

Научная статья



DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2026-1-176-195

## **РОЛЬ КОМИТЕТА НАРОДНОГО КОНТРОЛЯ СССР В РАЗРАБОТКЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ НА НАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ ПЕРЕСТРОЙКИ**

**Уваров Г.В.**

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,  
Москва, Российская Федерация

gravinerva@yandex.ru

**Аннотация.** Осень 1986 г. была ознаменована шестой сессией Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва, на которой помимо прочего обсуждался вопрос о деятельности Комитета народного контроля (КНК) СССР, вызвавший оживленную дискуссию среди участников заседания. Цель исследования — определение роли отчета КНК СССР на сессии Верховного Совета СССР в контексте реформ перестройки. Для достижения поставленной цели использованы историко-системный, а также историко-генетический методы. В статье показано, что отчет КНК СССР стал отправной точкой для разработки реформы контроля в стране. В рамках исследования проведен анализ подготовки отчета Комитета народного контроля СССР, выступления Председателя Комитета А.М. Школьниковой и критических замечаний, высказанных на заседании в адрес Комитета, а также Плана мероприятий по выполнению Постановления Верховного Совета СССР «О деятельности Комитета народного контроля СССР». В ходе исполнения положений Плана КНК СССР совместно с Министерством финансов СССР были подготовлены практические рекомендации по крупномасштабной реформе государственного управления, суть которой состояла в централизации ведомственного и межведомственного контроля через преобразования управленческого и юридического характера. Планировалось значительно улучшить координацию между контролирующими органами, усовершенствовать нормативно-правовые акты в сфере контроля. Представленные предложения не были реализованы на практике ввиду изменения концепции реформы контроля со стороны М.С. Горбачева и КПСС.

---

© Уваров Г.В., 2026

**Ключевые слова:** перестройка, Комитет народного контроля СССР, народный контроль, Верховный Совет СССР, ведомственный контроль, межведомственный контроль.

**Для цитирования:** Уваров Г.В. Роль комитета народного контроля СССР в разработке управленческой реформы на начальном этапе перестройки // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2026. Т. 23. № 1. С. 176–195.

**Дата поступления в редакцию:** 05.11.2025

## THE USSR PEOPLE'S CONTROL COMMITTEE'S ROLE IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM AT THE INITIAL STAGE OF PERESTROIKA

**Uvarov G.V.**

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation  
gravinerva@yandex.ru

**Abstract.** The autumn of 1986 was marked by the sixth session of the USSR Supreme Soviet (the eleventh convocation). There the issue of the activities of the People's Control Committee (PCC) of the USSR was discussed. It caused a lively debate among the participants of the meeting. The purpose of this study is to determine the role of the USSR People's Control Committee's report in the context of the perestroika reforms. To achieve this goal, historical-systemic and historical-genetic methods were used. The article shows that the Committee's report at the meeting of the USSR Supreme Soviet became the starting point for the shaping of control reform in the country. The author analyzes the activities involved in preparing the report of the PCC, the speech of A. Shkolnikov (the Chairman of the PCC), and main participants' criticisms directed at the Committee, as well as the Plan for follow-up actions to the USSR Supreme Soviet Resolution "On the activities of the People's Control Committee of the USSR". The USSR PCC and the USSR Ministry of Finance have prepared practical recommendations for a public administration large-scale reform, which essence consisted of managerial and legal transformations in order to centralize both departmental and interdepartmental control. The aim of the reform was to improve coordination between regulatory bodies significantly and to refine regulations in the area of control. Nevertheless, the proposals were not implemented due to a change in the control reform concept by M. Gorbachev and the CPSU.

**Key words:** perestroika, People's Control Committee of the USSR, people's control, Supreme Soviet of the USSR, departmental control, interdepartmental control.

*For citation:* Uvarov G. V. The USSR people's control committee's role in the development of public administration reform at the initial stage of perestroika // Lomonosov Public Administration Journal. Series 21. 2026. Vol. 23. № 1. P. 176–195.

*Received:* 05.11.2025

## **Введение**

В начале реализации политики перестройки советское руководство уделяло большое внимание проблеме контроля, который понимался в широком смысле как совокупная общественно-государственная деятельность, как многообразный социалистический контроль. Ключевым аспектом дальнейшего развития сферы общественно-государственного контроля становилось самоуправление, увеличение способности населения и трудовых коллективов в самостоятельной организации собственной деятельности. Неотъемлемой частью этого процесса должен был стать народный контроль (НК), реализующий самоуправленческие способы деятельности. Внимание КПСС и советского правительства к проблеме народного контроля нашло отражение в требовании к Комитету народного контроля (КНК) СССР доложить о своей деятельности на шестой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва. Целью данной статьи является определение роли отчета КНК СССР на заседании 19 ноября в контексте реформ перестройки.

Для достижения поставленной цели использованы различные методы, применяющиеся в исторической науке. Прежде всего, это историко-системный метод, позволяющий раскрыть деятельность КНК СССР не обособленно, а в рамках общих преобразований рассматриваемого периода, тем самым реформирование системы народного контроля увязывается с контекстом управленческой реформы перестройки. Также в статье используется историко-генетический метод, который дает возможность проследить последовательность принятых руководством КНК СССР решений от подготовки к отчету на сессии Верховного Совета до разработки конкретных положений реформы ведомственного и межведомственного контроля.

Актуальность настоящей статьи состоит в том, что в отечественной и зарубежной историографии практически отсутствуют работы, посвященные аспектам развития общественно-государственного контроля в контексте государственного управления

в СССР в период перестройки (1985–1991 гг.). Зачастую они остаются в тени более известных процессов, вызывающих оживленные дискуссии в академической среде, таких как рыночные реформы, слом советской государственности и «парад суверенитетов», политическая борьба между общесоюзной и республиканскими элитами. Судьба КНК СССР в период перестройки, а также не реализованные управленческие реформы советского руководства до сих пор остаются во многом неизученными. Настоящая работа восполняет эти пробелы. Особую значимость исследованию этой темы придают задачи и вызовы, с которыми сталкивается современная Россия, среди которых немаловажное место занимает вопрос совершенствования государственного управления и контроля.

### **Перестройка и народный контроль**

В работах отечественных ученых экономические и социальные изменения периода 1985–1991 гг. получили достаточно широкое освещение. Суть политики перестройки, начавшейся с подачи вновь избранного Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева, сводилась к крупномасштабным реформам в области как экономики и государственного управления, так и политического устройства международных отношений. Начальный этап перестройки (1985–1987 гг.) проводился в русле политики ускорения с использованием в гражданских отраслях управленческих наработок из военно-промышленного сектора. Здесь М.С. Горбачев во многом повторял опыт осуществления экономической политики Ю.В. Андропова<sup>1</sup>. С мая 1986 г. на предприятиях была введена государственная приемка, которая находилась в ведении Государственного комитета СССР по стандартам<sup>2</sup>. В зарубежной литературе также отмечается, что М.С. Горбачев в середине 1980-х гг. был далек от идеи использования рыночных инструментов<sup>3</sup>. До тех пор попытки исправить экономическую ситуацию во многом были достаточно

---

<sup>1</sup> Пихоя Р.Г., Соколов А.К. История современной России: кризис коммунистической власти в СССР и рождение новой России. Конец 1970-х — 1991 гг. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН); Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2008. С. 130.

<sup>2</sup> История современной России: Хроники «эпохи перемен» (1985–1999). В 2 ч. Ч. 1 / под общ. ред. С.М. Шахрая (С.М. Попова, А.А. Яник). М.: Фонд современной истории; Издательство Московского университета, 2012. С. 126–127.

<sup>3</sup> Brown A. Mikhail Gorbachev and the Politics of Perestroika // Russian History. 2022. Vol. 49. P. 126.

робкими, как например в Постановлении 1986 г.<sup>4</sup>, в тексте которого хоть и закреплялись меры стимулирования колхозов и совхозов, все же оставалось значительное количество административных «увещаний»<sup>5</sup>.

Значительные перемены произошли в социальной сфере, была разрешена публикация материалов, критически настроенных по отношению к власти. М.С. Горбачев стал лично посещать многие трудовые коллективы по всей стране, что поначалу повышало доверие и энтузиазм народа в отношении реформ<sup>6</sup>. В общественной жизни был запущен крупномасштабный процесс переосмысления советской истории, главным образом сталинской эпохи<sup>7</sup>. Кроме того, была развернута радикальная антиалкогольная кампания, которая дала лишь краткосрочный эффект по снижению заболеваемости населения, в то же время ее долгосрочными последствиями стали существенное сокращение доходов государственного бюджета и значительный рост теневого сектора экономики<sup>8</sup>. Столь резкие и кардинальные изменения были вызваны желанием советского руководства быстро преодолеть серьезные трудности, с которыми столкнулся СССР. Однако в процессе перестройки (1985–1991 гг.) ввиду управленческих просчетов и внешних факторов кризисные процессы в экономике только нарастали. К ним можно отнести кризис бюджета, кризис системы управления и контроля, а также кризис распада хозяйственных связей<sup>9</sup>.

Заметим, что негативные тенденции, с которыми столкнулась советская экономика к середине 1980-х гг., были характерны и для сферы народного контроля. Ключевым маркером здесь могут слу-

---

<sup>4</sup> Речь идет о Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20.03.1986 «О дальнейшем совершенствовании экономического механизма хозяйствования в агропромышленном комплексе страны». См.: Справочник партийного работника. Вып. 27. М.: Политиздат, 1987. С. 369–392.

<sup>5</sup> *Desai P.* Perestroika in Perspective: The Design and Dilemmas of Soviet Reform. Princeton: Princeton University Press, 1990. P. 35–36.

<sup>6</sup> *Strovsky D., Schleifer R.* Soviet Politics and Journalism under Mikhail Gorbachev's Perestroika and Glasnost: Why Hopes Failed // Athens journal of mass media and communications. 2021. № 7. P. 242.

<sup>7</sup> *Sadowski J.* Perestroika and a Short History of the Concept of Hope in Soviet Official Discourse // Ethos. Kwartalnik Instytutu Jana Pawła II KUL. 2019. Vol. 32. № 4. P. 280.

<sup>8</sup> *Spytska L.* Prohibition in the USA, the USSR, and the UAE: Ideological and Procedural Differences, Causes of Failures or Successes // Novum Jus. 2023. Vol. 17. № 3. P. 86–87.

<sup>9</sup> *Сафронов А.В.* Большая советская экономика: 1917–1991. М.: Individuum, Эксмо, 2025. С. 673.

жить итоги Всесоюзного совещания народных контролеров, прошедшего при участии К.У. Черненко. Несмотря на беспрецедентный масштаб события<sup>10</sup>, Всесоюзное совещание не стало реальным управленческим инструментом, поскольку носило декларативный характер и использовалось скорее для одобрения уже реализующегося политического курса, чем для поиска новых инструментов с целью реформирования народного контроля<sup>11</sup>. Вся система фактически была сконструирована в середине 1960-х гг., и до начала перестройки никаких существенных изменений в работе органов НК не проводилось.

С одной стороны, пронизывающий практически всю экономическую систему Советского Союза народный контроль, в силу своего законодательно закрепленного статуса действительно способствовал «реализации, охране и защите конституционных принципов, а также прав и свобод граждан»<sup>12</sup>. С другой стороны, громоздкая система НК, объединяющая под своим началом около 10 млн чел., в основном служила инструментом «идеологического воздействия на массы, который успешно использовался властью в целях придания демократического эффекта системе государственного управления»<sup>13</sup>. Кроме того, система НК была подвержена известным недостаткам бюрократических структур, что зачастую отражалось в круговой поруке среди народных контролеров и невозможности должным образом воздействовать на нарушителей<sup>14</sup>, бумаготворчестве и общей неэффективности контроля. В то же время нельзя отрицать, что КНК СССР, будучи одной из крупнейших советских «корпораций», мог преследовать свои ведомственные интересы<sup>15</sup>, конкурируя с другими министерствами и ведомствами. Конфликты

---

<sup>10</sup> Всесоюзное совещание народных контролеров, состоявшееся 5 октября 1984 г., было единственным в истории.

<sup>11</sup> Уваров Г.В. Всесоюзное совещание народных контролеров и его значение // Преподавание истории в школе. 2025. № 6. С. 79–80.

<sup>12</sup> Гончаров В.В. Нейтральность субъектов общественного контроля в Российской Федерации как его принцип: конституционно-правовой анализ // Общество: политика, экономика, право. 2023. № 6 (119). С. 146.

<sup>13</sup> Куликова С.А., Бердникова Е.В., Митрохин В.А. Особенности правовой институционализации народного контроля в СССР во второй половине XX века // Манускрипт. 2021. № 12. С. 2521–2522.

<sup>14</sup> Михалишин А.В. Кризис мобилизации труда в эпоху Перестройки: практики народного контроля на материалах ПО «Сургутнефтегаз» за 1985–1990 гг. // Ветер Перестройки. 2022. № 1. С. 306.

<sup>15</sup> Ореховский П.А. Советские корпорации: «прокляты и забыты»? (границы современного авторитетного экономического дискурса) // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2022. № 3. С. 26.

могли быть вызваны не только благодаря обвинениям в допущении беззакония и нарушений дисциплины<sup>16</sup>, но и перетягиванием КНК СССР на себя важных функций по контролю в «домашних» для министерств и ведомств отраслях.

Общей целью существования и функционирования всей системы народного контроля можно считать «защиту» социалистической экономики, поскольку она, как отмечает И.А. Иванников, была «институтом народовластия» в условиях национализированной собственности<sup>17</sup>. Этим противоречием между народным контролем и принципами рыночной экономики можно объяснить утрату актуальности, а затем и ликвидацию органов НК в союзных республиках в 1990–1991 гг.

Впрочем, на начальном этапе перестройки демонтаж системы народного контроля еще не планировался. Несмотря на то, что руководство союзного КНК отмечало отдельные аспекты неэффективности народного контроля, неблагонадежность многих народных контролеров<sup>18</sup>, система НК оставалась важным актором в проведении политики ускорения. Специфическое положение народного контроля способствовало тому, что с ним так или иначе были связаны все крупные экономические и политические преобразования. Как отмечают Е.В. Бердникова, С.А. Куликова и В.А. Митрохин, перестроечная идея социалистического самоуправления «достаточно тесно увязывалась и с концепцией народного контроля»<sup>19</sup>. Действительно, в качестве одной из коренных задач внутренней политики М.С. Горбачевым в марте 1985 г. было названо «дальнейшее совершенствование и развитие демократии, всей системы социалистического самоуправления народа»<sup>20</sup>, важным условием которого являлось широкое участие НК. В апреле Генеральный секретарь подчеркнул важность контрольной де-

---

<sup>16</sup> Подобный конфликт, произошедший 25 марта 1986 г. между Комитетом народного контроля СССР, с одной стороны, и Минфином СССР и Госбанком СССР, с другой стороны, упоминает Председатель КНК СССР С.И. Манякин. См.: Государственный архив Российской Федерации (далее — ГАРФ). Ф. Р9527. Оп. 1. Д. 9073. Л. 19.

<sup>17</sup> *Иванников И.А.* Ликвидация Союза Советских Социалистических Республик: государственно-правовой анализ // Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 1. С. 97.

<sup>18</sup> *Kochetkova E.* People's Control and the Morality Quest of the Late Soviet Economy // *Journal of Social History*. 2025. P. 17.

<sup>19</sup> Народный контроль в системе советской демократии: Коллективная монография / под ред. С.А. Куликовой. Саратов: Саратовский источник, 2022. С. 31.

<sup>20</sup> Материалы внеочередного Пленума Центрального Комитета КПСС, 11 марта 1985 г. М.: Политиздат, 1985. С. 10.

тельности в контексте реформ в стране: «Проверять надо, контролировать необходимо, и каждая проверка должна приносить практическую пользу, служить интересам дела»<sup>21</sup>. На октябрьском (1985 г.) Пленуме М.С. Горбачев также акцентировал внимание на «расширении гласности, усилении контроля снизу, углублении демократических начал»<sup>22</sup>.

### **Доклад КНК СССР на заседании 19 ноября 1986 г.**

Следующий (1986) год имел важное значение для сферы НК. Перестройка, на тот момент проводившаяся под лозунгом «Больше социализма!», суть которого состояла в сохранении руководящей роли КПСС, государственной собственности на средства производства, а также политического господства трудящихся<sup>23</sup>, потребовала активизации народного контроля. Роль народного контроля в преобразованиях стала закрепляться в официальных партийных документах. В марте 1986 г. были приняты «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1986–1990 годы и на период до 2000 года», где народный контроль, финансовые и правоохранительные органы были обозначены в качестве надежного заслона «всякого рода нарушениям государственной дисциплины, бесхозяйственности, любым посягательствам на получение нетрудовых доходов»<sup>24</sup>. Кроме того, в начале года КНК СССР получил указание выступить с отчетным докладом на шестой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва, которая была намечена на ноябрь. Отметим, что в 1986 г. такого повышенного внимания со стороны Верховного Совета Комитет был удостоен впервые за более чем 20-летнюю историю своего существования: до этого момента отчитываться на сессиях ему еще не приходилось.

Подготовка к докладу потребовала тщательного изучения положение дел в системе народного контроля по всей стране. Еще 31 января 1986 г. КНК принял постановление<sup>25</sup>, согласно которому предписывалось начать подготовку отчета для его представления

---

<sup>21</sup> Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 23 апреля 1985 г. М.: Политиздат, 1985. С. 19.

<sup>22</sup> Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 15 октября 1985 г. М.: Политиздат, 1985. С. 8.

<sup>23</sup> *Согрин В.В.* Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачева до Путина. М.: «Весь Мир», 2001. С. 22.

<sup>24</sup> XXVII съезд Коммунистической партии Советского Союза, 25 февр. — 6 марта 1986 г. Стенографический отчет. Т. 2. М.: Политиздат, 1986. С. 292.

<sup>25</sup> ГАРФ. Ф. Р9527. Оп. 1. Д. 8732. Л. 1.

на сессии Верховного Совета. Отделы должны были подготовить необходимые материалы к 1 июля, а сам проект доклада планировалось закончить к 15 сентября. Согласно плану подготовки материалов к Отчету КНК СССР<sup>26</sup>, предоставленные материалы должны были «отражать эффективность проводимой работы по контролю и в то же время быть самокритичными, содержать вытекающие из проверок выводы и предложения»<sup>27</sup>. План предполагал сбор информации отделами Комитета по направлениям контроля за использованием существующих и вновь введенных мощностей, в области научно-технического прогресса, по вопросам повышения технического уровня и качества продукции, за производством товаров народного потребления, в строительстве, за выполнением Продовольственной программы, за работой транспорта по перевозке народнохозяйственных грузов и пассажиров, за соблюдением режима экономии и бережливости в народном хозяйстве, за выполнением директив партии и правительства по вопросам укрепления трудовой дисциплины в сфере торгового, бытового и медицинского обслуживания, за соблюдением законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов, по вопросам совершенствования государственного аппарата<sup>28</sup>.

Кроме того, в отчете предполагалось использовать сведения о работе органов контроля с предложениями и жалобами трудящихся; о работе органов народного контроля в вооруженных силах; о взаимодействии Советов и органов НК; о совместной работе и взаимодействии органов народного контроля с профсоюзами, комсомолом и правоохранительными органами; об обеспечении гласности в работе органов НК; об итогах отчетно-выборной кампании в органах народного контроля<sup>29</sup>. Это потребовало напряженной работы всех отделов Комитета. К ноябрю был собран значительный массив статистической и иной информации, позволивший КНК СССР отчитаться о своей деятельности перед Верховным Советом СССР.

На втором заседании, прошедшем 19 ноября, был рассмотрен вопрос о деятельности Комитета народного контроля СССР. С докладом выступил Председатель Комитета А.М. Школьников. Он отметил, что «эффективность народного контроля пока не отвечает

---

<sup>26</sup> Там же. Л. 2–7.

<sup>27</sup> Там же. Л. 2.

<sup>28</sup> Там же. Л. 2–5.

<sup>29</sup> Там же. Л. 6–7.

нынешним требованиям»<sup>30</sup>. Важнейшими проблемами «перестройки», стоящими перед союзным Комитетом, его Председатель назвал контроль за соблюдением договорной дисциплины, борьбу с бесхозяйственностью, соблюдение экономии ресурсов<sup>31</sup>. А.М. Школьников признал недоработки как КНК СССР, так и многих местных органов народного контроля, не проявляющих достаточной инициативы в решении поставленных задач. Речь Председателя также содержала большое количество примеров проверок, произведенных Комитетом за последнее время. Несмотря на выявленные нарушения и принятые меры, А.М. Школьников сетовал, что существенных перемен в различных сферах народного хозяйства не наблюдалось. Причины таких неудач он видел в различных управленческих аспектах. Среди главных препятствий к достижению ключевых экономических показателей А.М. Школьниковым были названы по большей части недостатки в работе министерств и ведомств: корыстные узковедомственные интересы, чрезмерный бюрократизм в организациях, формализм, волокита, слабость ведомственного контроля, нерешительность специализированных министерств, их снисходительность к нарушениям<sup>32</sup>.

Заседание продолжил содоклад Комиссий законодательных предположений Совета Союза и Совета Национальностей, представленный В.П. Мироновым. Несмотря на признание улучшения качества работы групп и постов, укрепления взаимодействия органов НК с иными общественными организациями, в содокладе содержались многочисленные замечания, которые касались не только КНК СССР, но и органов НК иных уровней. Так, республиканские, краевые, областные и местные органы народного контроля обвинялись в неглубоком изучении причин нарушений, безынициативности в решении различных задач, отсутствии надлежащего контроля по вопросам повышения качества продукции и выполнения договорных обязательств, формализме и примиренческом отношении к нарушителям, игнорировании в ходе проверок вопросов деятельности аппарата министерств и ведомств, небрежном отношении к обращениям со стороны граждан, недостаточной помощи группам НК. Союзному Комитету в свою очередь вменялась неграмотная организация системы народного контроля, упущен-

---

<sup>30</sup> Шестая сессия Верховного Совета СССР (одиннадцатый созыв). 17–19 ноября 1986 г. Стенографический отчет. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1986. С. 269.

<sup>31</sup> Там же. С. 269, 276.

<sup>32</sup> Там же. С. 271, 279, 281.

ния в постановке ведомственного контроля, слабое руководство республиканскими и местными комитетами, невнимательность к критике в отношении нижестоящих комитетов<sup>33</sup>.

После небольшого перерыва участники заседания перешли к активному обсуждению вопроса о деятельности КНК СССР. Замечания многих депутатов в целом повторяли положения, высказанные Председателем КНК СССР в порядке самокритики. Недовольство участников обсуждения было вызвано пассивностью, безынициативностью органов НК<sup>34</sup>, приоритетом количественного подхода в проверках над качественным<sup>35</sup>, бумаготворчеством<sup>36</sup>, общей запутанностью в системе народного и ведомственного контроля<sup>37</sup>. Наиболее острая критика непосредственно в адрес союзного Комитета содержалась в выступлении Г.В. Колбина<sup>38</sup>. Он обратил внимание на то, что в условиях «перестройки» КНК СССР «оказался недостаточно ярким примером для подражания»<sup>39</sup>, причем органы народного контроля в докладе депутата были представлены в качестве зеркальных отражений вышестоящего союзного Комитета, слепо копирующих его практики.

### **Постановление Верховного Совета СССР и его дальнейшее обсуждение**

Принимая во внимание заслушанные выступления, Верховный Совет СССР принял Постановление, предложения по составлению которого были заранее предоставлены самим КНК СССР<sup>40</sup>. Согласно Постановлению, органам НК предписывалось «настойчиво повышать действенность проверок...», «предупреждать нарушения ... дисциплины», «добиваться оперативного устранения недостат-

---

<sup>33</sup> Там же. С. 282–289.

<sup>34</sup> Там же. С. 290, 310.

<sup>35</sup> Там же. С. 301, 315.

<sup>36</sup> Там же. С. 310.

<sup>37</sup> Там же. С. 301, 310, 313.

<sup>38</sup> Именно Г.В. Колбин в скором времени станет последним Председателем Комитета народного контроля СССР, заняв этот пост с июня 1989 г. См.: Первая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Часть XI. 4 августа 1989 г. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1989. С. 67; Первый съезд народных депутатов СССР, 25 мая — 9 июня 1989 г. Стенографический отчет. Т. III. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1989. С. 407.

<sup>39</sup> Шестая сессия Верховного Совета СССР (одиннадцатый созыв). 17–19 ноября 1986 г. Стенографический отчет. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1986. С. 293–294.

<sup>40</sup> ГАРФ. Ф. Р9527. Оп. 1. Д. 8732. Л. 7.

ков...», «расширять гласность контроля». Верховный Совет СССР обязал Комитет народного контроля СССР в том числе: «обеспечивать, чтобы каждый комитет, каждая группа и пост народного контроля на своем предприятии, в колхозе, учреждении, организации в полном объеме использовали предоставленные законом полномочия»; усилить контроль в различных сферах народного хозяйства; «повысить спрос со всех должностных лиц...»<sup>41</sup>.

Каких-либо конкретных нововведений в деятельности ни КНК СССР, ни нижестоящих органов народного контроля Постановление не содержало. Все указания по своей сути являлись само собой разумеющимися и отражали лишь текущую деятельность народного контроля. Более того, союзному Комитету даже не последовало указания на необходимость выработки новых методов функционирования системы органов НК в условиях проводимых политических и экономических реформ, повышения самостоятельности хозяйствующих субъектов. 20 ноября, на следующий день после принятия Постановления в КНК СССР состоялось совещание по итогам рассмотрения вопроса «О деятельности Комитета народного контроля СССР», на котором присутствовали Председатель Комитета, его заместители, заведующие отделами, а также председатели республиканских Комитетов.

В ходе обсуждения А.М. Школьников уделил значительное внимание проблеме ведомственного контроля, отметив, что «вопрос этот нелегкий»<sup>42</sup>. Его важность заключалась в том, что вопрос был передан на контроль Совету Министров СССР<sup>43</sup>. Председатель союзного КНК попросил руководителей республиканских Комитетов предоставить предложения «снизу» по реформированию системы ведомственного контроля: «Посмотрите эти вопросы сами и подключите краевые и областные комитеты, проявите интерес к ведомственному и межведомственному контролю. После сессии Центральный Комитет КПСС и другие директивные органы будут заниматься этим вопросом. И нам, очевидно, в ближайшие дни будет дано поручение продумать и внести соответствующие предложения. Без вас мы никаких предложений внести не сможем. По-

---

<sup>41</sup> Шестая сессия Верховного Совета СССР (одиннадцатый созыв). 17–19 ноября 1986 г. Стенографический отчет. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1986. С. 368–373.

<sup>42</sup> ГАРФ. Ф. Р9527. Оп. 1. Д. 8732. Л. 199.

<sup>43</sup> Шестая сессия Верховного Совета СССР (одиннадцатый созыв). 17–19 ноября 1986 г. Стенографический отчет. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1986. С. 373.

этому мы просим вас, чтобы вы этим делом занялись и помогли нам. Давайте вместе выработаем предложения, которые способствовали бы наведению порядка в межведомственном и ведомственном контроле»<sup>44</sup>. Возложение вопроса проработки реформы ведомственного<sup>45</sup> и межведомственного<sup>46</sup> контроля на КНК СССР может быть объяснена с точки зрения его уникального статуса: органы народного контроля сочетали признаки государственных органов и общественных организаций<sup>47</sup>, их участники обладали богатым управленческим опытом (в том числе взаимодействовали с органами ведомственного и межведомственного контроля), были знакомы с реальным положением дел на местах. Однако просьба Председателя КНК СССР вызвала определенные затруднения. Несмотря на то, что вопрос постановки ведомственного контроля формально находился в том числе в ведении органов народного контроля<sup>48</sup>, общего понимания предмета и структуры ведомственного и межведомственного контроля в системе НК к концу 1986 г. еще достигнуто не было. На практике этими вопросами занимались далеко не все органы народного контроля. Так, председатель КНК РСФСР В.Ф. Коннов заметил, что его комитет «к этому вопросу серьезно еще не приступал», а на уточнение А.М. Школьникова, что к ведомственному контролю можно также отнести и планово-экономическое управление, и бухгалтерию, ответил: «Пока мы так широко не смотрим»<sup>49</sup>.

В других республиках уже была проведена предварительная работа. Председатель КНК Украинской ССР А.В. Мерзленко выступил с предложением прекратить практику проверок, прово-

---

<sup>44</sup> ГАРФ. Ф. Р9527. Оп. 1. Д. 8732. Л. 199–200.

<sup>45</sup> К ведомственному контролю относится контроль вышестоящего органа (министерства или ведомства) за деятельностью подведомственных ему организаций или предприятий. Он был реализован с помощью контрольно-ревизионных управлений (КРУ) в их структуре. Например, КРУ в составе Министерства монтажных и специальных строительных работ СССР и его подведомственных учреждений.

<sup>46</sup> К межведомственному контролю относится контроль, осуществляемый на предприятиях, в организациях и учреждениях плановыми, финансовыми, банковскими, статистическими органами, как правило, государственных комитетов и инспекций СССР.

<sup>47</sup> Будаев А.М. Народный контроль в СССР: теория и практика реализации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2022. №6 (94). С. 85–86.

<sup>48</sup> Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1159-Х «О народном контроле в СССР» // Справочник партийного работника. Вып. 20. М.: Политиздат, 1980. С. 434.

<sup>49</sup> ГАРФ. Ф. Р9527. Оп. 1. Д. 8732. Л. 201.

димых органами народного контроля совместно с органами ведомственного и межведомственного контроля<sup>50</sup>. В свою очередь Председатель КНК Таджикской ССР Н.А. Карташов заявил, что межведомственный контроль мешает проводить проверки народному контролю, в связи с чем посчитал целесообразным «частично, в порядке эксперимента, взять из бюджетных министерств эти подразделения и передать их частично Минфину СССР и органам народного контроля»<sup>51</sup>. Тем самым, в ноябре 1986 г. стали намечаться контуры возможных преобразований в сфере ведомственного и межведомственного контроля, проводником которых становился КНК СССР.

Итоги рассмотрения вопроса о деятельности Комитета народного контроля СССР вызвали недовольство среди председателей КНК республик. В.Ф. Коннов посчитал, что критика в адрес союзного Комитета не везде была обоснованной: «Вчера получилось так, что слушали отчет о деятельности союзного Комитета, а практически подверглась разбору вся деятельность органов народного контроля»<sup>52</sup>. С ним согласился председатель КНК Армянской ССР Г.А. Мартиросян: «Насчет ведомственного контроля. Первый, кто ответственен за контроль, — это контрольно-ревизионные управления Министерства финансов. Вчера на сессии все выступающие перекладывали все это на нас. По-моему, это не очень хорошо. Ведь есть специальные отделы, которые занимаются координацией работы ведомственного контроля»<sup>53</sup>. Реакция участников собрания показывает, что задачи по совершенствованию ведомственного контроля, возложенные Верховным Советом СССР на КНК СССР, стали в некоторой степени неожиданностью для его высшего руководства.

### **Меры, принятые КНК СССР**

Вскоре после совещания, 28 ноября 1986 г., КНК СССР был принят План мероприятий по выполнению Постановления Верховного Совета СССР «О деятельности Комитета народного контроля СССР». Он был составлен в соответствии с исходным Постановлением и критикой, высказанной в адрес Комитета на сессии Верховного Совета. По итогам реализации положений Плана союзный

---

<sup>50</sup> Там же. Л. 205.

<sup>51</sup> Там же. Л. 208.

<sup>52</sup> Там же. Л. 202.

<sup>53</sup> Там же. Л. 209.

Комитет должен был доложить в январе 1988 г. Президиуму Верховного Совета СССР о ходе выполнения Постановления Верховного Совета СССР по отчету КНК СССР. Сам План мероприятий состоял из 16 пунктов и, в частности, предписывал<sup>54</sup>:

- нижестоящим комитетам народного контроля — на заседаниях и собраниях народных контролеров рассмотреть задачи органов народного контроля, наметить конкретные меры по ускорению перестройки работы; отчитаться перед избравшими их коллективами о первых итогах работы по выполнению Постановления ВС СССР; принять конкретные меры по значительному усилению руководства работой органами народного контроля; регулярно обобщать предложения и критические замечания;
- организационному отделу КНК СССР — в Институте повышения квалификации руководящих кадров Академии общественных наук при ЦК КПСС рассмотреть практические вопросы работы органов народного контроля с председателями республиканских, краевых и областных комитетов; практиковать направление в республики, края и области групп работников отделов КНК СССР; повсеместно обеспечить информирование соответствующих трудовых коллективов о результатах проверок;
- КНК союзных республик — принять меры по своевременной подготовке предложений об улучшении качественного состава комитетов и групп, а также укреплении, где это необходимо, их руководства; подготовить предложения о порядке проведения аттестации ответственных работников комитетов народного контроля; принять меры к улучшению учебы работников комитетов;
- отделам КНК СССР — рассмотреть в 1987–1988 гг. отчеты определенных органов народного контроля по конкретным вопросам; систематически и глубоко проверять постановку ведомственного контроля; в планах работы предусматривать больше совместных проверок; принять меры по устранению недостатков в работе центрального бюро жалоб и предложений трудящихся; совместно с Прокуратурой СССР проверить соблюдение требований Закона о народном контроле в СССР на предприятиях и в организациях одного из союзных министерств.

---

<sup>54</sup> Там же. Оп. 3. Д. 58. Л. 182 об. — 184 об.

Значительная часть положений Плана отражала текущую деятельность Комитета и не была направлена на реальное изменение функционирования системы НК. План мероприятий не отличался особой конкретикой и не содержал новых управленческих механизмов, оставался преимущественно декларативным. В то же время, он обозначил новую приоритетную для КНК СССР сферу деятельности — ведомственный и межведомственный контроль.

Заметим также, что п. 11 Плана мероприятий по выполнению Постановления Верховного Совета СССР «О деятельности Комитета народного контроля СССР» предусматривал предоставление республиканскими комитетами к 1 января 1987 г. предложений по дальнейшему совершенствованию работы контролирующих органов в сфере управления, а также совместную (КНК СССР с Минфином СССР) подготовку по этому вопросу соответствующих предложений для внесения в Правительство<sup>55</sup>. Этот пункт был включен в План не случайно. Дело в том, что 26 ноября 1986 г. на заседании Президиума Совета Министров СССР Минфину СССР и КНК СССР было поручено подготовить «конкретные предложения ... в целях устранения параллелизма и дублирования осуществлении контроля и обеспечению его действенности во всех отраслях народного хозяйства, а также повышению ответственности руководителей министерств и ведомств СССР за состояние ведомственного контроля», предоставить их в Совет Министров в течение двух месяцев<sup>56</sup>. Подготовка в Комитете началась уже 4 декабря<sup>57</sup>. Предложения должны были быть предоставлены в КНК СССР до 1 января, однако некоторые республиканские комитеты с этим срочным заданием не справились. Так, КНК Азербайджанской ССР предоставил материалы лишь 3 января, КНК УССР — 5 января, комитеты РСФСР и Узбекской ССР — 6 января<sup>58</sup>. Отставание от графика, намеченного Президиумом Совета Министров, стало очевидно. В связи с большим объемом работ А.М. Школьников 8 января 1987 г. был вынужден перенести срок сдачи материалов на май<sup>59</sup>, на что Председатель Совета Министров СССР Н.И. Рыжков дал свое согласие<sup>60</sup>. 9 февраля на заседании Президиума Совета

---

<sup>55</sup> Там же. Л. 184.

<sup>56</sup> Там же. Оп. 1. Д. 9292. Л. 3.

<sup>57</sup> Там же. Л. 6.

<sup>58</sup> Там же. Д. 9293. Л. 1–4, 63–68, 109–116, 119–121.

<sup>59</sup> Там же. Д. 9292. Л. 10.

<sup>60</sup> Там же. Л. 9.

Министров новый срок внесения предложений был официально утвержден<sup>61</sup>. Работа продолжилась уже при новом руководстве союзного Комитета: 27 февраля вместо А.М. Школьников, ушедшего на пенсию, Председателем КНК СССР был назначен С.И. Манякин, первый секретарь Омского обкома КПСС<sup>62</sup>.

14 мая совместные предложения КНК СССР и Министерства финансов СССР были направлены в Президиум Совета Министров. Эти рекомендации представляется возможным разделить на управленческие (требующие изменений текущей управленческой структуры) и юридические (предписывающие пересмотр существующих нормативно-правовых актов). В сфере управления КНК СССР и Минфин СССР, в том числе предлагали<sup>63</sup>:

- сосредоточить государственный контроль и надзор в сфере обеспечения высокого технического уровня и качества продукции в Госстандарте СССР;
- образовать союзно-республиканский государственный комитет по охране окружающей среды и регулированию использования природных ресурсов;
- обязать все органы межведомственного контроля четко определить круг вопросов и периодичность проверок и обследований в строгом соответствии с возложенными на них обязанностями;
- установить порядок, согласно которому все виды проверок (за исключением обследований надзорных органов безопасности, охраны здоровья трудящихся и окружающей среды) могут проводиться на предприятиях, в организациях, учреждениях не ранее, чем через три месяца после комплексных ревизий;
- образовать Межведомственный координационный совет по выявлению, предупреждению и устранению нарушений финансовой дисциплины.

Наиболее существенные юридические рекомендации составляли следующие положения<sup>64</sup>:

- поручить министерствам и ведомствам СССР и Советам Министров союзных республик пересмотреть положения об инспекциях, управлениях и других органах, наделенных функциями межведомственного контроля;

---

<sup>61</sup> Там же. Л. 17.

<sup>62</sup> Известия. 1 марта 1987 г. С. 1.

<sup>63</sup> ГАРФ. Ф. Р9527. Оп. 1. Д. 9294. Л. 219–220, 222, 226.

<sup>64</sup> Там же. Л. 221, 223–224.

- Министерству юстиции СССР ввести в разрабатываемое Общее положение о министерстве четкое определение ведомственного контроля;
- Минфину СССР совместно с КНК СССР, Прокуратурой СССР и МВД СССР пересмотреть Положение о ведомственном контроле с учетом задач и требований сегодняшнего дня.

Таким образом, к лету 1987 г. Комитет народного контроля СССР смог разработать и предоставить в Совет Министров предложения по реформированию системы контроля в стране. Их суть сводилась к централизации и систематизации ведомственного и межведомственного контроля, улучшению взаимодействия между различными органами, обладающими полномочиями по контролю. Рекомендации опирались на широкий управленческий опыт «снизу», накопленный в течение длительного времени комитетами НК союзных республик. Несмотря на то, что предложения, представленные КНК СССР, получили одобрение на заседании Президиума Совета Министров СССР<sup>65</sup>, дальнейшие действия по имплементации реформы были приостановлены: на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС М.С. Горбачев поставил задачу проработать создание на базе Комитета народного контроля СССР «единой целостной системы контроля»<sup>66</sup>. Идея заключалась уже не в частичной, а полной переработке системы контроля в стране, в основании которой должен был стать КНК СССР. Таким образом, реформа в сфере государственного управления и контроля, разработанная в 1986–1987 гг. при непосредственном участии КНК СССР, не была реализована.

## **Заключение**

На базе проведенного исследования можно сделать следующие выводы. Отчет Комитета народного контроля СССР на шестой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва в ноябре 1986 г. стал отправной точкой для поиска новых управленческих схем в области общественно-государственного контроля. Несмотря на то, что План мероприятий по выполнению Постановления Верховного Совета СССР «О деятельности Комитета народного контроля СССР» был в значительной мере декларативным, он тем не менее дал старт разработке практических рекомендаций по ре-

---

<sup>65</sup> Там же. Л. 238.

<sup>66</sup> Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 25–26 июня 1987 г. М.: Политиздат, 1987. С. 34–35.

формированию ведомственного и межведомственного контроля в рамках политики перестройки. Предложения, разработанные КНК СССР совместно с Министерством финансов СССР, в основном касались централизации контроля и были направлены как на оптимизацию управленческой структуры — сокращение звеньев, переподчинение органов контроля, организацию Межведомственного координационного совета, так и на совершенствование законодательства путем включения в него новых положений и доработки уже существующих. Тем самым КНК СССР в условиях перестройки стал одним из основных проводников разрабатываемой управленческой реформы в стране.

## Литература

*Безбородов А.Б., Елисеева Н.В., Шестаков В.А.* Перестройка и крах СССР. 1985–1993. СПб.: Норма, 2010.

*Будаев А.М.* Народный контроль в СССР: теория и практика реализации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2022. № 6 (94). С. 80–88.

*Гончаров В.В.* Нейтральность субъектов общественного контроля в Российской Федерации как его принцип: конституционно-правовой анализ // Общество: политика, экономика, право. 2023. № 6 (119). С. 144–148.

*Иванников И.А.* Ликвидация Союза Советских Социалистических Республик: государственно-правовой анализ // Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 1. С. 96–102.

История современной России: Хроники «эпохи перемен» (1985–1999). В 2 ч. Ч. 1 / под общ. ред. С.М. Шахрая (С.М. Попова, А.А. Яник). М.: Фонд современной истории; Издательство Московского университета, 2012.

*Куликова С.А., Бердникова Е.В., Митрохин В.А.* Особенности правовой институционализации народного контроля в СССР во второй половине XX века // Манускрипт. 2021. № 12. С. 2517–2522.

*Михалишин А.В.* Кризис мобилизации труда в эпоху Перестройки: практики народного контроля на материалах ПО «Сургутнефтегаз» за 1985–1990 гг. // Ветер Перестройки. 2022. № 1. С. 301–307.

Народный контроль в системе советской демократии: Коллективная монография / под ред. С.А. Куликовой. Саратов: Саратовский источник, 2022.

*Ореховский П.А.* Советские корпорации: «прокляты и забыты»? (границы современного авторитетного экономического дискурса) // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2022. № 3. С. 7–32.

*Пихоя Р.Г., Соколов А.К.* История современной России: кризис коммунистической власти в СССР и рождение новой России. Конец 1970-х — 1991 гг. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН); Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2008.

*Сафронов А.В.* Большая советская экономика: 1917–1991. М.: Individuum, Эксмо, 2025.

*Согрин В.В.* Политическая история современной России. 1985–2001: от Горбачева до Путина. М.: «Весь Мир», 2001.

*Уваров Г.В.* Всесоюзное совещание народных контролеров и его значение // Преподавание истории в школе. 2025. № 6. С. 76–80.

*Brown A.* Mikhail Gorbachev and the Politics of Perestroika // Russian History. 2022. Vol. 49. P. 123–145.

*Desai P.* Perestroika in Perspective: The Design and Dilemmas of Soviet Reform. Princeton: Princeton University Press, 1990.

*Kochetkova E.* People's Control and the Morality Quest of the Late Soviet Economy // Journal of Social History. 2025. DOI: 10.1093/jsh/shaf036.

*Sadowski J.* Perestroika and a Short History of the Concept of Hope in Soviet Official Discourse // Ethos. Kwartalnik Instytutu Jana Pawła II KUL. 2019. Vol. 32. № 4. P. 273–285.

*Spytska L.* Prohibition in the USA, the USSR, and the UAE: Ideological and Procedural Differences, Causes of Failures or Successes // Novum Jus. 2023. Vol. 17. № 3. P. 67–92.

*Strovsky D., Schleifer R.* Soviet Politics and Journalism under Mikhail Gorbachev's Perestroika and Glasnost: Why Hopes Failed // Athens journal of mass media and communications. 2021. № 7. P. 239–256.

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:**

Уваров Григорий Владиславович — аспирант, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация; *e-mail*: gravinerva@yandex.ru

#### **ABOUT THE AUTHOR:**

Uvarov G.V. — postgraduate student, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: gravinerva@yandex.ru