

## KONTROLLI OLEMUSEST NÕUKOGUDE RIIGIHALDUSES

H. Schneider

Riigi- ja haldusõiguse kateeder

Kommunismiehitamise käesolev etapp, mida iseloomustab frontaalne üleminek arengu intensiivsetele rööbastele, seab kõrgendatud nõudmisi riigiaparaadile, eriti aga selle kõige hargnumale lülile — haldusaparaadile, kellel lasub kogu meie mitmepalgelise ülesehitustöö igapäevase praktilise juhtimise põhiraskus. Sellest, kuidas haldusaparaat on üles ehitatud ja kuidas ta funktsioneerib, sõltub suuresti püstitatud ülesannete täitmine. Sellepärast on ka mõistetav, miks Kommunistlik Partei osutab suurt tähelepanu haldusaparaadi ja tema täiustamise, üldse juhtimise ning kontrolli efektiivsuse tõstmise küsimustele.<sup>1</sup>

Kontroll, mille vastu teooria ja praktika viimasel ajal järjest rohkem huvi tunnevad, on igasuguse juhtimistegevuse, sealhulgas ka nõukogude riigihalduse, lahutamatu koostisosa. Meie riigiaparaadi töökogemused kinnitavad veenvalt, et õigesti korraldatud majanduse ja kultuurielu või mis tahes teise ülesehitustöösääri juhtimine pole mõeldav eeskujulikult organiseeritud kontrollita, ilma täpselt tegutseva kontrollimehhanismita.

Kontrolli arengudialektika on selline, et selle osatähtsus kommunismiehitamise käigus ei vähene, vaid kasvab pidevalt. Üldse võib täheldada seaduspärasust: mida ulatuslikumaks, mitmetahulisemaks ja temporikkamaks muutub majanduslik ja sotsiaal-kultuuriline ülesehitustöö, mida keerukamaks kujuneb selle juhtimine, seda enam kasvavad nõuded kontrolli haardeulatuse, operatiivsuse ning täpsuse suhtes.

See aga nõuab omakorda kontrolli teoreetiliste ja praktiliste küsimuste senisest ulatuslikumat läbitöötamist, nende sügavamalt lahtimõtestamist. Vaatamata sellele, et kontroll on sügavalt meie

<sup>1</sup> Vt. Nõukogude Liidu Kommunistliku Partei programm. Tln., 1968, lk. 93—94; NLKP XXIV kongressi materjalid. Tln., 1971, lk. 74—81, 87—89, 222—224.

teadvusse ja juhtimispraktikasse juurdunud, teatakse üpris vähe selle olemusest ja funktsioneerimise seaduspärasustest. Küsimusele, mida mõista kontrolli all, missugused on selle iseloomulikud tunnused, milline on kontrolli osa riigihaldussüsteemis, pole võimalik saada ühest vastust. Seepärast püütakse allpool välja tuua kontrolli põhilised olemuslikud tunnused nõukogude riigihalduses, jälgides, missuguseid üldisi ja spetsiifilisi funktsioone kontroll täidab ning missugused on selle põhiprintsiibid.

## 1. Kontrolli tähtsus riigihalduses

Kontrollil on palju eri külgi ja tahke, mida võib mitmest aspektist uurida. Kui aga tahetakse kontrolli olemust välja selgitada, on metodoloogilisest seisukohast vaja teada kõigepealt seda, misugune on kontrolli osatähtsus riigihalduses, millist põhilist eesmärki see teenib. Tähendab, lähtealuseks tuleb võtta haldussüsteem kui tervik, mille üheks koostisosaks, komponendiks on kontroll. Kontrolli isoleeritud, omaette käsitlemine siin tulemusi ei anna. Osa saab mõistetavaks vaid terviku raames.

Tervik ja osa. Raskuspunkti asetamine terviku ja osa vastastikuste suhete analüüsile toob esile mitte üksnes kontrolli funktsionaalse külje, selle tähtsuse antud tervikus, vaid kinnitab ka terviku domineerimist osade üle. Tervik nagu katab kinni oma koostisosad.

Terviku juhtivale positsioonile omistas tähelepanu juba K. Marx, kes mõistis ühiskonda pidevalt areneva isereguleeriva süsteemina, vastastikku seotud eriaastmeliste reguleerimistsüklite organisatsioonina. Ta kirjutas: «Kui igas lõplikult väljakujunenud kodanlikus süsteemis iga majanduslik suhe eeldab teist suhet kodanlik-majanduslikus vormis, ja sel kombel iga teokssaamine on üheaegselt ka eeldus, siis sama kehtib ükskõik millise orgaanilise süsteemi kohta. Sel orgaanilisel süsteemil kui tervikul on oma eeldused. Ta arenemine terviklikkuse suunas seisneb nimelt selles, et allutada endale kõik ühiskonna elemendid või luua ühiskonna arvel süsteemi jaoks sellest veel puuduvad organid. Nii muutub süsteem ajaloolise arengu käigus tervikuks.»<sup>2</sup>

Tervik mitte üksnes hõlmab ja allutab temale vajalikke osi, vaid vormib ning kujundab neid ka ümber. V. I. Lenin kinnitas sõnaselgelt: «Osa peab kohanduma tervikuga, mitte aga vastupidi.»<sup>3</sup> See aga eeldab osade omavahelist seost ja vastastikust toimet, samuti nende seost tervikuga, terviklikkust tagavate ja tervikut arendavate funktsioonide täitmist osade poolt. Kirjanduses on hakatud seda nimetama osade ja nende funktsioonide ühitata-

<sup>2</sup> К. Маркс. Из рукописи «Критика политической экономии». — «Вопросы философии», 1966, № 5, стр. 134.

<sup>3</sup> В. И. Ленин. Тезисы. 12. kd., lk. 443.

vuse printsiibiks.<sup>4</sup> Kõneldakse ka terviku ja struktuuri valikuõigusest osade ning elementide suhtes.<sup>5</sup>

Kontrollile ülekantuna tähendab see kõigepealt, et selle olemus sõltub riigihaldussüsteemist kui tervikust, kelle koosseisu ta kuulub ja keda teenib. V. I. Lenin märgib: «Asudes selgitama mõistet «kontroll», samuti küsimust sellest, millal ja kes hakkab teostama seda kontrolli, ei tohi hetkekski silmist lasta tänapäeva riigi klassiiseloому, milline on ainult klassivõimu organisatsioon.»<sup>6</sup> Järelikult «seisab kogu kontrolliküsimus selles, kes keda kontrollib, s. o., missugune klass on kontrolliv ja missugune kontrollitav.»<sup>7</sup> Kontroll ei ole ega saagi olla neutraalne. Seetõttu V. I. Lenin naeriski välja Ajutise Valitsuse volitusel käbelelastud ärieringkondade idee kõigi tööstusettevõtete üle alatise efektiivse «ühiskondliku kontrolli» organiseerimise kohta, mis pidi tagama ettevõtete normaalse töö.<sup>8</sup> See oli osavalt kavandatud manööver avalikkuse petmiseks, tööliste segadusse viimiseks, sest siin oli väline sarnasus ja kõlaline ühtelangevus leninliku töölikontrolli ideega, millel oli soodne kõlapind töotajate hulgas.

Et tõmmata kindel piirjoon tõelise töölikontrolli ning teiselt poolt valitsus- ja ärieringkondade poolt väljapakutud «ühiskondliku kontrolli» ning kadettide-korniilovlaste riiklikust kontrollist töölisosavõtu vahele, deklareeris V. I. Lenin: «Kui me ütleme: «töölikontroll», asetades selle loosungi alati kõrvuti proletariaadi diktatuuriga, alati tema järele, siis seletame me sellega, missugusest riigist on jutt. Riik on klassi võimu organ. Missuguse klassi? Kui kodanluse, siis ongi see kadetlik-korniilovlik-«keerenskilik» riiklus, millest Venemaa töörahval juba üle poole aasta «korniilitab ja keeritab». Kui proletariaadi, kui kõneldakse proletaristsest riigist, s. o. proletariaadi diktatuurist, siis võib töölikontroll muutuda üldrahvalikuks, kõikehaaravaks, igale poole ulatuvaks, kõige täpsemaks ja kõige ausamaks tootmise ja saaduste jaotamise arvestuseks.»<sup>9</sup>

Tähendab — Nõukogude riigi rajaja sidus kontrolli otseselt ja vahetult võimuküsimusega. «Selleks et kontrollida,» lausus ta VSDT(b)P seitsmendal ülevenemaalisel konverentsil, «peab omama võimu... Kontroll ilma võimuta on kõige tühisem fraas.»<sup>10</sup>

<sup>4</sup> См.: М. И. Сетров. Методологические принципы построения единой организационной теории. — «Вопросы философии», 1969, № 5: стр. 29—30; его же. Основы функциональной теории организации. Философский очерк. Л., 1972, стр. 29.

<sup>5</sup> См.: В. И. Свидерский, Р. А. Зобов. Новые философские аспекты элементарно-структурных отношений. Изд-во ЛГУ, 1970, стр. 24—27.

<sup>6</sup> V. I. Lenin. Teosed, 24. kd., lk. 513.

<sup>7</sup> V. I. Lenin. Teosed, 25. kd., lk. 319.

<sup>8</sup> V. I. Lenin. Teosed, 24. kd., lk. 335—336.

<sup>9</sup> V. I. Lenin. Teosed, 26. kd., lk. 82.

<sup>10</sup> V. I. Lenin. Teosed, 24. kd., lk. 205.

Kuigi need V. I. Lenini mõtteavaldused on väljendatud ühenduses kontrolliga, võib siit teha üldisemat laadi järelduse: võim on kõiki juhtimissüsteemi komponente siduvaks aluseks, ta ühendab ja tsementeerib süsteemi ühtseks tervikuks. Oigusteadlaste mõttekäigud, mis põhiliste süsteemiloovate seoste otsingul on jäänud võimu juurde peatuma, tuleb seega põhjendatult lugeda.<sup>11</sup> Seoses sellega saab ühtlasi mõistetakse, miks üheaegselt juhtimisprobleemide uurimisega on kasvanud huvi riigivõimuküsimuste vastu.<sup>12</sup>

Võimu kontsentreeriv jõud seisneb selles, et see määrab kindlaks süsteemi tegevuseesmärgid ja ühes sellega ka selle sisu ning olemuse, sest eesmärk kuulub juhtimistegevuse olemusse.<sup>13</sup> Täidesaatev võim seab eesmärgiks riigihaldussüsteemi sellise arendamise ja pideva täiustamise, mis tagab püstitatud kommunismiehitamise ülesannete praktilise teostamise. Vastavalt sellele seab võim ühtseks koordineeritud tervikuks nii süsteemi staatika- kui ka dünaamikaelemendid. Ja kui terviku huvid nõuavad, moodustatakse uusi elemente ja süsteemi osi või kujundatakse ümber vanu. Seetõttu paljud lähtelemendid ja esialgsed koostisosad teevad läbi olulised muudatused: kaotavad osa omadusi, mis neil oli enne süsteemi kuulumist, ja omandavad uusi. Kvantitatiivsele ning kvalitatiivsele ümberkujundamisele alluvad ka säilinud omadused. Seega osa kohandamine tervikuga ei tähenda alati tema vaesestumist, vaid rikkastavat arengut terviku raames. Kontrolli areng väljaspool juhtimissüsteemi kaotaks aga üldse oma mõtte.

Järelkult, kui jutt on kontrollist ja riigihaldussüsteemist, osa allumisest tervikule, osade ning struktuurilelementide ühitatavusest ja ümbervormimisest, taandub see nii või teisiti võimuküsimusele. Kuigi võim sõltub objektiivsetest tingimustest ja on lõppast-

---

<sup>11</sup> См., напр.: А. И. Королев, А. Е. Мушкин. Государство и власть. — «Правоведение», 1963, № 2, стр. 16 и сл.; В. Копейчиков. Механизм советского государства. М., 1968, стр. 117; Ю. А. Тихомиров. Теория социалистического управления. — «Советское государство и право», 1969, № 7, стр. 78; И. А. Азовкин. Местные Советы и системе органов власти. Автореферат. М., 1969, стр. 6—7.

<sup>12</sup> См.: Н. Г. Мишин. Управление и государственная власть в социалистическом обществе. М., 1966, стр. 6—20; И. Е. Фарбер и В. А. Ржевский. Вопросы теории советского конституционного права, вып. 1. Саратов, стр. 83—88, 91; Ю. А. Тихомиров. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968, стр. 24 и сл.; И. И. Степанов. Советская государственная власть. М., 1970, стр. 7 и сл.; Л. А. Григорьян. Народовластие в СССР. М., 1972, стр. 3 и сл.

<sup>13</sup> Vt. H. Kala. Eesmärgi osat juhtimisprotsessis. — Psühholoogia rakendusi töö teadusliku organiseerimise süsteemis, IV. Tartu, 1971, lk. 27; В. А. Бокарев. Объем и содержание понятия «управление». — «Вопросы философии», 1966, № 11, стр. 51.

mes nendega määrateldav, on tema omapäraseks jooneks see, et ta moodustab juhtimise eelduse ja aluse, kuid realiseerub ise juhtimisprotsessis. Juhtimine on võimu eksisteerimise viis.

Vaatamata sellele, et kontroll teenib riigihaldussüsteemi, allub temale ja peab kohanema temaga, ei kujuta ta endast selle süsteemse terviku passiivset produkti. Vastupidi — kontroll avaldab omapoolset aktiivset mõju süsteemile ja selle emergentsete omaduste kujunemisele. Seda võimaldab asjaolu, et kontrollil nagu teistelgi koostisosadel on riigihaldussüsteemi raamides teatud iseseisvus, teatud autonoomia ja funktsioneerimisvabadus.

Kontrolli põhifunktsioonid riigihalduses. Kontrolli osatähtsus, selle tegevuse spetsiifika nõukogude riigihalduses avaldub eeskätt funktsioonides. Kontrollis, eriti aga altpoolt teostatavas kontrollis nähakse harilikult võimsat relva võitluses puuduste ja väärnähtustega, vahendit distsipliini tugevdamise, haldusaparaadi töö parandamise ja täiustamise, partei ja valituse direktiivide elluviimise, sotsialistliku seaduslikkuse ning õiguskorra kindlustamise, bürokratismi ja töötajate vajadustesse hingetu suhtumise väljajuurimise, töötajate haldustegevusse lülitamise, materiaalsete vahendite ning rahaliste ressursside otstarbekohase ning säästliku kulutamise eest.<sup>14</sup>

On vaieldamatu, et kontroll aitab ühel või teisel määral kõiki neid küsimusi lahendada. Tõenäoliselt võiks seda loetelu veelgi jätkata. Kuid küsimus ei seisne selles, sest kontrollil on hoopis sügavam tagapõhi, oma põhjahoovused. Kui liikuda järjest enam üldisema suunas, elimineerides ja heites kõrvale vähemolulisi tunnuseid, jõuame lõpuks äratundmisele, et kontroll täidab haldussüsteemis selle eesmärgipärase tegevuse tagamise funktsiooni.

Riigihaldus on inimtegevuse sfäär ja sellisena on tal teadlik, sihipärane iseloom. Haldussüsteemil tervikuna ja igal haldusorganil eraldi on oma kindel põhieesmärk, millest juhindutakse ja millele pürgitakse. Põhieesmärgid ning neist tulenevad ülesanded määrab harilikult kindlaks kõrgemalseisev haldusorgan, kusjuures neid täpsustab ja konkretiseerib iga organ ise.

Asja komplitseerib aga see, et ühiskonna arengu seaduspära-

---

<sup>14</sup> См.: В. В. Мальков. Общественный контроль в советском государственном управлении. Изд-во МГУ, 1965, стр. 22—43; Н. Бободжанов. Из истории создания органов народного контроля. Душанбе, 1966, стр. 5—20; Народный контроль в СССР. М., 1967, стр. 27—36; Г. Калилец. Народный контроль — форма социалистической демократии. Минск, 1968, стр. 49—56; Э. Мелькисис. Народный контроль (по материалам Латвийской ССР). Рига, 1969, стр. 15—22; Административное право. Под ред. А. Е. Лунева. М., 1970, стр. 230—249; Государственный и общественный контроль в СССР. М., 1970, стр. 11—21.

suste objektiivne iseloom avaldub inimeste subjektiivsete tegude kaudu. Teadvuse lülitumine arenguprotsessi, valiku võimalus tegevusaktide kindlaksmääramisel, eesmärkide püstitamisel, vahendite kasutamisel jne. kinnitavad, et ühiskonna arengu seadused väljendavad mitte jäiku, ühetähenduslikke seoseid nähtuste vahel, vaid kujutavad endast sündmuste determineerituse palju painduvamat avaldust, kuuludes statistiliste seaduste hulka.

Statistilistele seadustele on omane asjaolu, et nad lähevad mööda üksiknähtustest, nende individuaalsest determineeritusest ja hõlmavad suurt hulka ühelaadilisi sündmusi, massilisi nähtusi,<sup>15</sup> määrates teatavaid keskmisi suurusi. Seega statistiline seadus on tüüpiline seadus-tendents, millest kirjutavad K. Marx ja F. Engels<sup>16</sup> ja mis iseloomustab ühiskondlike nähtuste liikumise ning arengu põhisuunda. Teiste sõnadega — statistiline seaduspärasus on seaduse avaldumise niisugune vorm, kus paratamatus ühineb juhuslikkusega, tüüpiline individuaalsega, massiline üksikuga, püsiv episoodiliseaga, s. o. antud hetkel iseloomulikuga.

Selliste seaduspärasuste kehtivuse korral, tingituna objektiivse tegelikkuse ühekülgsest ja pealiskaudsest peegeldamisest, prognooside tõenäolisuslikust iseloomust, eksimustest võimaluste ja vahendite arvestamisel ning hindamisel, välishäiringute ilmne misest ja situatsiooni muutumisest, on kõrvalekalded püstitatud eesmärkidest mitte üksnes võimalikud, vaid praktilist haldustegevust saatvad reaalsed nähtused. Sel puhul, kui juhuslikkus pole välditud ja süsteemis esineb juhtimisviga, peab toimima mehhanism, mis aitab haldussüsteemil püsida ettenähtud kursil ja hoolimata häiringutest ning tehtud vigadest liikuda eesmärgile.

Küberneetika näeb sellist vahendit tagasiside mehhanismis, mille üheks lüliks võib pidada ka kontrolli riigihalduses.<sup>17</sup> Tagasiside printsiibiks nimetatakse harilikult juhtimismoodust, kus süsteemi suunamine ja reguleerimine toimub vastavalt sellele informatsioonile, mida saadakse juhtimisobjekti tegevuse ja saavutatud resultaadi kohta. Resultaadil on seega määrav tähtsus juhtimisprotsessis — sellest sõltuvad edasised juhtimiskärsed. Seetõttu tekib suletud ahel: põhjus, mis kutsub esile juhitava objekti oleku

<sup>15</sup> V. I. Lenin. Teosed, 21. kd., lk. 215.

<sup>16</sup> См. К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения, т. 23, стр. 334; т. 38, стр. 234; т. 39, стр. 355.

<sup>17</sup> См.: А. А. Годунов. Введение в теорию управления. М., 1967, стр. 83; С. А. Думлер. Управление производством и кибернетика. М., 1969, стр. 32; Служащий советского государственного аппарата. М., 1970, стр. 26; Ю. А. Тихомиров. Научная организация труда в исполнительных органах местных Советов. — Совершенствовать работу Советов депутатов трудящихся. М., 1970, стр. 193.

muutuse, pannakse sõltuvusse reaktsioonist, mida ta ise esile kutsub.<sup>18</sup>

Kontrolli seostamine küberneetilise tagasisidega tuleneb ilmselt funktsionaalsest analoogiast, sellest, et samuti nagu kõik teisedki tagasiside vormid annab ta juhtijatele ainult teatud liiki informatsiooni — teateid selle kohta, kuidas juhitavad täidavad neile antud korraldusi, missugused on tulemused, puudused ja vead. Kontroll tähendab alati tehtu või saavutatu mõõtmist ja hindamist, eesmärgi ja resultaadi kõrvutamist, juhtimisvea väljatoomist. Ta on seega tunnetusorgan, mis peegeldab haldussüsteemi elurütmi, milleta juhtkond ei saa vajalikku ülevaadet oma võimalustest süsteemi reguleerimisel.

Vaatamata sellele, et kontroll kujutab endast haldussüsteemi tunnetusvahendit, mis tegeleb pealtnäha passiivse peegeldusprotsessiga, mõjutab see oluliselt juhtimis- ja haldustegevuse kvaliteeti. Kirjanduses rõhutatakse põhjendatult, et süsteemi häired on peaaegu alati informatsiooni kulgemise häired, eelkõige aga tagasiside häired.<sup>19</sup> Kuid samas tuleb lisada, et välistatud pole ka olukord, kus kontroll tagasiside vormina töötab hästi ja operatiivselt, kuid juhtijad ei tee laekunud informatsioonist eesmärgi ja tegelike tulemuste lahknemise kohta vajalikke järeldusi. Kontrollijaid ei saa süüdistada selles, et nende töövilju ei kasutata. Otsustamine kuulub mitte kontroll-, vaid vastavate juhtimisorganite kompetentsi. Ainult sel puhul, kui kontrollijateks on juhitavad haldustöötajad ise, on kontrollimine ja otsustamine ühendatud.

Kontroll tagasiside ühe vormina on mitte ainult juhitavate tegevust iseloomustava informatsiooni kogumise, töötlemise ja juhtijatele edasiandmise, vaid ka haldussüsteemi teadmiste ja kogemuste talletamise, s. o. ühiskondliku mälu kujundamise ja täiendamise vahend. Kontrolli eriline väärtus seisneb siin selles, et ta opereerib informatsiooniga, teadmistega, mis on praktikas läbi proovitud ja sellele kriteeriumile vastu pidanud. Nende säilitamine haldussüsteemi mälus, ükskõik kas haldustöötajate teadvuses, kirjalikult, ühiskondlikes suhetes või siis asjastatud kujul,<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> N. Wiener. Küberneetika ehk juhtimine ja side loomas ning masinas. Tln., 1961, lk. 122 jj.; N. Wiener. Inimolendite inimlik kasutamine. Küberneetika ja ühiskond. — «Loomingu» Raamatukogu, 1969, nr. 45—47, lk. 29, 34, 46—47; K. Lepik. Automaatjuhtimise põhiküsimused. Tln., 1965, lk. 14 jj.

<sup>19</sup> G. Naan. Norbert Wiener ja ajastu mõttelaad. Eessõna N. Wieneri töö «Inimolendite inimlik kasutamine. Küberneetika ja ühiskond» eestikeelsele väljaandele. — «Loomingu» Raamatukogu, 1969, nr. 45—47, lk. 8.

<sup>20</sup> Lähemalt ühiskondliku ehk sotsiaalse mälu kohta vt: J. Rebane. Informatsioon ja ühiskondlik tunnetus. — Ajalooline materialism. Tln., 1970, lk. 72—81; Н. В и н е р. Я - математик. М., 1964, стр. 313.

võimaldab olemasolevate andmete võrdlemist ja analüüsimist, jooksvalt laekunud informatsiooni täiendamist ning mineviku kogemuste arvestamist otsuste langetamisel. Ja kui jutt on juhtimis-süsteemi, sealhulgas haldussüsteemi võimendusvõimest,<sup>21</sup> siis kontrolli kaudu akumuleeritud teadmistel on siin kandev osa. Toimub ja igasugune õppimine ja teadmiste omandamine tagasiside vahendusel.

Süsteemi kui terviku seisukohalt vaadatuna täiendab kontroll veel üht olulist funktsiooni — aitab kaitsta ja säilitada haldussüsteemi sisemiste ja väliste häiringute eest ning taastada rikutud tasakaalu. See toimub ühelt poolt vastavate signaalide lähetamise teel asjaomastele juhtimisorganitele ja avaldub teiselt poolt vahetute abinõude rakendamises. Nii on linnade ja rajoonide rahva-kontrollikomiteedel õigus peatada ametiisikute ilmset ebaseaduslikku tegevust ja korraldusi ning teatada sellest ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide juhatajatele või kõrgemalseisvatele organitele, juhtida ametiisikute tähelepanu nende vigadele, hoiatada neid, määrata süüdlastele karistusi (märkus, noomitus, vali noomitus) ja tasandusmaksleid ametiisikutele, kes oma tegevusega põhjustasid riigile, kooperatiividele, kolhoosidele, ühiskondlikele ettevõtetele või organisatsioonidele materiaalselt kahju, samuti nõuda ametiisikute tagandamist kohtadelt partei ja valitsuse otsuste täitmata jätmise, riikliku distsipliini jämeda rikkumise ning teiste tõsiste tööalaste lohakuste pärast.<sup>22</sup>

Mis puutub aga riiklikesse inspeksioonidesse, siis nende töötajad võivad keelata autode, traktorite, kombainide ja mitmesuguste teiste masinate ning seadmete kasutamise, mille seisukord nõuab tehnilist hooldust, remonti või millel on ohtlik töötada; nõuda tembeldamata ning kontrollimata kaalude ja kahtlase väärtusega toidukaupade kõrvaldamist; keelata majandites kahjuritega, haiguste või ohtliku umbrohuga nakatatud seemnematerjali külvamise jne.<sup>23</sup>

Siin on teatud sarnasus regulaatoritega organismides ja tehissüsteemides, mis astuvad tegevusse siis, kui häiringud ületavad oluliste parameetrite osas teatud läve ja muutuvad süsteemile

---

<sup>21</sup> См.: В. А. Бокарев. Объем и содержание понятия «управление». — «Вопросы философии», 1966, № II, стр. 47—48; Г. А. Туманов. Организация управления в сфере охраны общественного порядка, М., 1972, стр. 105—106.

<sup>22</sup> Vt. NSV Ljidu rahvakontrolliorganite põhimäärus. Tln., 1969, lk. 13—14.

<sup>23</sup> См.: Я. А. Здир. Государственные инспекции в СССР. М., 1960, стр. 46 и сл.; М. С. Студенкина. Государственные инспекции в СССР: предпосылки эффективного функционирования. — «Советское государство и право», 1972, № 8, стр. 46—54.

ohtlikuks.<sup>24</sup> See lubab teha järelduse kontrolli ja reguleerimise ühtsuse kohta, mida ka kirjanduses riivamisi märgitakse.<sup>25</sup>

Niisiis — kontrolli käsitlemine tagasiside ühe avaldusvormina aitab hajutada temaga ajapikku kaasnenud salapärasuse oreooli ning näidata kätte tema tõelise osa haldustegevuses. See seisneb selles, et kontroll:

1) peegeldab olukorda süsteemis ja ettenähtud ülesannete täitmist, toob välja kõrvalekalded, s. o. juhtimisvead ning loob sellega kindla aluse vajalike korrektiivide tegemiseks ja eesmärgipäraseks tegutsemiseks, kavandatud programmi elluviimiseks;

2) aitab süsteemil kohaneda väliskeskkonna muutlike tingimustega, tagab tasakaalu ning töökindluse;

3) võimaldab akumulierida informatsiooni ja kasutada seda haldusküsimuste lahendamiseks, süsteemi reguleerimiseks, enesetäiustamiseks ning arenguks;

4) kaitseb süsteemi kahjulike mõjude eest ja tegutseb regulaatorina tasakaalu ja arengu, püsiva ning muutuva, juhuslikkuse ja paratamatuse ühtsuse säilitamisel süsteemis.

Kontrollil on nõukogude riigihalduses teisigi tunnusoone, kuid nimetatud momendid on põhilised, avades kontrolli olemuse ja funktsionaalse tähtsuse informatsioonilisest aspektist. Ilma tagasiside korras laekuva informatsioonita pole aga statistiliselt determineeritud nähtuste puhul võimalik ükski juhtimisprotsess. Juhtimine rajaneb juhtimisveale ja eeldab selle väljaselgitamist. Seetõttu ei ole sugugi juhuslik, et informatsiooniline tahk maailmapildis leiab aine ja energia kõrval üha laiemat tunnustamist ning käsitlemist.<sup>26</sup> Küsimus informatsioonilistest põhjustest juhtimissüsteemis on kujunenud teravalt aktuaalseks.<sup>27</sup>

## 2. Kontroll — tagasiside spetsiifiline vorm

Kontroll täidab küll nõukogude riigihaldussüsteemis tagasisidele omaseid funktsioone, kuid see ei tähenda, et tagasisidemehhanism ammenduks kontrolliga. Tegelikult on see mehhanism äärmiselt keerukas ja mitmetahuline. Tal on palju erinevaid, kuid oma-

<sup>24</sup> См, напр.: Л. А. Петрушенко. Принцип обратной связи. М., 1967, стр. 176—195.

<sup>25</sup> G. Vickers. Towards a Sociology of Management. London, 1967, p. 19—20; Я. Зеленовский. Организация трудовых коллективов. Введение в теорию организации и управления. М., 1971, стр. 191.

<sup>26</sup> Vt. U. A g u r. Inimesed ja automaadid. Tln., 1966, lk. 50; J. Rebane. Informatsioon ja ühiskondlik tunnetus. — Ajalooline materialism. Tln., 1970, lk. 25; Г. Клаус. Кибернетика и общество. М., 1967, стр. 45; Э. П. Седова. Кибернетика и управление обществом. — Научное управление обществом, вып. 6. М., 1972, стр. 223.

<sup>27</sup> См. Б. С. Украинцев. Самоуправляемые системы и причинность. М., 1972, стр. 63—87.

vahel tihedasti põimuvaid lülisid, komponente — teadustava informatsiooni kanaleid ja voogusid. Kontrollil on neist kõige sagedasemad kontaktid, vastastikused seosed ja olemuslik sarnasus järelevalve, arvestuse ja revideerimisega. Kuna piiride tõmbamine nende lülide, tagasiside eri vormide vahele on kutsunud esile lahk-  
arvamusi, on vajalik nende lähem vaatlemine.

Kontroll ja järelevalve. Küsimus kontrollist ja järelevalvest taandatakse harilikult nende üldiste ning spetsiifiliste joonte väljaselgitamisele, mis on karakterseid ühelt poolt haldusorganite kontrollialasele tegevusele ja teiselt poolt prokuröri üldjärelevalvele. Nii peamiselt sellepärast, et üldjärelevalve laiub valdavale osale haldusaparaadist. Haldusorganite kontrollil ja prokuröri üldjärelevalvel on seega paljuski ühised objektid. Kuid kontrolli ja üldjärelevalve ülesanded ning puuduste vastu võitlemise vahendid on erinevad.

Kui loobuda vaidlusaluste küsimuste üksikasjalikust esitamisest ja piirduda üldistustega kirjandusandmete<sup>28</sup> põhjal, võib prokurörijärelevalvet eristada riigihalduses teostatavast kontrollist esiteks selle poolest, et ta pole seotud riigihaldusega ega kuulu selle koosseisu. Prokurörijärelevalve ei tugine alluvussuhetele. Konstitutsioonis rõhutatakse, et prokuratuuriorganid täidavad oma funktsioone sõltumata teistest organitest, alludes vertikaalselt vaid omas liinis.

Teiseks on prokurörijärelevalvel universaalne iseloom, hõlmates kõigi ministeeriumide, ametkondade ja neile alluvate asutuste, samuti ametiisikute ja kodanike tegevuse kõiki seadusega sätitud külgi. Erandiks pole siin ka riigihaldusaparaadis tegutsevad kontrollorganid. Kõhklusi on tekitanud üldjärelevalve teostamine rahvakontrolliorganite aktide üle. Sõnaselgelt pole küll «NSV Liidu Prokuratuuri järelevalve põhimääruses»<sup>29</sup> rahvakontrolliorganeid nimetatud ja sellepärast soovitatakse vastav parandus sisse viia.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> См.: В. Тадевосян. Общий надзор прокуратуры. — «Советское государство и право», 1951, № 4 стр. 40; С. Г. Березовская. Прокурорский надзор в советском государственном управлении. М., 1954, стр. 21—37; Прокурорский надзор СССР. М., 1969, стр. 2—21; В. Г. Мелкумов. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. Душанбе, 1970, стр. 33—73; А. Эпштейн. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. — «Советская юстиция», 1972, № 20, стр. 5—7; К. Бурмистров. Прокурорский надзор и контрольно-надзорные органы. — «Социалистическая законность», 1973, № 3, стр. 53—55; В. Г. Розенфельд. Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности должностных лиц предприятий. Изд-во Воронежского ГУ, 1973, стр. 34—36.

<sup>29</sup> Vt. NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi poolt 24. mail 1955. a. kinnitatud «NSV Liidu Prokuratuuri järelevalve põhimäärus». — NSVL ÜT, 1955, nr. 9, art. 222.

<sup>30</sup> См., напр., Народный контроль в СССР. М., 1967, стр. 173.

Kuid selleks puudub ilmselt vajadus. Veelgi enam — see on kahjulik, sest eeldatakse, et prokuratuuril seda õigust praegu ei ole. Tegelikult see õigus on olemas, sest põhimääruses ei loetleta individuaalselt ühtegi organit, kellele järelevalve laiub. Nende organite ja asutuste ring määratakse liigitunnustega kindlaks ning sinna ringi kuuluvad ka rahvakontrollikomiteed. Järelikult tuleb toetada neid, kes peavad üldjärelevalve teostamist rahvakontrolli-organite tegevuse üle mitte üksnes vajalikuks, vaid ka seaduslikuks.<sup>31</sup>

Kui prokurörijärelevalvel on universaalne iseloom, siis riigihalduses toimiv kontroll on kitsendustega kontroll, mis piirdub kas teatud territooriumi ja ametkonna raamidega või siis kindla küsimuste ringiga. Sageli esinevad need kitsendused kombineeritud kujul.

Kolmandaks tunnuseks on see, et prokuratuuri tegevus kujutab endast kõrgeimat järelevalvet seaduste täpse täitmise üle. Ainsaks eesmärgiks on siin seaduslikkuse tagamine, ainus lõppkriteerium — seadus. Kuna seaduste täpne täitmine moodustab nõukogude ühiskonna üldise mõistetava aluse, siis prokuratuur reageerib peamiselt vaid seaduslikkuse rikkumise faktidele. Üldjärelevalve annab seega haldusorganitele eeskätt negatiivse sisuga informatsiooni. Mis puutub aga kontrolli, siis selle tegevussfäär on tunduvalt avaram, jälgides kontrollitavate objektide tegevust nii seaduslikkuse kui ka otstarbekuse aspektist. Seetõttu on samuti kontrollialane informatsioon mitmekesisem ja rikkam. Üldjärelevalve seondub alati seadustega, üldse õiguslike eeskirjadega, kontrollil aga võib õiguslik iseloom puududa.

Neljandaks on erinev nende osavõtt seaduslikkuse rikkumise faktide ja ilmnenud puuduste kõrvaldamisest. Prokuratuuriorganitel puuduvad volitused haldustegevusse vahetuks sekkumiseks. Nad võivad vaid proteste esitada ja esildisi teha.<sup>32</sup> Kuritegude toimepanemise korral on neil õigus süüdlasi kriminaalvastutusele võtta. Kuid see otsese reguleerimise juhtum ei kuulu riigihaldusse. Tähendab — üldjärelevalve tegeleb seaduserikkumiste peegeldamise, mitte aga reguleerimisega, kontrolli puhul on aga peegelduslik ja reguleerimisfunktsioon ühendatud.

Kuid järelevalve mõiste ei seondu ainult prokuratuuri tegevusega. See käibib ühtlasi riigihalduses, kus kõneldakse kontrolli- ja

---

<sup>31</sup> См.: М. Яковлев. Прокурор и народный контроль. — «Социалистическая законность». 1969, № 7, стр. 16—18; В. Г. Розенфельд. Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности должностных лиц предприятий. Изд-во Воронежского ГУ, 1973, стр. 45—46.

<sup>32</sup> См. Акты прокурорского надзора (Образцы основных актов). Отв. ред. М. П. М а л я р о в. М., 1968, стр. 7 и сл.

järelevalveorganitest ning administratiivjärelevalvest.<sup>33</sup> Siin on järelevalve ja kontrolli eristamine hoopis raskem. Seda põhiliselt kahe asjaolu tõttu: 1) nii kontrolli kui ka järelevalvet teostavad haldusorganid, mistõttu pole võimalik neid organeid alusel piiritleda; 2) sagedaseks nähtuseks on riigihalduses ka see, et üks ja sama organ tegeleb nii kontrolli kui ka järelevalvega. Nii selgepiirilist ja puhast vahetegemist nagu prokurööri üldjärelevalve puhul me riigihalduses ei kohta. Kõnelda võib ühtede või teiste tunnuste domineerimisest kontrolli ja järelevalve korral.

Kehtiva seadlusandluse ja kirjanduse põhjal otsustades hakkab üha selgepiirilisemalt kontuure võtma seisukoht, mille kohaselt järelevalvele omistatakse seaduste ja nende alusel kehtestatud eeskirjade täpse täitmise jälgimine, järelikult seaduslikkuse tagamine.<sup>34</sup> Paljudel juhtudel väljub järelevalvet teostavate organite tegevus nende ametkondade raamidest, kuhu nad ise kuuluvad, ja jälgivad ühtlasi teiste haldussüsteemide ametiisikute, samuti kodanike tegevust kehtestatud eeskirjade täitmisel.<sup>35</sup> Siin on teatud sarnasus prokurööri üldjärelevalvega. Kuid ainult teatud sarnasus, sest üldjärelevalve on kõrgeim järelevalve seaduste täpse täitmise üle, see on universaalne ja üldine, samal ajal kui haldusorganite järelevalve on rangelt spetsialiseeritud ja piirdub ikkagi vaid riigihaldussüsteemi ning kodanikega.

Ka kontrollimisel peetakse silmas seaduslikkust, kuid see moodustab vaid kontrolli ühe tahu. Lisaks sellele hinnatakse objektide töötulemusi veel otstarbekuse, ökonoomsuse, kasulikkuse jne. seisukohalt. Muidugi kerkivad need aspektid üles samuti järelevalve teostamisel, kuid nende kaal on tunduvalt väiksem kontrolliga võrreldes. Järelevalve mahub seega kontrolli raamidesse. Kõneldes kontrollist nõukogude riigihalduses, peetakse ühtlasi silmas administratiivjärelevalvet kui selle koostisosa. Mõistagi ei välista see järelevalve spetsiifikat, sest tervik ja osa on alati erineva kvaliteediga.

---

<sup>33</sup> См., напр.: Вопросы советского административного права на современном этапе. М., 1963, стр. 67—78; А. П. Сафонов. Административный надзор и вопросы повышения его эффективности. — Вопросы борьбы с преступностью, вып. 14, М., 1971, стр. 55; Г. И. Налимов. Принципы гласного надзора. — Административная ответственность и гарантии ее законности. Пермь, 1972, стр. 74—75.

<sup>34</sup> См Ф. С. Разаренов. Административный надзор как способ предотвращения правонарушений. — «Советское государство и право», 1973, № 2, стр. 34.

<sup>35</sup> Vt. NSV Liidu Ministrite Nõukogu poolt 31. mail 1973. a. kinnitatud «NSV Liidu riikliku sanitaarjärelevalve põhimäärus». — ENSV ÜVT, 1973, nr. 50, art. 442; NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi poolt 26. juulil 1966. a. kinnitatud «Kinnipidamiskohtadest vabastatud isikute ühe miilitsaorganite administratiivjärelevalve põhimäärus». — NSVL ÜT, 1966, nr. 30, art. 597.

Vastupidisel seisukohal on tuntud poola haldusõiguse spetsialist J. Staroścjak. Ta vaatleb küll kontrolli haldustegevuse funktsioonina, kuid sellise funktsionaalse osisena, mis üksnes peegeldab süsteemi tegelikku olukorda, võrdleb tulemusi etteantud näitajatega ja teeb teatavaks vastavatele organitele. Kui aga sellele lisandub kohustuslike juhiste andmine kontrollitavatele, administratiivsete mõjutusvahendite kasutamine, vahetu reguleerimistegevus, siis sellist kontrolli nimetab ta järelevalveks. Sellest järeldus: järelevalve on kontrollist avaram, kusjuures järelevalve teostamine eeldab kontrollialaste volituste olemasolu ja kasutamist.<sup>36</sup> Kuid tingituna teatud vastuoludest praktikaga ei jaga kaugeltki kõik poola uurijad seda seisukohta. Sealgi liigub mõte kontrolli avarama tõlgitsemise, kontrolli ja reguleerimise ühtsuse tunnistamise suunas.<sup>37</sup>

Üldse võib täheldada püüet eraldada seaduslikkuse järelevalvet muust kontrollist. Seda mitte üksnes NSV Liidus ja teistes sotsialismimaades, vaid ka kodanlikes riikides. Väga eredalt paistab see silma Prantsusmaal, kus kõneldakse hierarhilisest kontrollist ja administratiivsest eestkostest. Hierarhiline kontroll (le contrôle hiérarchique) baseerub juhtimis- ja alluvussuhetel ning ühes sellega võib kõrgema astme organ tühistada madalama astme organi akte ja asendada neid. Administratiivne eestkoste (le tutelle administratif) tähendab haldusorganite kontrolli kohalike omavalitsus-asutuste tegevuse üle, mis piirdub peamiselt aktide ja tegevuse seaduslikkuse järelevalvega. Eestkoste puhul pole kontrollijatel õigust tühistada kontrollitavate akte. Nad võivad pöörduda vaid administratiivkohtute poole.<sup>38</sup>

Ent kuidas ka kusagil poleks riigihalduses teostatavat kontrolli püütud diferentseerida, jäävad väljapakutud kriteeriumid ikkagi teatud määral abstraktseteks ja ühekülgeteks kontrolli ning järelevalve piiritlemisel. Asi seisneb selles, et teooria nõuab kriteeriumide rangust, elunähtused aga on omavahel põimunud ja vastastikku seotud. Võib vaid märkida seda, et kontrolli ja järelevalve lahknemine, järelevalve spetsialiseerumine seaduslikkuse tagamisele ilmneb järjest enam juhtimistasandeid pidi ülespoole liikudes. Madalamatel tasanditel on see vähem märgatav. Vähem sellepä-

<sup>36</sup> См. Е. Староścцяк. Элементы науки управления. М., 1965, стр. 199—201.

<sup>37</sup> См. Л. Бар. Надзор за решениями в польском административном процессе. — «Советское государство и право», 1969, № 4, стр. 102—103.

<sup>38</sup> Ср.: Э. Деттон. Местная администрация Франции. М., 1957, стр. 85—90; В. П. Серебрянников. Контроль над деятельностью органов местного самоуправления в современной Франции. — «Правоведение», 1968, № 6, стр. 97—98; В. Гурней. Введение в науку управления. М., 1969, стр. 131 и сл.; Ж. Ведель. Административное право Франции. М., 1973, стр. 360 и сл.

rast, et spetsialiseerumise raskuspunkt kandub üldse kõrgematele tasanditele. Senine üldine arengukäik annab alust väita, et administratiivjärelevalve edasine areng seondub veelgi kindlamalt seaduslikkuse tagamisega väljaspool oma ametkonda, samal ajal kui kontroll baseerub juhtimis- ja alluvussuhetel. Siis tugevneks ka sarnasus ühelt poolt prokuröri üldjärelevalve ja teiselt poolt administratiivjärelevalve vahel.

Arvestus ja kontroll. Samuti nagu kontroll, nii peegeldab ka arvestus riigihaldussüsteemis valitsevat olukorda. Seetõttu võib arvestust ja kontrolli käsitleda riigihaldussüsteemi seisukohalt teatud enesevaatluse viisina. Tähendatud asjaolu on ilmselt ka põhjuseks, miks V. I. Lenin vaatles arvestust ja kontrolli sageli koos.<sup>39</sup> VK(b)P VII kongressil märkis ta, et meie ülesanne majanduse alal on kogu «saaduste tootmise ja jaotamise arvestuse ja kontrolli universaliseerimine, kusjuures seda arvestust ja kontrolli peavad algul teostama töölisorganisatsioonid, hiljem eranditult kogu rahvastik».<sup>40</sup> Kolm kuud hiljem Piiteri tööliste poole pöördudes kinnitas V. I. Lenin uuesti: «Revolutsioon läheb edasi, areneb ja kasvab. Kasvavad ka meie ees seisvad ülesanded. Kasvab võitluse laius ja sügavus. Vilja ja kütteaine õige jaotamine, nende tõhusam hankimine, selle kõige rangem arvestus ja kontroll tööliste poolt ka üleriigilises ulatuses, see on sotsialismi tõeline ja peamine künnis.»<sup>41</sup>

Peale peegeldusliku ühtsuse ja selle, et arvestus ja kontroll toidavad juhtijaid informatsiooniga, on neil ka oma eripära. Kontrolli iseloomulikuks jooneks on see, et ta annab põhiliselt ainult teatud liiki informatsiooni — teateid täitmise tulemuste ja juhtiva süsteemi enese olukorra kohta. Seevastu arvestus on tunduvalt avaram, hõlmates ja kajastades normatiivset baasi, olemasolevaid põhi- ja käibevahendeid, tööjõuressursse, kaadri voolavust, andmeid plaanide täitmise, toodete omahinna, tööviljakuse, rentaabluse jms. kohta. Tähendab — arvestus on kogu meie maa kommunistlikku ülesehitustööd haarava informatsiooni kogumise, töötlemise, säilitamise ja edasiandmise terviklik süsteem.

On välja kujunenud kaks peamist arvestuse liiki: raamatupidamine kui ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide sisene, s. o. süsteemisene, ning statistika kui süsteemiväline informatsioonisüsteem.<sup>42</sup> Tihti peale lisatakse raamatupidamise ja statistika teoorias

<sup>39</sup> Vt. V. I. Lenin. Teosed, 25. kd., lk. 442; 27. kd., lk. 70, 113, 136, 215, 304, 308; 33. kd., lk. 22—27, 40, 63, 305.

<sup>40</sup> V. I. Lenin. Teosed, 27. kd., lk. 132—133.

<sup>41</sup> V. I. Lenin. Teosed, 27. kd., lk. 361.

<sup>42</sup> Vt. näit. E. Walter. Die Betriebsstatistik in der volkseigenen Industrie. Berlin, 1959, S. 36; Eesti nõukogude entsüklopeedia, 1. Tallinn, 1968, lk. 206.

nendele kahele liigile veel kolmas, nimelt operatiiv-tehniline arvestus. Selle nimetuse alla ühendatakse peaausjalikult mitmesuguste tehnilist laadi dokumentide koostamine, lepingute täitmise arvestus jne.<sup>43</sup>

Kuid on ka põhjendatud vastuhääli sellele. Kui vaadelda raamatupidamist ja statistikat ammendavate informatsioonisüsteemidena, siis selgub, et operatiiv-tehnilist arvestust ei saa käsitleda sellise omaette informatsioonisüsteemina. Ta koosneb paljude üksikdokumentide koostamisest, mis faktiliselt ei moodusta tervikut. Operatiiv-tehniline arvestus pole teiste arvestusliikidega võrdne ei oma tähtsuselt ega ka ülesannetelt. Tal on teiste arvestusliikide suhtes kas lokaalne või allutatud tähtsus. Sellisena ei saa operatiiv-tehnilist arvestust tunnistada arvestuse iseseisva liigina.<sup>44</sup>

Kontroll erineb arvestusest mitte üksnes oma haardeulatuse ja informatsioonimahu ning rangema süsteemi poolest, vaid ühtlasi selles osas, et tema tööviisid on mõneti pealiskaudsemad. See avaldub peamiselt selles, et kontrolli arsenalis on analüüs tagasihoidlikumal kohal. Kontrollimisega püütakse eeskätt kindlaks teha, kuidas täidetakse antud direktiive, plaaniülesandeid ja korraldusi, kas peetakse kinni kehtivatest eeskirjadest ning normatiividest. Arvestuse ülesanne on keerukam — majandusel ja muude ühiskondlike nähtuste pidevale, süsteemikindlale kajastamisele lisandub veel laekunud informatsiooni analüüsimine.

Analüüsi tähtsamaks tunnusjooneks on selliste seoste ja sõltuvuste väljatoomine, mis muidu pole märgatavad ega mõistetavad. See annab juhtijate käsutusse midagi põhimõtteliselt uut, midagi niisugust, mis sisaldus kasutada olevas andmestikis küll juba varemgi, ent mille tunnetuseni jõuti alles analüüsiga.<sup>45</sup> Oleks ebaõige väita, et kontrollijad ei tegele analüüsiga. Nad teevad seda, kuid mitte sellises ulatuses ja sellise süsteemikindlusega kui arvestusala töötajad. Sellest järeldub omakorda, et arvestuse osa haldussüsteemi mälu kujundamisel on suurem kui kontrollil. Mis puutub aga vahetusse reguleerimistegevusse, siis siin osad vahetuvad — esiplaanile kerkib kontroll.

Ühtlasi tuleb märkida, et kontroll tugineb paljuski arvestusele. Ilma arvestuseta ei saa eksisteerida tõelist ja reaalselt kontrolli, s. t. tegeliku töö kontrollimist, mida korduvalt kriipsutas alla V. I. Lenin.<sup>46</sup> Arvestus on planeerimise ja kontrolli alus, nende

<sup>43</sup> См., напр. Ф. Г. Долгушевский, В. С. Козлов, П. И. Полушин, Я. М. Эрлих. Общая теория статистики. М., 1967, стр. 31.

<sup>44</sup> U. Mereste. Raamatupidamise aine ja ülesanded majandusküberneetika aspektist. — Tallinna Polütehnilise Instituudi Toimetised. Seera B, nr. 17. Organisatsiooniteooria, arvestus ja analüüs. Tln. 1966, lk. 39—40.

<sup>45</sup> U. Mereste. Majandusliku analüüsi mõisted ja meetodid. Tln., 1965, lk. 22.

<sup>46</sup> V. I. Lenin. Teosed, 33. kd., lk. 199, 301, 307; 35. kd., lk. 473, 475, 478.

vajalik eeltingimus. Arvestus korrastab ja teeb kergesti kättesaadavaks normatiivse baasi, mille alusel tulemusi võrreldakse, peeldab dokumentaalselt seda, mis oli ja on. Tal on informatsiooni dokumentaalse kinnitamise funktsioon.<sup>47</sup> Mida üksikasjalikum on arvestus materjalide, rahaliste vahendite, tööprotsesside ja saaduste üle, seda kergem on kontrollida ning rakendada abinõusid esinenud puuduste kõrvaldamiseks. Sellepärast pole sugugi juhuslik, et kontroll jääb abituks ning puudused juurduvad seal, kus arvestus on puudulik.

Kuid teiselt poolt rikastab kontroll ka arvestust oma andmete ja järeldustega. Kontrolli kaudu selgitatakse välja arvestuse tugevad ja nõrgad küljed, tema vastavus riigihalduse nõuetele ning kõrvaldatakse arvestuses tekkinud vead. Mis aga arvestust ja kontrolli eriti lähendab, on see, et arvestus, olgu see siis raamatupidamine või statistika, täidab muuhulgas kontrollifunktsiooni, millele juhiavad tähelepanu mitmed autorid.<sup>48</sup> Eriti rõhutatult teeb seda A. S. Margulis, kes peab raamatupidamist lakkamatu ja pideva kontrolli teostamise võimsaks relvaks kõikides sotsialistliku üleschitustöö lõikudes.<sup>49</sup>

Kuigi kontrollifunktsiooni täitmine on raamatupidamisele juba loomu poolest omane, tuleb siiski täpsustavalt lisada, et tagasiside vormina on see mitte igasuguse, vaid eelkõige ja peamiselt sisekontrolli, s. o. riigihaldussüsteemi enesekontrolli vahend. Teistest sisekontrolli vormidest erineb raamatupidamine oma range süsteemi ja dokumentaalsuse poolest.

Siit järeldub, et arvestus ja kontroll, vaatamata oma spetsiifikale, on omavahel tihedasti seotud ja põimunud, nad tuginevad teineteisele ja rikastavad vastastikku.

Kontroll ja revideerimine. Võrreldes arvestusega on kontrolli kontakt revideerimisega veelgi suurem. Kirjanduses käsitletakse revideerimist sageli kontrolli ühe vormi või meetodina.<sup>50</sup> Sellisele küsimuse asetamisele annab teatud aluse kehtiv

<sup>47</sup> См. В. Ф. Палий. Бухгалтерский учет в система экономической информации. — «Бухгалтерский учет», 1973, № 4, стр. 17.

<sup>48</sup> Vt. näit. A. Gozulov. Majandusstatistika. Tln., 1970, lk. 20; Н. А. Клипарисов. Курс теории бухгалтерского учета. 6-ое переработанное издание. М., 1960, стр. 23; П. И. Камышанов. Основы бухгалтерского учета. М., 1973, стр. 7.

<sup>49</sup> A. S. Margulis. Raamatupidamine NSV Liidu rahvamajandusharudes. Tln., 1953, lk. 4.

<sup>50</sup> М. Климанс. Elementy kontroli wewnetrnej w rachnunkowoši prezedsiebiorstw. Warszawa, 1967, s. 14—17; А. Иванов. Revisjon ja kontrolli kaubanduses. Tartu, 1969, lk. 19, 22; И. Митрофанов. Основные виды проверок и методы их организации. М., 1965, стр. 21—24; Народный контролер. Справочник. М., 1971, стр. 108 и сл.

<sup>51</sup> Vt. ЕКР Keskkomitee ja Eesti NSV Ministrite Nõukogu 30. aprilli 1970. a. määrus «Ametkonnasisese kontrolli parandamise kohta». — ENSV ÜVT, 1970, nr. 22, art. 199.

seadusandlus, kus ametkonnasisest kontrolli ja revideerimist vaadeldakse koos.<sup>51</sup> Eesti NSV Ministrite Nõukogu 20. augusti 1970. aasta määruse alusel moodustati ka reas ministriumides ja keskasutustes ühtne organ osakonna või grupi näol, kelle ülesannetesse kuulub nii kontrollimine kui ka revideerimine. Samuti toimub kontrollimine ja revideerimine ühise määrustiku kohaselt.<sup>52</sup>

Esimesel pilgul tundub neil asjaoludel olevat suurim kaal revideerimise olemuse määramisel. Ent tegelikult on olukord tunduvalt komplitseeritum.

Kõigepealt — kui käsitleda revideerimist kontrolli meetodina, peaks ta põhimõtteliselt kuuluma kõigi kontrollorganite relvastusse. Kehtestatud eeskirjadest aga nähtub, et revideerimisõigust evivad vähesed organid. Ametkonnasisest revideerimist teostavad kõrgemalseisvad organisatsioonid; 1) ministriumid ja keskasutused — neile alluvate valitsuste, ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide tegevuse üle; 2) linna- ja rajooninõukogude täitevkomiteede osakonnad ning valitsused, koondised, trustid ja kombinaadid — neile vahetult alluvate ettevõtete, asutuste ning organisatsioonide tegevuse üle.<sup>53</sup> Ametkonnavälise revideerimise õigus on Eesti NSV Rahandusministeeriumil ja tema kohalikel organitel ning üksikutele teistele asutustel. Ka rahvakontrollikomiteed võivad vajaduse korral määrata ja läbi viia finantsmajandusliku tegevuse revisjone, kuid vastavate revisjoniorganite esindajate osavõtul.<sup>54</sup> Üldsegi ei tegele revideerimisega riiklikud inspeksioonid ja ühiskondlikud kontrollorganid. Küll aga võivad nad oma esindajate kaudu revideerimisest osa võtta.

Teiseks — võib märgata iseseisva revisjoniaparaadi kujunemist. Rahandusorganite juures oli see aparaat juba varemgi, kuid ametkondlike revisjoniorganite loomine ja iseseisvumine toimus alles hiljuti. Pealegi tuleb märkida seda, et revisjoniaparaat on juurdu nud ja arenenud mitte niivõrd kontrollorganite, kuivõrd raamatupidamise baasil. Siit ka revideerimise lähedane sugulus arvestusega. Baseerudes raamatupidamisel, alluvad ametkonnasisesed kontroll- ja revisjoniorganid Eesti NSV Rahandusministeeriumi Kontrolli ja Revisjoni Valitsuse kontrollile. Seega võib tinglikult kõnelda isegi omaette revisjonisüsteemist.

Kolmandaks — sõltuvalt kontrollimise ajast kõneldakse harilikult eel-, jooksvast ja järelkontrollist. Revideerimine toimub aga alati pärast täitmist, ettenähtud operatsioonide sooritamist ja on seetõttu võrreldav vaid järelkontrolliga. Peale selle nõutakse kont-

<sup>52</sup> Vt. Eesti NSV Ministrite Nõukogu poolt 4. augustil 1970. a. kinnitatud «Eesti NSV ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide tootmis- ja finantsmajandusliku tegevuse ametkonnasisese kontrolli ja revideerimise määrustik». — ENSV ÜVT, 1970, nr. 35, art. 316.

<sup>53</sup> ENSV ÜVT, 1970, nr. 35, art. 316.

<sup>54</sup> NSV Liidu rahvakontrolliorganite põhimäärus. Tln., 1969, lk. 13.

rollilt samuti nagu arvestuseltki operatiivsust, täpsust ja süsteemsust.<sup>55</sup> Revideerimise suhtes kehtivad küll kaks viimast nõuet, operatiivsus aga jääb rohkem tagaplaanile. Seda kas või revideerimise intervallide tõttu. Ametkonnasisese kontrolli ja revideerimise määrustik näeb ette isemajandavate ettevõtete ning organisatsioonide finantsmajandusliku tegevuse revideerimist üks kord aastas, majandusoperatsioone mitte teostavate asutuste ja organisatsioonide tegevuse revisjone vähemalt üks kord kahe aasta jooksul.

Neljandaks — neis tingimustes, kus revideerimine toimub kord aastas või aasta tagant, on peaarõhk asetatud tehtu hindamisele seaduslikkuse ja otstarbekuse seisukohalt. Revideerimise käigus selgitatakse välja, kas ettevõtte, asutuse või organisatsiooni poolt tehtud operatsioonid vastavad kehtestatud eeskirjadele, kuidas peetakse kinni finants- ja eelarvedistsipliinist, millised on rahaliste vahendite ning materiaalsete väärtuste hoidmise ja säilitamise tingimused, kas raamatupidamisarvestus on õigesti organiseeritud, operatsioone vormistavad dokumendid vastavad nõuetele ja raamatupidamiskirjendit on õiged.

Viiendaks — nagu arvestus, nii erineb ka revideerimine kontrollist oma range dokumentaalsuse poolest. Revideerimise aluseks on esmasdokumendid — kassaorderid, saatelehed, faktuurarved, lepingud, aktid jne. Esmasdokumentide põhjaliku uurimise teel tehakse kindlaks konkreetset väärnähtused, nende põhjused ja süüdiolivad isikud. Teiselt poolt on raamatupidamisarvestus ja aruandlus ise revideerimise objekt, mille käigus kontrollitakse arvestus- ja aruandlusandmete usaldatavust ning täpsust. Kontrollorganid seda ülesannet sageli üldsegi ei püstita: nad on rohkem arvestus- ja aruandlusandmete kasutajad kui nende õigsuse kontrollijad.

Arvestades nimetatud asjaolusid, jääb revideerimise tõlgendamine kontrolli meetodina kitsaks ja ühekülgseks. Olukorda ei muuda palju ka see, kui revideerimist vaadelda kontrolli ühe vormina. Ta jääb ikkagi aheldatuks kontrolli külge, kuigi need ahelad on tegelikult purustatud. Vähem vastuväiteid tekib sel puhul, kui revideerimine tunnistada arvestuse ja kontrolli kõrval iseseisvaks tagasiside vormiks. Selle kasuks räägib ühtlasi fakt, et nii kontrolli kui ka revideerimise iseloomustamisel kasutatakse paljuski ühesuguseid klassifitseerimisaluseid. Nii kõneldakse ametkondlikest ja mitteametkondlikest, plaanilistest ja plaanivälistest, täielikest ja osalistest, üld-, valik- ning kompleksrevisjonidest ja kontrollist.<sup>56</sup> Ühtset mõõdupuud saab kasutada sarnaste, kuid ikkagi

<sup>55</sup> Ср. В. Ф. Палий. Бухгалтерский учет в системе экономической информации. — «Бухгалтерский учет», 1973, № 4, стр. 18.

<sup>56</sup> Vrd. näit. А. Иванов. Revisjon ja kontroll kaubanduses. Tartu, 1969, lk. 29—33; Н. В. Блинова, В. И. Туранов. Народный контроль в СССР. Учебное пособие. М., 1969, стр. 52—54; В. И. Туровцев. Народный контроль. М., 1970, стр. 94—109.

iseseisvate nähtuste mõõtmiseks. Kuna määrustik nõuab plaaniliste revisjonide kompleksset läbiviimist, siis sarnaneb revideerimine paljuski nn. käitumisviisi-tagasisidega, mida kirjeldas N. Wiener.<sup>57</sup> Seda tagasiside vormi iseloomustab fakt, et tema kaudu laekunud informatsiooni ei kasutata mitte üksnes spetsiifiliste toimingute, vaid süsteemi kogu teguviisi, üldise käitumisjoone reguleerimiseks.

Ühtsus, erinevus, koostöö. Kui eelnevat lühidalt kokku võtta, siis esimene asi, mis vajab rõhutamist, on tagasisidevormide rohkus ja mitmekesisus nõukogude riigihalduses ning kõigi nende ühtsus ja terviklikkus. Kontroll, järelevalve, aruandlus, arvestus ja revideerimine pole selle tagasisidemehhanismi ainsateks, küll aga tähtsamateks lülideks. Neile kõigile on ühised sellised funktsioonid nagu informatsiooni kogumine ja töötlemine, reguleerimine, teiste ning oma kogemuste akumulatsioon. Kuigi tähendatud funktsioonide kaal üksikudel lülidel on erinev, kujuneb terviklik ühtsus just nende baasil. Pealegi on kõigile tagasisidevormidele ühtne see, et nende peegeldus on sisult tagasivaatav, retrospektiivne: fikseeritakse ja analüüsitakse tulemusi, mis on juba saavutatud. Sel põhjal kujundatakse hinnangud saavutatu kohta, selgitatakse, missugused tegurid mõjuvad soovitud, missugused soovimatus suunas, missugused rohkem, missugused vähem. Hinnangute järgi kavandatakse abinõud, kuidas antud konkreetsetes oludes talitada edaspidi. Tähendab — ehkki tuginetakse minevikku ja olevikku peegeldavale andmestikule, on tagasiside kõigis oma avaldusvormides suunatud tulevikku.

Selle ühtsuse taustal on igal tagasisidevormil oma spetsiifika, mille poolest ta erineb teistest. Järelevalve puhul paistab silma peegelduslik ühekülgsus, mis annab eeskätt informatsiooni õigusnormide täitmise, eriti kõrvalekallete kohta. Kuid seda kompenseerib operatiivne reageerimine seaduslikkuse rikkumise faktidele. Kontrollialane peegeldus hõlmab lisaks seaduslikkusele veel hinnanguid saavutatud tulemuste otstarbekuse kohta, kusjuures tähelepanuvääriv on teadustava informatsiooni ja reguleerimise vahetu ühtsus. Just reguleerimisfunktsiooni esilekündimise tõttu on järelevalvel ja kontrollil kõige tihedam ja vahetum kontakt juhtimisega ning ühes sellega ka võimu teostamisega. Arvestusel ja revideerimisel on see kontakt nõrgem. See-eest on aga nende informatiivne tahk kõige arenenum, mitmepalgelisem, püsivam ja süsteemikindlam. Samuti on informatsiooni töötlusaste siin sügavam ja analüüsi osatähtsus suurem. Seetõttu kasutatakse seda informatsiooni mitte üksnes ja mitte niivõrd jooksvaks reguleerimiseks ning korrigeerimiseks, vaid eeskätt strateegilise tähtsusega otsuste

<sup>57</sup> N. Wiener. Inimolendite inimlik kasutamine. Küberneetika ja ühiskond. — «Loomingu» Raamatukogu», 1969, nr. 45—47, lk. 34, 54.

kujundamiseks, plaaniprojektide koostamiseks ja prognoosimiseks. Informatsiooni dokumentaalsus, terviklikkus, täpsus, töödeldus — see kõik annab arvestusele ja revideerimisele eelise ka riigihaldussüsteemi mälu kujundamisel ning rikastamisel.

Ühes sellega tuleb kinnitada: haldussüsteemi tagasisidemehhanism on ühtne ja terviklik, kuid sellisel kujul ühtne ning terviklik, mis võimaldab olulisi erinevusi koostisosade vahel.

Seejuures võib täheldada tagasisidemehhanismi järk-järgulist diferentseerumist ja koostisosade iseseisvumist. Seda nii organisatsiooniliselt kui ka õigusliku seisundi, töövormide ja -meetodite osas. Niisugune diferentseerumis- ja eraldunud lülide iseseisvumisprotsess vastab haldusaparaadi üldisele arengusuunale. Kuid selge on ühtlasi, et sellega peab kaasnema integreerimine, erinevate lülide omavahelise koostöö arendamine ja koordineerimine. Selles osas on aga ilmne mahajäämus. Tagajärjeks on omaette nokitsemine, ühelt poolt teadustava informatsiooni sisuline dubleerimine, teiselt poolt peegelduslikud lüngad, meetodilise ühtsuse puudumine informatsiooni kogumisel, töötlemisel ja salvestamisel. Palju väärtuslikku informatsiooni jääb kasutamata sellepärast, et see pole ühismõelduline ega võrreldav. On tekkinud paradoksaalne olukord: tohutule informatsioonihulgale vaatamata valitseb informatsiooninälg.

Järelikult antud momendil on haldussüsteemi tagasisidemehhanismi ühtsuse, diferentseerimise ja koordineerimise küsimustest kõige aktuaalsemad just viimased.

### 3. Kontrolli põhiprintsiibid

Kui kontrolli olemuse ja tähtsuse analüüsi lähtealuseks oli osaja tervikukategooria ning sellele järgnes funktsioonide käsitlus, mida kontroll riigihaldussüsteemi koostisosana täidab, siis kolmas uurimisetapp seondub kontrolli põhiprintsiipide vaatlusega. Printsiibid moodustavad oma tervikus üldiste, kuid see-eest stabiilsete ideede, põhimõtete süsteemi, teoreetiliste alustugede karkassi, mis peegeldab kogu kontrollimehhanismi ja tema tegevuse kõige olulisemaid külgi. Printsiibid aitavad seega avada kontrolli olemust ja kajastavad ühtlasi tunnetuse enese küpsust. Polemiseerides E. Dühringiga, rõhutas F. Engels, et printsiibid pole mitte uurimise lähtepunktiks, vaid lõpptulemuseks, neid printsiipe ei rakendata looduse ja inimajaloo suhtes, vaid nad abstraheritakse neist; mitte loodus ega inimkond ei sea end printsiipide järgi, vaid vastupidi, printsiibid on õiged ainult sedavõrd, kuivõrd nad on kooskõlas looduse ja ajaloo.<sup>58</sup>

Tagasi v a a d e p r i n t s i i p i d e l e. Kontrolli printsiipidest

<sup>58</sup> F. Engels. Anti-Düring. Tln., 1951, lk. 32.

on kirjanduses palju juttu. Peaaegu kõik autorid, kes kontrolliküsimusi on käsitlenud, peatuvad ühel või teisel määral ka printsiipidel. Ainult neid printsiipe endid mõistetakse erinevalt. V. I. Zalužnõi paigutab kontrolli leninlike printsiipide alla masside osavõtu, avalikkuse, kontrolli pidevuse ja igapäevasuse, objektiivsuse, olukorra parandamise ning kaadri kasvatamise ja kontrollorganite tegevusühtsuse põhimõtte.<sup>59</sup> G. A. Kuzmitševa käsitleb selliseid põhimõtteid nagu massilisus, avalikkus, seaduslikkus, süstemaatilisus, objektiivsus ja tegelikkus.<sup>60</sup>

N. V. Blinova ja V. I. Turanov kõnelevad kontrolli rahvalikkuse, ühtsuse, üldisuse, alalisuse, tegelikkuse ja avalikkuse printsiipidest.<sup>61</sup> V. I. Turovtsev loetleb selliseid põhimõtteid nagu kontrolli massilisus, tegelikkus, kollektiivsus, seaduslikkus ja avalikkus,<sup>62</sup> V. S. Osnovin — kontrolli igakülgsus ja täielikkus, õigeaegsus, süstemaatilisus, tegelikkus ning efektiivsus, avalikkus,<sup>63</sup> L. Ozerov — masside osavõtt, kontrolli kõikehõlmavus, tegelikkus, abistamine ja vigade parandamine õigel ajal ja kogemuste üldistamine.<sup>64</sup> V. Vassiljev tõstab esiplaanile masside kaasatõmbamise, juhtivate töötajate osavõtu, kontrolli süstemaatilisuse, plaanipärasuse, faktilise olukorra väljaselgitamise ja vigade parandamise põhimõtteid,<sup>65</sup> seevastu G. A. Tumanov peab igasuguse informatsiooni, sealhulgas ka kontrolli kaudu laekuva informatsiooni puhul oluliseks selle usaldatavust, täielikkust, õigeaegsust ja süstemaatilisust.<sup>66</sup> Tihtipeale iseloomustatakse kontrolli samade printsiipidega, mis on omased riigihalduse tervikuna.<sup>67</sup>

Sellest kaugelki mitte täielikust loetelust nähtub printsiipide meelevaldne ja süsteemitu käsitlemine, kuigi seejuures viidatakse V. I. Leninile ja neis nähakse leninlike printsiipe. V. I. Lenini töödes on need mõtteavaldused tõepoolest olemas, kuid nad on sealt sageli mehaaniliselt välja võetud ega moodusta seetõttu

<sup>59</sup> См. В. И. Залужный. Народный контроль в современных условиях. М., 1970, стр. 45—111.

<sup>60</sup> См. Г. А. Кузьмичева. Контрольная деятельность местных представительных органов. Автореферат. М., 1970, стр. 8.

<sup>61</sup> См. Н. В. Блинова, В. И. Туранов. Народный контроль в СССР. Учебное пособие. М., 1969, стр. 7—14

<sup>62</sup> См. В. И. Туровцев. Народный контроль. М., 1970, стр. 21—35.

<sup>63</sup> См. В. С. Основин. Основы науки социального управления. Воронеж, 1971, стр. 168—170.

<sup>64</sup> См. Л. Озеров. Ленинские принципы организации контроля. М., 1965, стр. 3 и сл.

<sup>65</sup> См. В. С. Васильев. Контроль и проверка исполнения. — «Советы депутатов трудящихся», 1969, № 7, стр. 52—58.

<sup>66</sup> См. Г. А. Туманов. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1972, стр. 149—153.

<sup>67</sup> См., напр. Е. Н. Тагунов. О принципах осуществления народного контроля над деятельностью советского государственного аппарата. — Вопросы государства и права, вып. 1. Минск, 1969, стр. 44—51; Административное право. Под ред. А. Е. Лунеева. М., 1970, стр. 232.

orgaanilist tervikut. Olude sunnil pidi V. I. Lenin arendama kontrolliteooriat ja praktikat üheaegselt. Praktika kriteeriumi kohene kasutamine ja efektiivsemate lahenduste otsimine tõi endaga kaasa ka teoreetiliste seisukohtade evolutsiooni, mida on põhjalikult uurinud N. A. Voskressenskaja.<sup>68</sup> Ainuüksi sellepärast ei saa leninlikke teese mõtlematult tsiteerida. Pealegi tuleb arvestada tema loomingu-laboratooriumi keerukust ja omapära, seda, et V. I. Lenini tööd rajanevad üldise ning üksiku, abstraktse ja konkreetse, suhtelise tõe ja igas ajas kehtiva absoluutse tõe dialektilisel ühtsusel. On pikematagi selge, et suhtelist tõe ei saa üle kanda teistesse tingimustesse ilma mõtet moonutamata. Tähendab, V. I. Lenini idee-pärand nõuab loovat lähenemist, kaasaegset kaasamõtlemist, seda enam, et nüüdisaegsed tingimused on tundmatuseri muutunud. Ka teadmiste kogusumma, millele võib tänapäeval tugineda, on tohutult kasvanud.

Kõige sagedamini eksitakse selle vastu, et kontrollile omistatakse põhiprintsiibid, mis on karakterised riigihaldusele tervikuna. Teisiti öeldes, ei eristata osa ja terviku spetsiifikat ega mõisteta üldise ning üksiku dialektikat. Võrdlemisi üksmeelselt tunnistatakse töötajate aktiivset osavõttu, massilisust, rahvalikkust kontrolli üheks põhialuseks. Kuid see printsiip kehtib mitte üksnes kontrolli, vaid kogu juhtimistegevuse ja nõukogude riigihalduse kohta tervikuna. V. I. Lenin kinnitas sõnaselgelt, et üleminek riigi järkjärgulisele kaotamisele toimub Nõukogude riigi kaudu sel teel, et «järjest suurem hulk kodanikke, seejärel aga eranditult kõik kodanikud tõmmatakse süstemaatiliselt kaasa sellele, et nad otseselt ja igapäev kannaksid oma osa riigivalitsemise koor-mast.<sup>69</sup>

Kõneldes Nõukogude riigi võimsuse allikatest, märkis V. I. Lenin, et meil on olemas «imevahend», millega saab otsekohe, ühel hoobil kümnekordistada oma riigiaparaati, vahend, mida kunagi pole olnud ega saagi olla ühelgi kapitalistlikul riigil. See imevahend on töörahva kaasatõmbamine igapäevasele tööle riigi valitsemisel.<sup>70</sup>

Rahvahulkade osavõtt kontrollist ja riigihaldusest on vajalik, kuid selle ülepingutatud rõhutamisest jääb real juhtudel mulje, nagu oleks see eesmärk omaette. Eesmärki ja vahendit ei tohi aga kunagi ära segada. Kui küsimus seisneb kontrollis ja töötajate osavõtus sellest, siis on see mitte eesmärk, vaid vahend kontrolli efektiivsuse tõstmiseks ja nõukogude demokraatia arendamiseks. Kontrolli eesmärgina käsitledes võiksime rahul olla, sest võib loen-

<sup>68</sup> См. Н. А. Воскресенская. В. И. Ленин — организатор социалистического контроля. М., 1968, стр. 7 и сл.

<sup>69</sup> V. I. Lenin. Teosed. 27. kd., lk. 131—132.

<sup>70</sup> Vt. V. I. Lenin. Teosed. 26., kd., lk. 88.

dada tuhandeid ühiskondlikke organeid ja organisatsioone, kes tegelevad kontrolliga. Kui aga vaadata seda, mida nad on ära teinud, siis kujuneb olukord vastupidiseks — efektiivsus on madal.

Samuti nagu rahvahulkade osavõttu, nii ei saa ka parteilist juhtimist, demokraatlikku tsentralismi, planeerimist, sotsialistlikku seaduslikkust, rahvaste ja rahvuste võrdõiguslikkust tunnistada kontrolli spetsiifilisteks printsiipideks. Need põhimõtted, mida Ts. A. Jampolskaja nimetas organisatsioonilis-poliitilisteks printsiipideks,<sup>71</sup> moodustavad süsteemse terviku ning tulenevad ja kasvavad välja nõukogude korra olemusest, kajastavad selle objektiivseid külgi, olles seega aluseks kogu riigiaparaadi tegevusele.

Üldine avaldub üksiku kaudu, riigihaldusele omased organisatsioonilis-poliitilised printsiibid laiuvad oma koostisosadele, kusjuures nende konkreetsete avaldusvormid riigihaldussüsteemi eri lülides on erinevad. Seetõttu võime kohata ka kirjanduses katsetusi selle spetsiifika väljatoomiseks, kuidas parteilise juhtimise, demokraatliku tsentralismi ja elanikkonna kaasatõmbamise põhimõtte ning teised organisatsioonilis-poliitilised printsiibid kehasuvad kontrollisüsteemis.<sup>72</sup>

Kuid kõrvuti üldiste põhimõtete konkreetse rakendamisega on igal süsteemi koostisosal, sealhulgas ka kontrollil oma spetsiifilised printsiibid. Esialgu leidsid need kirjanduses kajastamist koos organisatsioonilis-poliitiliste printsiipidega ja hoidsid neist kramplikult kinni, kohati isegi niivõrd, et tekivad kattumised.<sup>73</sup> Kuid süsteemse käsitluse ja küberneetika ideede kiire levik on tõganud uurijad mitte üksnes suurte süsteemsete tervikute, vaid ka nende koostisosadeks olevate alaosüsteemide eripära avamisele. Kontrolli osas on see viinud mitmete uute printsiipide formuleerimisele. Kuna kontroll on seotud teadustava informatsiooniga, selle kogumise, töötlemise, edastamise ja salvestamisega, siis nähakse tema

<sup>71</sup> См. Ц. А. Ямпольская. К методологии наук управления. — «Советское государство и право», 1945, № 8, стр. 18—21; е е же. О принципах государственного управления. — «Советское государство и право», 1967, № 3, стр. 5; е е же. Принципы государственного управления. — «Научные основы государственного управления в СССР». М., 1968, стр. 67—90.

<sup>72</sup> См.: Государственный и общественный контроль в СССР. М., 1970, стр. 35—47; J. Lott. Rahvakontrolliorganite parteilisest juhtimisest Tartu linnas. — Ühiskondlike organisatsioonide parteilisest juhtimisest (EKP kogemustest). Tln., 1972, lk. 156 jj.

<sup>73</sup> См., напр.: Н. Бороджанов. Народный контроль и его место в системе государственных и общественных организаций социалистического общества (По материалам Таджикской ССР.) Автореферат. Душанбе, 1966, стр. 6; Е. В. Шорина. Функция и принципы контроля в Советском государстве. — «Советское государство и право», 1969, № 11, стр. 37; D. Urban. Kontrolle in der Leitungstätigkeit des sozialistischen Staates. — «Staat und Recht», 1970, H. 6, S. 913.

spetsiifika avaldumist sellistes põhimõtetes nagu süstemaatilisus, õigeaegsus, täpsus, operatiivsus, kõikehaaravus jt.<sup>74</sup>

Siin aga pesitseb uus oht. Kui algul varjutas üldine kontrolli spetsiifikat, siis nüüdsel kontrolli eripära uurimisel võib märgata sümptoome selle kohta, et nõrgeneb side üldisega, s. t. organisatsioonilis-poliitiliste printsiipidega. Ühtlasi paistab silma kontrolli printsiipide liigne pihustatus ja eraldatus, omavaheliste seoste nõrkus.

Samas aga kerkib küsimus: kuidas tagada õige ja põhjendatud lähenemine kontrolli põhiprintsiipidele?

Ilmselt tuleb püstitada teatud nõuded, millele need põhiprintsiibid peavad vastama. Eelnevate märkuste põhjal võib pidada üheks nõudeks nende rakendatavust teatud kindlas sfääris — kontrollisüsteemis. See ei tähenda muidugi riigihalduse organisatsioonilis-poliitiliste printsiipide ignoreerimist. Kõrgema astme süsteemi printsiipidena on neil määrav tähtsus kontrolli printsiipide suhtes; neid tuleb arvestada, neist on vaja lähtuda. Kuid see ei välista kontrolli printsiipide iseseisvust ja spetsiifilisust.

Teiseks on nõutav selline üldistustase, et printsiibid hõlmaksid eranditult kõiki kontrollorganeid ja mistahes kontrollialast tegevust riigihalduses, sest tegemist on peamiste ning põhiliste printsiipidega, mis on omakorda aluseks eri liiki kontrollorganite struktuuride ja tegevusele. Järelikult kontrolli põhiprintsiibid ei saa ega tohi olla nii üldised, et kattuksid riigihalduse organisatsioonilis-poliitiliste printsiipidega, samuti mitte nii konkreetseid, et hõlmasid üksikute organite tegevust.

Kolmandaks nõudeks on, et kontrolli põhiprintsiibid oleksid omavahel seotud ja moodustaksid süsteemse terviku, nagu on seda kontroll ise. Selles süsteemis ei pruugi kõigil printsiipidel olla ühesugune tähtsus, harilikult on mõni neist ikkagi domineerival positsioonil, kuid vajalik on nende vastastikune seos ja koostoime.

Nende nõuete põhjal võib formuleerida kolm kontrolli põhiprintsiipi. Need on kontrolli ühtsuse ja täielikkuse, objektiivsuse ning täpsuse, süstemaatilisuse ja operatiivsuse printsiip.

Kontrolli ühtsus ja täielikkus. Idee kontrolli ühtsusest ja täielikkusest, tema kõikehaaravusest ning universaalsusest, samuti esimesed katsed seda praktiliselt rakendada kuuluvad V. I. Leninile. Kõik tema jõupingutused olid suunatud sellele, et kujundada ja ühendada riiklik kontroll ülalt massilise ühiskondliku kontrolliga alt, mis moodustab kõikehaarava, üldise ja universaalse arvestuse ning kontrolli vundamenti.<sup>75</sup>

Riikliku ja ühiskondliku, kogu kontrolli ühtsuse ning täielikkuse

<sup>74</sup> Ср. Э. П. Седова. Кибернетика и управление обществом. — Научное управление обществом, вып. 6. М., 1972, стр. 255; Г. А. Туманов. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1972, стр. 149—153.

<sup>75</sup> Vt. V. I. L e n i n. Teosed. 26. kd., lk. 377.

printsiipl on realiseeritav vaid ühiskonnas, kus võim kuulub töölisklassile. Eksploataatorlikes maades pole valitsev klass ühiskondlikust kontrollist vähemalgi määral huvitatud. Mitte ükski kodanlik riik ei saa endale lubada seda, et riigiaparaadi kõrval eksisteeriks töötajate ühiskondlikud organisatsioonid, kes riigiaparaadi tegevust sisuliselt kontrolliksid ja reguleeriks. Kuid küsimus ei seisne ainult ühiskondlikust kontrollis. Tingituna eraomandi killustavast toimest pole kodanlik ühiskond tervikuna ei juhitav ega kontrollitav. Seetõttu ei saa ka stiihiliselt arenevas ühiskonnas kõnelda kontrolli ühtsusest, veel vähem täielikkusest.

Kuigi nõukogude võim löi algusest peale tingimused nii ühiskondliku kontrolli arenguks kui ka kontrolli ühtsuse tagamiseks, on siin aastate jooksul toimunud olulised nihked — kontrolli ühtsuse ja täielikkuse põhimõtte realiseerimisvormid on muutunud üha küpsemateks ja täiuslikumateks. Selle aluseks on meie maa üldine kiire areng. Asjaolust, et nõukogude ühiskond on saavutanud majanduslikul, sotsiaalsel, poliitilisel ja ideoloogilisel alal niisuguse arengutaseme, kus riik on kogu ühiskonna, kogu rahva huve teeniv tööriist ja tegemist on arenenud sotsialismiga, tulenevad omad järeldused kontrolli kohta:

a) koos kommunistliku ülesehitustöö mastaapide laienemisega suureneb ühiskondliku ja riikliku kontrolli sfäär ning tähtsus;

b) kontroll on muutunud üldrahvalikuks ja üldriiklikuks funktsiooniks, mille teostamisest võtavad osa töötajate laiad hulgad ning riigiorganid;

c) riigi ja nõukogude rahva huvide ühtelangemine teeb võimalikuks tiheda, järjest süveneva koostöö arenemise ühiskondliku ja riikliku kontrolli vahel.

Üheks objektiivseks ühiskondlikku ja riiklikku kontrolli ühendavaks teguriks on veel see, et kõik kontrolliga tegelevad ühiskondlikud ja ühiskondliku isetegevuse organisatsioonid ning riigiorganid, sealhulgas ka riigihaldusorganid, kuuluvad nõukogude demokraatia ühtsesse süsteemi.

Selle süsteemi põhiliseks iseärasuseks on tõik, et puhtriiklike vormide kõrval eksisteerib veel terve rida ühiskondlikke, mille kaudu töötajad riigi juhtimisest aktiivselt osa võtavad. See on loomulik, sest ilma ühiskondlike organisatsioonideta, mis hõlmavad peaaegu kõiki töötajaid, ei saa täita kommunismiehitamise ajaloolisi ülesandeid. Need nõuavad kõigi, nii ühiskondlike kui ka riiklike organisatsioonide jõupingutuste ühendamist ja nende kooskõlastatud tegevust. Seejuures on nõukogude demokraatia süsteemi loomus selline, et see saab areneda ainult ühes suunas — järjest laiem ja täielikuma demokratiseerimise suunas. Selles peitub tema kommunistlikuks omavalitsuseks ümberkujunemise alus.

Kontrolli alal võimaldab nõukogude demokraatia süsteem:

a) ühiskondlikel ja ühiskondliku isetegevuse organisatsiooni-

del võtta järjest aktiivsemalt osa riigiorganite tööst laiaulatusliku kontrolli kujul;

b) niisuguse arengutendentsi kujunemist, kus riigiorganite kontrollifunktsioonid lähevad järk-järgult üle ühiskondlikele organisatsioonidele või siis täidavad neid riiklikud ja ühiskondlikud organisatsioonid ühiselt;

c) korraldada kogu kontrollialast tegevust nii, et nõukogude ühiskonna ja riigi edasise arengu käigus toimub ühiskondliku ja riikliku kontrolli järjest tihedam põimumine ja liitumine kuni organisatsiooniliselt ühtse süsteemi väljakujunemiseni.

Järelikult ühiskondlike ja riiklike kontrollorganite kuulumine nõukogude demokraatia süsteemi määrab kindlaks nende arengusuuna, nende tee kommunistliku omavalitsuse organite hulka.

Nende tegurite hulka, mis seisavad kontrolli ühtsuse ja täielikkuse teenistuses, kuuluvad samuti erinevate kontrollorganite funktsioonide teatud samasus, riikliku ning ühiskondliku kontrolli objektide oluline kattumine, eriti aga parteilise juhtimine. Nii ühiskondliku kui ka riikliku kontrolli eesotsas on Kommunistlik Partei, kes on kommunistliku ülesehitustöö organiseerivaks ja juhtivaks jõuks. Partei selline osa tuleneb tema positsioonist nõukogude demokraatia süsteemis, sellest, et ta on töörahva kõigi, niihästi ühiskondlike kui ka riiklike organisatsioonide juhtiv tuumik.

Kuna partei on kõrgemat tüüpi ühiskondlik organisatsioon, siis kujutab ka parteiline kontroll endast ühiskondliku kontrolli kõrgeimat vormi. Sellisena on ta eeskujuks ka riiklikule kontrollile. Veelgi enam — arvestades ühelt poolt parteilise kontrolli suurt autoriteeti ja teiselt poolt vajadust tõsta riikliku kontrolli osatähtsust majanduslikus ja kultuurilises ülesehitustöös, pidas V. I. Lenin vajalikuks ühendada partei- ja riigikontroll ühtseks süsteemiks.<sup>76</sup>

Partei XII kongressi otsusel saigi see teoks: Tööliste-Talupoegade Inspeksiooni Rahvakomissariaat ühendati pärast selle reorganiseerimist kõrgema parteikontrolli organiga — Keskkontrollikomisjoniga.<sup>77</sup> Kuna see idee tuli V. I. Leninilt, hakati kõnelema partei- ja riigikontrolli ühtsuse leninlikust printsiibist.<sup>78</sup> Kuid siin

<sup>76</sup> V. I. Lenin. Teosed. 33. kd., 454.

<sup>77</sup> Vt. NLKP kongresside, konverentside ja Keskkomitee pleenumite resolutsioonid ja otsused, I osa. Tln., 1956, lk. 714—718.

<sup>78</sup> Vt. Partei aktiivsed abilised. Eesti NSV partei- ja riigikontrolli organite töökogemustest. Tln., 1964, lk. 4; А. П. Константинов, В. М. В. И. Субарев. Ленинские традиции партийно-государственного контроля. Из истории создания и деятельности Ленинградской областной и городской КК-РКИ. Лениздат, 1963, стр. 4; Деятельность органов партийно-государственного контроля по совершенствованию государственного аппарата (от XII до XVI съезда партии). Сборник документов. М., 1964, стр. 5; Народный контроль в европейских социалистических странах. М., 1965, стр. 4; К. В. Гусев. Краткий очерк истории органов партийно-государственного контроля в СССР. М., 1965, стр. 25.

on jällegi tegemist V. I. Lenini mõtte liialt ühekülgse, absolutiseeriva käsitlusega. Ta pidas partei- ja riigikontrolli ühendamist vajalikuks pärast laastavat kodusõda, kui algas rahuliku ülesehitustöö periood, s. o. teatud konkreetsetes tingimustes, ega viidanud ning mistahes olukorras rakendatav. Ta kinnitas vaid, et kui see toob kasu, kui see on asja huvides vajalik, siis ei tohi parteilise ja riikliku kontrolli ühendamine mingit kahtlust tekitada.<sup>79</sup>

Nüüd on meil praktika kogemused, mis kinnitavad, et parteilise ja riikliku kontrolli ühendamine pole alati obligatoorne, vähemalt organisatsiooniliselt mitte. Kui sotsialistliku ülesehitustöö algperioodil oli see kaadri nappuse, klassivõitluse ja muude asjaolude tõttu kõigiti vajalik, siis NLKP Keskkomitee 1962. aasta novembripleenumi otsuse alusel taasmoodustatud partei- ja riigikontrolli organid reorganiseeriti ning eraldati pärast kolmeaastast tegutsemist.

Kas pole seetõttu asjatu kõnelda kontrolli ühtsusest? Kui silmas pidada organisatsioonilist külge, organite vahetut kontakti, siis küll. Samuti lahknevad kontrollorganite kohustused ja õigused, nende töövormid ja -meetodid. Mis aga neid kõiki siiski ühendab, on peegelduslik ja informatsiooniline aspekt. Tähendab — võib uurida ning leida ka üksikuid kattuvaid jooni mujalt, kuid põhiliseks kontrolli ühtsuse tagajaks on see, et eranditult kõik kontrollijad tegelevad teadustava informatsiooniga, mis erinevatele allikatele vaatamata moodustab terviku.

Kontrolli ühtsuse taandamine informatsioonile ei välista, vaid vastupidi, eeldab mitmekesisust kontrollorganite süsteemi, struktuuri ja õigusliku seisundi osas. Ainult sel teel osutub võimalikuks kindlustada mitte üksnes kontrolli ühtsust, vaid ka täielikkust, s. o. teadustava informatsiooni lünkadeta laekumist, selle mitmekesisust. Kontrolli ühtsus on seega vastuoluline ühtsus, mis hõlmab eripalgelist informatsiooni erinevatelt organitelt. Täielikkust ei saa siin mõista absoluutses tähenduses, vaid korrigeerimiseks ja otsustamiseks vajaliku informatsiooni täielikkuse ning igakülgse mõttes. Teiste sõnadega — kontroll peab olema küllaldane.<sup>80</sup> Seegi on rohkem ideaal, mille poole püüelda, sest häiringute tõttu informatsioonisüsteemis ei saa määratlematust täielikult välja tõrjuda.

Üldse — kontrolli ühtsuse ja täielikkuse printsiip on üheaegselt

<sup>79</sup> Vt. V. I. Lenin. Teosed. 33. kd., lk. 454.

<sup>80</sup> Vrd. H. Emerson. Kaksteist tootlikkusprintsiipi. — Töö ja juhtimise teaduslik organiseerimine. Tln., 1968, lk. 243—244; К. Адамцеки. О науке организации (Избранные произведения). М., 1972, стр. 129.

nii jäik kui ka paindlik. See avaldub selles, et kontrollile esitatud ühtsuse ja täielikkuse nõuded on jäävad, nende realiseerimisvormid aga muutuvad ning täiustuvad vastavalt kujunenud tingimustele, tagades sellega kontrolli arengu järjest süveneva ühtsuse ning täielikkuse suunas.

Kui jutt on täielikkusest ja täpsusest, siis V. I. Lenin lubas teatud mõõndusi täielikkuse osas, et tagada informatsiooni täpsust. Oma kirjas V. A. Smoljaninovile ta märkis: «Parem kontrollida ainult osa Rahvakomissaride Nõukogu ning Töö ja Kaitse Nõukogu otsuseid . . . , kuid kontrollida kõige piinlikuma täpsusega.»<sup>81</sup> Sama mõte avaldub ka kirjas A. A. Korosteljovile: «Peasi — mitte kõike korruga haarata, vaid võtta parem käsile mõned asutused, väikesed ülesanded, seada endale algul tagasihoidlikud eesmärgid, kuid teostada neid visalt, unustamata alustatud, peatumata poolel teel ja minnes lõpuni.»<sup>82</sup>

Siit kooruvad ühtlasi välja kontrolli ühtsuse ja täielikkuse printsiibi olulised tunnused:

1. Ühtsus ja täielikkus — need on ühe printsiibi kaks tahku. Ühtsus eeldab alati diferentseeritust, seesmist liigendatust ja mitmekesisust. Täielikkus aga viitab sellele, missuguses ulatuses seda liigendust ning mitmekesisust hõlmatakse.

2. Kontrolli ühtsuse ja täielikkuse printsiibil on objektiivne tagapõhi: ühtne majanduslik ja sotsiaalne baas, antagonistlike vastuolude puudumine, ühiskondliku elu juhtimine ning koordineerimine kõigis sfäärides eesotsas Kommunistliku Parteiga.

3. Kontrolli ühtsus ja täielikkus — see on teadustava informatsiooni ühtsus ning täielikkus, mille aluseks on vastastikune informatsiooniline seos kõigi ühiskondlike ning riiklike kontrolliliikide ja -vormide vahel, samuti teiste tagasiside vormidega.

4. Ühtsuse ja täielikkuse printsiip toimib absoluutse ja suhtelise piirimail — nõuded on absoluutsed, realiseerimisel aga on täitmisviiside ja -vormide valikuvabadus. Valik on arengu nurgakivi. Seetõttu võib kõnelda kontrolli ühtsuse ja täielikkuse printsiibi kehtuse erinevatest küpsusastmetest.

Kontrolli objektiivsus ja täpsus. Kontroll peab olema mitte ainult ühtne ja täielik, vaid ka objektiivne ning täpne. Kontrolli objektiivsuse ja täpsuse printsiip tähendab juhtimisobjektides valitseva olukorra ning välistingimuste tõetruud ja üksikasjalikku peegeldamist, laekunud teadustava informatsiooni usaldatavust. See printsiip kasvab välja üldisest juhtimistegevuse aluseks

<sup>81</sup> V. I. Lenin. Teosed. 45. kd., lk. 524—525.

<sup>82</sup> V. I. Lenin. Teosed. 35. kd., lk. 477.

olevast objektiivsuse ja konkreetseuse põhimõttest<sup>83</sup> ning teenib seda.

Juhtimise objektiivsus eeldab ühelt poolt süsteemi funktsioneerimise ja arengu seaduspärasuste tundmist ja teiselt poolt konkreetsete tingimuste arvestamist, kus neid seaduspärasusi kasutatakse, sest üldine ei avaldu teisiti kui üksiku kaudu. Kontrolli ülesandeks ongi varustada juhtijaid tegelikkust õigesti kajastava informatsiooniga. «Informatsioon on selleks eluliseks faktiliseks materjaliks,» kirjutab V. G. Afanasjev, «mis aitab leida uusi, seni tundmatuid seadusi ja täpsustada juba avastatud, välja selgitada selle või teise seaduse avaldumise konkreetseid vorme antud olukorras, ja mis kõige tähtsam — välja töötada sel alusel eesmärgid, inimeste tegevuse eeskujud, mis optimaalselt vastaksid objektiivsete seaduspärasuste nõuetele. Ainult usaldusväärset informatsiooni kasutades, teisiti öeldes, konkreetseid eluprotsesse tundes võib õigeaegselt leida vigu ja takistusi eesmärgile viival teel, neid ületada, korrigeerida juhtimist ja viia see kooskõlla objektiivsete muudatustega.»<sup>84</sup>

Kontrolli objektiivsuse ja täpsuse rõhutamise vajadus tuleneb sellest, et mitmesuguste objektiivsete häiringute tõttu informatsioon moonduv ja kaotab väärtuse ning tähtsuse. Vahel moonutatakse informatsiooni ka teadlikult ja tahtlikult. Seda harilikult neil puhkudel, kui isiklikud ning kohalikud huvid seatakse üldhuvidest kõrgemale.

Järelikult on olemas objektiivset ja subjektiivset laadi barjäärid, mis vajavad ületamist kontrolli käigus, et tagada informatsiooni objektiivsus ning täpsus.

Riigihalduses tuleb paratamatult kokku puutuda nn. geograafilise barjääriga, kus juhtimis- ja kontrolliobjektid paiknevad teatud vahemaa taga. See on tüüpiline kesk- ja kohalike haldusorganite, samuti tööstuslike ministeeriumide ning ettevõtete ja paljude teiste puhul. Mõnikord ei pruugi see vahemaa olla eriti suur, kuid objektid asuvad raskesti juurdepäsetavates kohtades. On selge, et vahetu kontrollialane kontakt seetõttu nõrgeneb. Aruandeline kontroll küll jääb, kuid puuduseks on siin see, et andmed laekuvad

---

<sup>83</sup> См., напр.: С. Е. Каменицер. Принципы и методы управления промышленным производством. — Проблемы научной организации управления социалистической промышленностью (по материалам Всесоюзной научно-технической информации). М., 1968, стр. 24—26; О научных основах управления социалистическим обществом. Изд-во МГУ, 1969, стр. 7 и сл.; Наука и управление. I. Актуальные проблемы управления. Под об. ред. В. Г. Шорина. М., 1972, стр. 13 и сл.; Коммунизм и управление общественными процессами, т. 1. Под ред. А. К. Белых. Изд-во ЛГУ, 1972, стр. 25 и сл.

<sup>84</sup> В. Г. Афанасьев. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). Издание второе, дополненное М., 1973, стр. 277.

täitjatelt endilt ja nende vaatevinklist nähtuna, valgustades koha-pealset olukorda ühekülgsest. Antud juhul seisab väljapääs objek-tiivses kontrolli tihendamises ja aruandluse osalises peitelises dubleerimises, suuliste ja telefoni teel saadud andmete võrdlemise kirjalikega.

Kontrollimist häirivad samuti ametkondlikud barjäärid ja seda mitmes suhtes. Esiteks, ametkondlikud huvid ei kindlusta alati süsteemilise kontrolli objektiivsust ja puuduste väljatoomist. Seda näitavad rahvakontrolliorganite, riiklike inspeksioonide ja teiste riiklike kontrollorganite poolt avastatud väärnähted, mida ametkonnasisene kontroll pole märganud või tahtnud märgata.<sup>85</sup> Teiseks pole harvad juhud, et ametkondlikud barjäärid avalduvad tõrjuvas suhtumises koostöösse teiste kontrollorganitega ning oma-ette nokitsemises. Kolmandaks mõjutavad ametkonnad oma koos-seisus olevate riiklike inspeksioonide tööd, kelle tegevus väljub ametkondlikest raamidest, hõlmates teatud lõigus kas kõiki asu-tusi, ettevõtteid ja organisatsioone või ainult osa neist. Tähen-dab — kuigi ametkondlike barjääride vastu peetakse aktiivset võitlust, ei saa seda lõppenuks pidada. Endiselt seisab päevakor-ras ühelt poolt suurema iseseisvuse andmine riiklikele inspektsi-oonidele ja teiselt poolt väliskontrolli intensiivistamine, selle oskus-lik sobitamine ametkonnasisese kontrolliga.

Kontrollimisel on sagedane psühholoogiline barjäär. Kontrolli-jate ja kontrollitavate vahel käib varjatud võitlus. Ühed kesken-davad oma tähelepanu sellele, et iga hinna eest puudused ja väärnähtused välja tuua, teised aga sellele, et neid varjata. Kontrolli-jad ei tohi muidugi puudustest mööda minna ja neid varjama hakata, kuid on ühekülgne ka nendega piirduda. Kui analüüsida kontroll- ja revideerimisakte, siis pole raske veenduda, et need sarnanevad rohkem süüdistuskokkuvõttele kui dokumendile, mis kajastaks igakülgsest kontrollitavate ning revideeritavate objektide tegevust. Haruharva juhtub, et revident või kontrollija näeb posi-tiivseid nihkeid, uusi arengujooni kontrollitavate tegevuses, koha-likku initsiatiivi küsimuste lahendamisel, neid ideesid, mille pärast on tulevik ja mida oleks kasulik teistelegi teada anda. On põhjust kahelda, kas ainult ühepoolne, negatiivseid nähtusi käsitlev hin-damine julgustab ja ergutab inimesi. Eriti neid, kelle töö ülevaa-tuse ajal erilise tähelepanu all on. Kui sellele lisandub veel üle-olev suhtumine ja sisuline abi asendub puuduste kõrvaldamise kategoorilise nõudega, on pikematagi selge, et kõik hingavad ker-gendatult, kui sellised revidendid ja kontrollijad lahkuvad. Aja-kirjanduses kritiseeritakse tihtipeale revidente, kes on kuulsaks saanud seetõttu, et nad suhtuvad mõnikord inimestesse varjamatu

<sup>85</sup> Vt. O. Merima. Täitmise kontrolli organiseerimine. Tln., 1972, lk. 17—18; С. М. Устиною к. Совершенствовать внутриведомственный контроль. — «Бухгалтерский учет», 1973. № 7, стр. 4.

ja vaenuliku kahtlustamisega, pidades ausaid töötajaid sulideks.<sup>86</sup> Revidendi amet ei luba kedagi pimesi usaldada, veel vähem põhjendamatu kahtlustada. Valvsust ja usaldamatust ei tohi segi ajada. Kuna psühholoogiliste barjääride püstitajateks on eeskätt revideerijad ja kontrollijad, siis lasub neil ka kohustus barjääre lammutada, täiustada oma töömeetodeid ja -stiili, rajada tugev alus vastastikusele mõistmisele.

Mis puutub keelebarjääri, siis tänu vene keele oskuse kasvule meie vabariigis hakkavad teravused taanduma. Kuid väiksemates linnades ja maakohtades on see veel ikkagi probleemiks. Kontrolli teostamine tõlgi vahendusel viidab rohkem aega, kui sellest kasu on. Seetõttu komplitseerub kontrolli organiseerimine, seda eriti ühiskondliku kontrolli puhul.

Seoses ühiskondliku kontrolliga ilmneb teravalt veel üks oluline pidurdav tegur — oskamatus barjäär. V. I. Lenin hindas kõrgelt asjatundlikkust. Ta märkis, et iga töö nõuab teadmisi, juhtimistöö aga eriti. «... Et juhtida, peab olema kompetentne, peab täielikult ja täpselt tundma tootmise kõiki tingimusi, peab tundma selle tootmise tehnikat tema kaasaegsel kõrgusel, peab omama teatud teaduslikku haridust.»<sup>87</sup> Kuigi V. I. Lenin esitas nimetatud nõuded juhtijatele, kehtivad need täielikult ka kontrollijate suhtes, sest juhtimine ja kontrollimine on lahutamatud. Ent ühiskondlike kontrollöride küsitlemisel selgus, et 60—70% neist pidas oma kontrollialase tegevuse põhiliseks puuduseks just väheseid oskusi ja kogemusi. See pole suusoojaks lausutud enesekriitika, vaid väljendub ka kontrolli tulemustes, mis seisneb peamiselt plaanitaitmise andmete fikseerimises. See tõstab teravalt üles ühiskondlike kontrollöride väljaõppe küsimuse.

Kontrolli objektiivsus ja täpsust mõjutavad veel teisedki barjäärid, nagu majanduslikud, tehnilised, ajaloolised, mõistelised, terminoloogilised, resoneeruvad ja organisatsioonilised,<sup>88</sup> kuid siiski vähemal määral. Mõistetavalt tuleb võitluse teravik suunata nende mõjude vastu, mille moonutav toime on suurem. Ühed barjäärid võib täielikult kaotada, teiste mõju vähendada, kuid kõiki häiringuid pole siiski võimalik likvideerida. Nagu igasugune infor-

<sup>86</sup> Vt. näit. J. Raidla. Revident-kriitik. — «Edasi», 1969. 5. veebruar; H. Kadastik. Suhtlemise ABC. — «Edasi», 1970, 5. märts; S. Karja Staadionj tänavas. — «Edasi», 1970, 3. juuli; К. Иванов. Куда смотрит ревизор? — «Известия», 28 октября 1972; Н. Ананиашвили. Авторитет ревизора. — «Известия», 7 января 1973.

<sup>87</sup> V. I. Lenin. Taosed. 30. kd., lk. 397.

<sup>88</sup> См.: О. В. Елчаникова. Роль социальной информации и математических методов в выработке управленческих решений. — Научное управление обществом, вып. 3. М., 1969, стр. 238—239; Г. А. Туманов. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1972, стр. 106—110; Информационные системы в управлении производством. М., 1973, стр. 161—162.

matsioon, nii moonduvad ka kontrolli teel saadud ja edasiantud andmed. Tavaliselt jõuavad need päralt vähem täpses vormis ja kindlasti mitte täpsemalt, kui välja saadeti.

Niisiis, arvestades peegelduslikku ligikaudsust ja informatsiooni moondumist, võib kõnelda kontrolli objektiivsusest ja täpsusest mitte absoluutses, vaid suhtelises tähenduses. Sellepärast on otsustavkohane taandada küsimus kontrolli täpsusest võimalike kõrvalekallete arvestamisele, mis on paremini mõõdetavad. See mõõdetavus on võimalik kõigi informatsiooniprotsesside ühtsuse, kooskõlastatuse ja seostatuse korral, mis loob tingimused erinevatest allikatest saadud andmete võrdlemiseks ja koostöötleamiseks. Siin ilmneb kujukalt kahe printsiibi vastastikune toime: mida ühtsem ja täielikum on kontroll, seda kergem on otsustada selle objektiivsuse ning täpsuse üle.

Peale informatsiooniprotsesside seostatuse ja omavahelise võrdlemise on veel teinegi tee kontrollialase informatsiooni täpsustamiseks. See on kontrolli dubleerimine riigihalduse kõige tähtsamates, eluliselt olulistes lõikudes, mis annab täiendavat materjali võrdlemiseks ja moondunud andmete taastamiseks. Paralleelsete informatsioonivoogudega on võimalik küll täpsustada olukorda juhitavates objektides, tõsta riigihaldussüsteemi kui terviku töökindlust, kuid kõrvuti sellega on dubleerimisel oma miinuspool — see teeb haldusaparaadi töö kohmakaks, paindumatuks, kalliks ja jäigaks. V. I. Lenin tähendas, et tugev aparaat peab kõlbama igasugusteks manöövrteks. Kui aga aparaadi tugevus muutub kivinemiseks, takistab pöörakute tegemist ja poliitikale allumist, siis ei kõlba ta mitte millekski. Mida tugevam aparaat kui abivahend on, seda otsustavkohasem on ta manöövrile jaoks.<sup>89</sup>

Järelikult kontrolli dubleerimine õigustab end siis, kui muud võimalused on ära kasutatud ja informatsiooni täpsuse arvel saavutatud efekt korvab ning ületab dubleerimisega kaasnevad puudused.

Tähendab — seoses kontrolli objektiivsuse ja täpsuse printsiibi-ga ilmnevad järgmised asjaolud:

1. Samuti nagu ühtsuse ja täielikkuse, nii on ka kontrolli objektiivsuse ning täpsuse printsiibil kaks põhilist tahku. Üks rõhutab seda, et kontrollialasel peegeldusel oleks objektiivne, reaalsusele vastav sisu, teine — et seda sisu antaks edasi täpselt ja üksikasjalikult.

2. Kontrolli objektiivsus ja täpsus ei sünni iseenesest, vaid võitluses geograafiliste, ametkondlike, psühholoogiliste ja mitmesuguste muude barjääridega. Mida edukamalt neid barjääre ületatakse, seda objektiivsem ja täpsem on kontroll. Seega kontrolli objektiivsuse ja täpsuse printsiibil on suhteline iseloom.

<sup>89</sup> Vt. V. I. Lenin. Teosed. 32. kd., lk. 205.

3. Objektiivsuse ja täpsuse tagamise seisukohalt on olulise tähtsusega kõigi teadustavate informatsiooniprotsesside seostatus ja võrreldavus. Erilist rõhku tuleb panna just koosmöödetavatele ja seetõttu omavahel kõrvutatavatele nähtustele. Samuti on vajalik normeeriva ja kogu teadustava informatsiooni orgaaniline seos. Teisiti öeldes, objektiivsuse ja täpsuse printsiip toimib kontrolli ühtsuse ja täielikkuse põhimõttele tuginedes. Kuna teadustava informatsiooni objektiivsusest ja täpsusest sõltub suuresti haldussüsteemi töökindlus ning efektiivsus, siis ei saa ka alati dubleerivaid kontrollimisi hukka mõista. Sel puhul, kui dubleerimine teenib informatsiooni täpsustamise eesmärki, on tal positiivne tähendus. Teatud puhkudel ei pidanud V. I. Lenin paljuks isegi kolmekordset kontrolli. Seoses Ameerika Ühendriikidest saabuva vilja vastuvõtmise korraldamisega kinnitas ta: «Ilma **kolmekordse** kontrollita ei saa mitte kui midagi valmis ja me jääme häbisse.»<sup>90</sup>

Kontrolli süstemaatilisus ja operatiivsus. Ühtsuse ja täielikkuse, objektiivsuse ning täpsuse kõrval on kontrolli kolmandaks põhiprintsiibiks süstemaatilisuse ja operatiivsuse põhimõte. Teadustava informatsiooni süstemaatilise ja operatiivse laekumise nõue tuleneb riigihalduse igapäevasest, alalisest ja operatiivselt toimivast loomusest. Kontrolli süstemaatilisus ja operatiivsus pole seega eesmärk omaette, vaid vahend, mis võimaldab kõrvalekaldeid ja puudusi juba eos avastada ning likvideerida.

Sellepärast pole sugugi juhuslik, miks V. I. Lenin osutas oma sõnavõttudes, eriti aga kontrollitöö praktilisel organiseerimisel suurt tähelepanu kontrollialase informatsiooniprotsessi alalisele ja kiirelt kulgevale iseloomule. Seoses Rahvakomissaride Nõukogu ning Töö ja Kaitse Nõukogu töö ümberkorraldamisega kirjutas ta A. D. Tsjurupale: «On tarvis koos Gorbunoviga välja töötada kirjalikud eeskirjad küsimuste esitamise ja arutamise korra kohta ning kontrollida vähemalt kord kuus **Teil isiklikult**, kas neist peetakse kinni, kas nad saavutavad eesmärki, s. o. paberiputuse, bürokraatliku asjaajamise vähenemist, suuremat süvenemist, rahvakomissaride suuremat vastutust, kiiruga valmislopsitud dekreetide asendamist hoolika, pideva asjaliku kontrolliga täitmise üle ja kogemuste kontrolliga, isikliku vastutuse sisseseadmiseiga...»<sup>91</sup>

Kuu aega hiljem, s. o. 20. veebruaril 1922. aastal läkitas V. I. Lenin A. D. Tsjurupale uue kirja, kus andis juhise: «Teil (ja Rõkovil) pühendada esmajärjekorras üks või, kui tervis lubab, kaks tundi päevas sellele, et tööd isiklikult kontrollida: kutsuda enda juurde (või sõita) mitte kõrgel kohal olijaid, vaid kolleegiumide liikmeid ja **neist allapoole**, X, Y, Z rahva-

<sup>90</sup> V. I. Lenin. Teosed. 45. kd., lk. 342.

<sup>91</sup> V. I. Lenin. Teosed. 35. kd., lk. 473.

komissariaadi tegeliku töö tegijaid, — ja kontrollida tööd, tungida sisse, koolitada, õpetada, tõsiselt läbi nüpeldada. Põhjalikult tundma õppida inimesi, otsida oskuslikke töötajaid. Selles on praegu asja tuum; selleta on kõik käskkirjad ja otsused määritud paberid.»<sup>92</sup>

Eriti selgesti ilmnes V. I. Lenini järjekindlus kontrolli süstemaatilise ja praktilise abi osutamise nõude realiseerimisel Metsa-peakomitee aruandluse korrastamise puhul. «Teades kriitilist olukorda kütteenete alal,» märkis ta, «... oleks Töölise-Talupoegade Inspektsioon pidanud

märtsis 1921 andma vormikohaselt, kirjalikult, nõu: korraldage aruandlus nii- ja niimoodi,

aprillis 1921 kontrollima, kuidas uus juhtkond ... on korraldanud aruandluse ja jällegi andma vormikohaselt, kirjalikult, nõu: parandage nii- ja niimoodi, muidu asi ei lähe.

mais 1921 veel kord kontrollima ja nii edasi iga kuu, kuni aruandlus on seatud rahuldavale järjele.»<sup>93</sup>

Järgimiseks ei ole siin mõeldud ettenähtud tähtajad, mis olenevalt konkreetsetest tingimustest võivad varieeruda, vaid kontrolli pidevus, järjekestvus ja abivalmidus. Üldse — kontrolli süstemaatilisust ning operatiivsust ei saa absoluutselt määratletuna vaadelda. Süstemaatilise ja operatiivse aste sõltub mitmetest asjaoludest, eeskätt aga sellest, missuguse haldusaparaadi lülige tegemist on, kas kontrollitakse täitmiseks vajalike tingimuste olemasolu, otsuste täitmise protsessi ennast või siis ainult resultate, samuti sellest, missugune on kogutava informatsiooni kasutamise otstarve — kas toimub selle alusel haldustegevuse vahetu reguleerimine, uute aktide vastuvõtmine või kogemuste üldistamine, selekteerimine ja mälu rikastamine.

Üldreeglina võib märkida, et riigihaldussüsteemi madalamates lülides, kus lasub reguleerimise põhiraskus, on vajalik kontrolli suurem sagedus, mitmekülgsus ja intensiivsus kui kõrgemates lülides, kus tegeletakse rohkem prognoosimise, perspektiivse planeerimise ja strateegiliste otsuste väljatöötamisega. Väiksem operatiivsus asendub siin informatsiooni põhjalikuma töötlemise ja üldistamisega. Sama kehtib ühtlasi mälu rikastamiseks ettenähtud informatsiooni kohta. V. I. Lenin ei väsinud kordamast, et kõik kogemused, abinõud ja meetodid tuleb süstemaatiliselt, järjekindlalt, korduvalt ning mitu korda läbi proovida, ära võrrelda, tundma õppida.<sup>94</sup> Mida mitmekülgssem, korrastatum ja usaldusväärsem on

<sup>92</sup> V. I. Lenin. Teosed. 35. kd., lk. 475.

<sup>93</sup> V. I. Lenin. Teosed. 33. kd. lk. 24.

<sup>94</sup> Vt. V. I. Lenin. Teosed. 32. kd., lk. 360, 367; 33. kd., lk. 23.

mälu, seda väiksem võib olla operatiivse teadustava informatsiooni hulk ja kontrolli sagedus. Oma mõju avaldavad ka süsteemi stabiilsus ning töökindlus: väiksema stabiilsuse ja töökindlusega süsteemides on nõutav sagedam kontroll kui stabiilsetes ning töökindlates.

Praktilises kontrollitöös on sagedaseks nähtuseks, et rohkem jälgitakse neid objekte, kus töö takerdub. Kontrolli teraviku suunamine on neile muidugi vajalik ja paratamatu, kuid seejuures ei tohi teised kontrolli alt välja libiseda. Reeglina tuleb kontrollida mitte üksnes hooletuid töötajaid, vaid ka neid, kes töötavad hästi, sest kontroll on eelkõige kord, see distsiplineerib töötajaid, hoiab ära vead, suurendab töötajate vastutustunnet oma töö eest ega lase tekkida rahulolu saavutatuga ja leppimist puudustega.

Seoses kontrolli süstemaatilise ja operatiivsuse printsiibiga võib seega üldistavalt märkida:

1. Selle põhimõtte korduv rõhutamine ja sagedane esiplaanile tõstmine tuleneb sellest, et tagasiside üldse, kontroll aga eriti, kipub hilinema, mis vähendab selle efektiivsust. Hilinemise tõttu puutub kontroll kokku juba asetleidvate puudustega ega ole võimeline neid vältima või eos likvideerima. Järelikult süstemaatilise ja operatiivsuse printsiibi lahutamatuks koostisosaks on kontrolli õigeaegsuse nõue.

2. Kontrolli süstemaatilise ja operatiivsuse printsiibi sisu täpsustab mitte üksnes õigeaegsuse, vaid ka optimaalsuse, praktilise abi osutamise, järjekindluse ja asja lõpuleviimise nõue. Need printsiipi iseloomustavad tunnusjooned ja nõuded ühelt poolt ning konkreetset riigihalduse ülesanded ja tingimused teiselt poolt annavad vastuse küsimusele kontrolli sageduse ning intensiivsuse kohta antud olukorras.

3. Mida rohkem edasi, seda suurema kaalu omandab kontrolli süstemaatilisus ja operatiivsus, sest riigihaldus tervikuna kiireneb ning intensiivistub. Kontrollil tuleb sellega sammu pidada. Süsteemi stabiilsuse huvides on vaja, et otse- ja tagasiside oleksid tasakaalustatud. On tuntud tõsiasi, et süsteemitu ja hilinev kontroll halvab juhtimistegevust, ülepaisutatud kontrolliga aga kaasnevad asjatud kulud.

**L õ p p m ä r k u s e d.** Kõigepealt — kuigi kontrolli printsiipide loetelu kirjanduses on võrdlemisi kirju, võib siin siiski täheldada sügavamaid mõttehoovusi ja nende arengut. Kõige üldisemas plaanis võib märkida seda, et esialgu puudus kontrolli printsiipidel oma spetsiifika, need kattusid kas osaliselt või täielikult nõukogude riigihalduse üldpõhimõtetega. Kodanlikus kirjanduses oli olukord vastupidine — spetsiifilistest kontrolli printsiipidest ja tunnustest oli palju juttu, kuid need pole alati leidnud seostamist juhtimise põhimõtetega. Edasised nihked printsiipide käsitluses nii meil kui ka kodanlikes maades on seotud süsteemsete ideedega. Meil on

see viinud kontrolli kui omaette süsteemi spetsiifiliste printsiipide otsingule ja nende ühendamisele riigihalduse üldpõhimõtetega, kodanlikud teadlased pole aga paljudel juhtudel üldise ja spetsiifilise ühendamise ülesannet üldsegi püstitanud. Seevastu on püütud kontrolli printsiipe tuletada vahetult tagasiside teooriast, kuid selline otsene ülekanne tehnikavallast pole andnud soovitud tulemusi. Küll aga tuleb hinnata mõttearengu suunajana küberneetika ideed juhtimise ja kontrolli informatsioonilisest loomusest.

Teiseks — kui kontrolli vaadelda omaette teadustava informatsioonisüsteemina, s. o. spetsiifilise tagasiside vormina, siis peegeldavad selle olemuslikke külgi kõige ilmekamalt sellised põhiprintsiibid nagu informatsiooniprotsesside ühtsus ja täielikkus, objektiivsus ning täpsus, süstemaatilisus ja operatiivsus. Neile printsiipidele on karakterseid järgmised momendid: a) nad tulenevad riigihalduse kui kõrgemat järku süsteemi organisatsioonilis-poliitilistest printsiipidest ja tuginevad neile, kuid ei dubleeri neid; b) kajastades kontrolli kõige üldisemaid ja kõige tähtsamaid tahke, on nad omakorda aluseks kontrollimehhanismi organisatsioonilise ülesehituse, selle üksikute lülide struktuuri ning tegevuse printsiipidele; c) neil on teatud sarnasus ja osaline ühtlangevus tagasiside teiste vormide printsiipidega, mis tuleneb nende funktsionaalsest sarnasusest ning tegevusühtsusest, kuid nende põhimõtete rakendamine toimub erineval kujul; d), nagu kontroll ise, nii moodustavad ka selle põhiprintsiibid ühtse seostatud ja vastastikusel koostööl rajaneva terviku.

Kolmandaks — see kontrolli põhiprintsiipide vastastikune seos ja sõltuvus on niivõrd oluline, et ühtegi neist ei saa välja jätta, muidu kaotavad teised oma mõtte. Teadustav informatsioon võib laekuda küll süstemaatiliselt ja operatiivselt, kuid sellega pole midagi peale hakata, kui puudub objektiivsus ning täpsus. Ei aita aga ka kontrolli objektiivsus ja täpsus, kui informatsioon laekub osaliselt, juhuslikult ning hilinemisega. Asjatu on taotleda samuti kontrolli ühtsust ja täielikkust, ilma et see oleks ühendatud objektiivsuse ning täpsuse, süstemaatilisuse ja operatiivsuse printsiibiga. Ainult need kolm printsiipi koos võetuna moodustavad süsteemse terviku. See on niisugune süsteem, mis koosneb vaid minimaalsetest elementidest. On soovitatud arvata sellesse süsteemi veel muidki põhimõtteid, nagu kontrolli tegelikkus, optimaalsus, resultatiivsus, paindlikkus, avalikkus, seaduslikkus, mõjucus jne. Kuid selline süsteem sisaldab liiasust — osa printsiipe on omased riigihaldusele tervikuna, teine osa printsiipidest kuulub aga elementidena juba nimetatud põhiprintsiipide koosseisu. Teadus peab ehitama oma süsteemid miinimumist lähtudes, et selle põhjal otsustada, mis on obligatoorselt vajalik ja paratamatu, mis mitte.

# О СУЩНОСТИ КОНТРОЛЯ В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Х. Х. Шнейдер

## Резюме

Диалектика развития как управления, так и контроля такова, что в ходе строительства коммунизма их роль непрерывно возрастает. Вообще можно отметить такую закономерность: чем обширнее, разностороннее и быстрее становится работа по экономическому и социально-культурному строительству, тем сложнее оказывается управление ею, тем больше возрастают требования в отношении охвата, оперативности и точности контроля.

В то же время в литературе не имеется однозначного ответа на вопросы о том, что следует понимать под контролем, каковы его характерные признаки и роль в системе управления.

Конкретный анализ контроля убедительно показывает, что он выполняет в государственном управлении функцию обратной связи. Увязывание контроля с кибернетической обратной связью вытекает из очевидной функциональной аналогии, поскольку контроль, как и все другие формы обратной связи, дает руководителям информацию определенного содержания относительно того, как управляемыми выполнены полученные ими распоряжения. Контроль всегда означает измерение и оценку уже сделанного, сопоставление цели с результатом. выявление ошибки в управлении. Таким образом, контроль — это орган чувства, воспринимающий ритм жизнедеятельности системы управления, без которого руководство не имеет необходимого представления о своих возможностях в отношении регулирования системы.

Контроль в виде обратной связи является не только средством сбора, обработки и передачи информации, характеризующей деятельность управляемых, но и средством накопления знаний и опыта управленческой системы, т. е. средством формирования и пополнения памяти. Делается это двумя способами — путем оценки и отбора опыта других и путем аккумуляции опыта собственной системы. Особая ценность контроля заключается здесь в том, что он оперирует информацией, выдержавшей продолжительное испытание практикой.

С точки зрения системы как целого, контроль выполняет еще одну важную функцию — помогает охранять и оберегать систему управления от внутренних и внешних помех и восстанавливать нарушенное равновесие. Происходит это, с одной стороны, путем информирования органов управления о поме-

хах, а с другой — путем применения непосредственных корректирующих мер.

Контроль — это специфическая форма обратной связи, отличающаяся от бухгалтерского и статистического отчета, общего надзора и ревизии, выполняющих те же самые функции обратной связи. Учитывая это, можно сформулировать три основных принципа контроля. Это — принцип единства и полноты, принцип объективности и точности и, наконец, принцип систематичности и оперативности контроля.