественного контроля был нивелирован контролем государственным. При внешнем демократическом эффекте социалистической системы народного контроля трудящимся отводилась роль не управляющих, а управляемых. Формальность самой идеи советского народо-властия детерминировала практическую сущность органов народного контроля как одного из направлений деятельности органов законодательной власти.

Резюмируя вышесказанное, хочется отметить, что в 1990 г. в соответствии с Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР Комитеты народного контроля были упразднены [17]. В настоящее время возвращение к идее общественного контроля является, несомненно, важным шагом на пути строительства демократии в современной России. Необходимо учесть, что традиционный механизм советской модели народо-властия может быть взят в данном процессе за основу, однако нуждается в корректировке и трансформации для реального воплощения требований и принципов недекоративной прямой демократии.

Список литературы

1. Большая советская энциклопедия. 3-е изд.: в 30 т. Т. 17. М. : Сов. энцикл., 1975. 616 с.
2. Ленин В. И. Удержат ли большевики государственную власть? // Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 34. М. : Изд-во полит. лит., 1969. 577 с.
3. Положения о рабочем контроле 14 ноября 1917 года // Декреты Советской власти. Т. I. М. : Гос. изд-во полит. лит., 1957. 625 с.
4. Кара-Мурза С. Г. Советская цивилизация. Книга первая. От начала до Победы. М. : Алгоритм, 2001. 527 с.
5. Ленин В. И. Замечание и добавление к проектам «Положения о рабочей и крестьянской инспекции» // Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 40. М. : Изд-во полит. лит., 1974. 499 с.
6. О Рабоче-Крестьянской инспекции : декрет ВЦИК РСФСР от 08 февраля 1920 г. // СУ РСФСР. 1920. № 16, ст. 94.
7. Ленин В.И. Предисловие // Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т.40. М. : Изд-во полит. лит., 1974. 499 с.
8. Об усилении деятельности Рабоче-Крестьянской инспекции : Декрет ВЦИК от 18.08.1921 // СУ РСФСР. 1921. № 61, ст. 424.
9. Дианов А. Г. Рабоче-Крестьянская инспекция и проблема контроля за деятельностью госаппарата в Сибири в 1920 г. // Вестн. Том. гос. ун-та. 2011. № 346 (май). С. 64–69.
10. XIV съезд Всесоюзной коммунистической партии (б) : Стенографический отчет. М. : Гос. изд-во, 1926. 1030 с.



11. Левченко Г. П. Внутриколхозный общественный контроль // Правоведение. 1963. № 1. С. 78–89.
12. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст. 617.
13. Научный коммунизм : словарь / под ред. академика А. М. Румянцева. 4-е изд., доп. М. : Политиздат, 1983. 352 с.
14. О народном контроле в СССР : Закон СССР от 30.11.1979 // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. 352 с.
15. Степашин С. Аудит государственного масштаба // Рос. газ. 2009. 15 янв.
16. Сунгуров А. Ю. Политическая система развитого социализма : от Хрущева к Черненко. URL: <http://www.ru-90.ru/content/сунгуров-аю-политическая-система-развитого-социализма-от-хрущева-к-черненко> (дата обращения: 06.12.2012).
17. Об упразднении органов народного контроля в РСФСР : Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16.06.1990 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 3, ст. 29.

Features of Constitutional and Legal Regulation of Public Control in the Soviet System of Public Administration

E. V. Berdnikova

Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Saratov State University,
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012 Russia
E-mail: berev79@yandex.ru

Introduction. The article of E.V. Berdnikova is devoted to the historical analysis of features of a constitutional and legal regulation of public control in the Soviet system of public administration. **Object.** The main object of the work is to study the specificity of social control as the constitutional and legal institute of the Soviet legal system. **Results.** The author analyzes the regulatory framework, which laid the basis for the organization of the system of public control over the activities of public authorities in Soviet Russia. The paper shows that social control is only a tool, which the Soviet government skilfully used in the ideological and organizational direction, turning it against unwanted new mode of social subjects, forming the basis for the so-called principle of democratic centralism, a closed totalitarian system of government decision-making. **Conclusions.** In the conclusion the author deduces about the feature of the formation of people's control of the USSR, their functioning and accountability predetermined by the fact that the mechanism of social control was offset by a control state. When the external effect of a democratic socialist system of public control of the workers are not given the role of managers but the managed. The formality of the idea of Soviet democracy Deterministic practical essence of people's control as one of the activities of the legislature. **Key words:** social control, people's control, state control, democracy.

References

1. Bol'shaja sovetskaja jenciklopedija [Great Soviet Encyclopedia]. 3rd ed., in 30 vols. Vol. 17. Moscow, Publishing House «Soviet encyclopedia», 1975. 616 p.
2. Lenin V. I. Uderzhat li bol'sheviki gosudarstvennuju vlast'? [Can the Bolsheviks Retain State Power? *Lenin V. I. Polnoe sobranie sochinenij* [Complete Works]. 5th ed. Vol. 34. Moscow, Publishing House of Political Literature, 1969. 577 p.
3. Polozhenii o rabochem kontrole 14 nojabrja 1917 goda [Regulations on Workers' Control November 14, 1917]. *Dekrety Sovetskaj vlasti* [The decrees of the Soviet government]. T. I. Moscow, State Publishing House of Political Literature, 1957. 625 p.
4. Kara-Murza S. G. *Sovetskaja civilizacija. Kniga pervaja. Ot nachala do Pobedy* [Soviet civilization. The first book. From the beginning to the Victory]. Moscow, Algorithm Publ., 2001. 527 p.
5. Lenin V. I. Zamechanie i dobavlenie k proektam «Polozhenija o rabochej i krest'janskoj inspekcii» [Note the addition of the projects and the «Regulations on Workers' and Peasants Inspection»]. *Lenin V. I. Polnoe sobranie sochinenij* [Complete Works]. 5th ed. Vol. 40. Moscow, Publishing House of Political Literature, 1974. 499 p.
6. O Raboche-Krest'janskoj inspekcii: dekret VCIK RSFSR ot 08 fevralja 1920 g. [About the Workers 'and Peasants' Inspection: Decree of the Central Executive Committee of the RSFSR February 8, 1920]. *SU RSFSR*, 1920, no. 16, article 94.
7. Lenin V. I. Predislovie [Preface]. *Lenin V. I. Polnoe sobranie sochinenij* [Complete Works]. 5th ed. Vol. 40. Moscow, Publishing House of Political Literature, 1974. 499 p.
8. Ob usilenii dejatel'nosti Raboche-Krest'janskoj Inspekcii: Dekret VCIK ot 18.08.1921 [On strengthening the activities of the Workers 'and Peasants' Inspection: Decree of the Central Executive Committee 18.08.1921]. *SU RSFSR*, 1921, no. 61, article 424.
9. Dianov A.G. Raboche-Krest'janskaja inspekcija i problema kontrolja za dejatel'nost'ju gosapparata v Sibiri v 1920 g. [Workers 'and Peasants' Inspectorate and the problem of control over the state apparatus in Siberia in 1920]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Tomsk State University], 2011, no. 346 (May), pp. 64–69.
10. XIV sjezd Vsesojuznoj kommunisticheskoj partii (b): Stenograficheskij otchet [XIV Congress of the All-Union Communist Party (b): Transcript]. Moscow, State Publishing House, 1926. 1030 p.
11. Levchenko G. P. Vnutrikolhoznyj obshhestvennyj



- kontrol' [Vnutrikolhozny public control]. *Pravovedenie* [Jurisprudence], 1963, no. 1, pp. 78–89.
12. Konstitucija (Osnovnoj Zakon) Sojuza Sovetskih Socialisticheskikh Respublik (prinjata VS SSSR 07.10.1977) (red. ot 14.03.1990) [The Constitution (Fundamental Law) of the Union of Soviet Socialist Republics (USSR Supreme Soviet adopted 07.10.1977) (as amended on 14.03.1990)]. *Vedomosti VS SSSR* [Bulletin of the USSR Armed Forces], 1977, no. 41, article 617.
 13. Nauchnyj kommunizm: slovar'. Pod red. akademika A. M. Rumjanceva. 4-e izd., dop. [Scientific Communism: Dictionary. Ed. by academician A. M. Rumyantsev. 4th ed., enlarged]. Moscow, Politiizdat Publ., 1983. 352 p.
 14. O narodnom kontrole v SSSR: Zakon SSSR ot 30.11.1979 [On Public Control in the USSR: the Law of the USSR from 30.11.1979]. *Svod zakonov SSSR* [Code of Laws of the USSR], 1990, vol. 1. 352 p.
 15. Stepashin S. Audit gosudarstvennogo masshtaba [Audit of national importance]. *Rossiyskaya Gazeta* [Russian newspaper], 2009, 15 January.
 16. Sungurov A. Ju. Politicheskaja sistema razvitogo socializma: ot Hrushheva k Chernenko (The political system of developed socialism, from Khrushchev to Chernenko). Available at: <http://www.ru-90.ru/content/сунгуров-аю-политическая-система-развитого-социализма-от-хрущева-к-черненко> (accessed 06 December 2012).
 17. Ob uprazhnenii organov narodnogo kontrolja v RSFSR: Postanovlenie S#ezda narodnyh deputatov RSFSR ot 16.06.1990 g. [On abolition of people's control in the Russian Federation: Resolution of the Congress of People's Deputies of the RSFSR of 16.06.1990]. *Vedomosti SND i VS RSFSR* [Vedomosti SND and the RSFSR Supreme Soviet], 1990, no. 3, article 29.