

20. Гродненская губерния // Благотворительность в России: в 2 т. / Составлено Собственною Его Императорского Величества Канцеляриею по учреждениям Императрицы Марии. – СПб.: Типо-лит. Н. Я. Ныркина, 1907. – Т. 2: Список благотворительных учреждений. – С. 1–13.

21. НИАБ. – Фонд 2001. – Оп. 1.– Д. 1387. – Л. 1–5. Об учреждении в гор. Могилеве Дома Трудолюбия.

22. Минская губерния // Благотворительность в России: в 2 т. / Составлено Собственною Его Императорского Величества Канцеляриею по учреждениям Императрицы Марии. – СПб.: Типо-лит. Н. Я. Ныркина, 1907. – Т. 2: Список благотворительных учреждений. – С. 1–18.

23. Могилевская губерния // Благотворительность в России: в 2 т. / Составлено Собственною Его Императорского Величества Канцеляриею по учреждениям Императрицы Марии. – СПб.: Типо-лит. Н. Я. Ныркина, 1907. – Т. 2: Список благотворительных учреждений. – С. 1–21.

24. Деятельность Главного Управления. Бобруйский местный комитет РОКК // Вестник Красного Креста. – 1908. – март. – С. 96-97.

25. Разные вопросы // Вестник Красного Креста. – 1908. – Март. – С. 113–114.

26. Российское Общество Красного Креста в 1902 году // Трудовая помощь. – 1903. – №2. – С. 287–291.

27. Исторический обзор деятельности местных учреждений Красного Креста со времени их основания по 1908 год. – СПб.: Тип. В. С. Киршбаума, 1911. – 117 с.

28. Периодическая печать о Красном Кресте // Вестник Красного Креста. – 1908. – май. – С. 72–80.

(Дата подачи: 20.02.2017 г.)

В. И. Яковчук

Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Минск

V. Yakauchuk

The Academy of Public Administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus, Minsk

УДК 94(476)

ОРГАНИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ БЕЛАРУСИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

ORGANIZATION OF CONTROL ACTIVITIES IN THE STATE OF BELARUS: PAST AND PRESENT

В статье рассматривается исторический опыт организации контрольной деятельности в системе государственного управления Беларуси на разных исторических этапах развития ее государственности. Исследуются теоретические аспекты контрольной деятельности, эволюция государственных контрольных органов, раскрывается механизм организации контрольной деятельности в советский период белорусской государственности и на современном ее этапе. На основании изучения исторического опыта предлагаются меры по совершенствованию контрольной деятельности в Республике Беларусь.

Ключевые слова: история; государство; контроль; управление.

The article deals with the historical experience of the control activities of the state management system in Belarus at different historical stages of development of its statehood. We study the theoretical aspects of control activity, the evolution of the state supervisory bodies, reveals the mechanism of the organization of control activities in the Soviet period of Belarusian statehood and at the present stage of her. Based on the study of the historical experience suggests measures for improvement of the control activities in the Republic of Belarus.

Key words: history; State; control; control.

В теории государственного управления контроль рассматривается как одна из основных функций управления. По мере того как система государственного управления реализует намеченные цели, она должна постоянно отслеживать полученные результаты. Объективной необходимостью контроля является высокая степень неопределенности современной жизни, внешних и внутренних факторов, влияющих на функционирование национальных систем государственного управления, особенно таких небольших государств, каким является Беларусь. При этом контроль как функция управления проявляется как постоянный процесс, обеспечивающий достижение цели путем своевременного обнаружения проблем. Управляющее воздействие контроля проявляется прежде всего в том, что под его влиянием поведение управляемой системы удерживается в рамках заданной цели, нормативов, законов, стандартов. Контроль всегда нацелен на улучшение качества и повышение эффективности управления. Поэтому очень важно не только знать, но и эффективно использовать исторический опыт организации государственного контроля в Беларуси.

В ходе исторического развития контроля как функции управления постепенно формировались как специальные государственные органы, так и определенная категория лиц, которые профессионально занимаются этой деятельностью в органах государственной власти и местного самоуправления. Одновременно формировалась специальная область человеческого знания по управленческому контролю.

Следует отметить, что управленческая функция контроля стала просматриваться с появлением на определенном историческом этапе на белорусских землях древних государств-княжеств (Полоцкого, Туровского, Витебского, Минского, Волковысского и др.) и созданием государственного аппарата. Организацией государственного контроля занимался князь как главное лицо в системе власти, Рада, которая хоть и была при князе совещательным органом, однако часто использовала функцию контроля за выполнением принятых княжеских решений. Еще большими контрольными полномочиями в древних белорусских княжествах обладало общее собрание граждан – вече. Оно собиралось для решения различных вопросов: ведения войны и заключения мира, установления перечня обязанностей и налогов, принятия решений по организации ополчения и обороны и, в том числе, контроля и оценки, выражаясь сегодняшним языком, эффективности государственного управления. На вече давалась оценка принятым го-

сударственным решениям, степень и качество их исполнения, в том числе и самим князем.

В исторических источниках отмечено, что вече более активно действовало в городах, где проживали богатые, относительно независимые от князя граждане, которые могли открыто и демократично оценить деятельность князя и выступить на вече против воли правителя. Например, в Полоцке вече было реальным противовесом власти князя. Полоцкое вече трижды (в 1138, 1151, 1159 гг.) изгоняло своих князей. А вече г. Друцка играло немалую роль в политической жизни не только своего города, но и оказывало влияние на ход событий в Полоцке. В повседневной жизни контрольные функции от лица князя и государства осуществляли должностные лица, такие как посадник, тысячник, подвойский, ключник, тивун и др. [1, с. 22–27].

В Великом Княжестве Литовском великий князь обладал широкими полномочиями осуществления контроля во всех сферах жизнедеятельности государства. Вместе с тем, по мере развития сословно-представительных органов Рады и Сейма, они в определенной степени ограничили власть великого князя, расширяя собственную функцию контроля. Рада была контролирующим, законодательным и, частично, исполнительным органом. Контрольные функции Рада осуществляла либо в полном составе, заслушивая доклады отдельных служебных лиц, либо поручая членам Рады (панам-радным) проводить отдельные мероприятия, проверки и ревизии. Контрольную функцию документационного обеспечения государственного управления выполняла Канцелярия ВКЛ, созданная в конце XIV в. в качестве личной канцелярии князя Витовта, а позже, в середине XV в., получившая статус общегосударственного учреждения, занимавшегося подготовкой документов центрального аппарата управления ВКЛ; обеспечением решений великого князя, Рады, Сейма; подготовкой дарственных грамот и т. д. [1, с. 22–27].

Однако формирование структур государственного контроля как одного из самостоятельных функциональных органов государственного управления началось после образования Белорусской ССР. В январе 1919 г. был создан Комиссариат государственного контроля Временного рабоче-крестьянского Советского правительства Беларуси, который в соответствии с решениями I Всебелорусского съезда Советов был преобразован в Комиссариат государственного контроля БССР.

После освобождения территории Беларуси от оккупации польскими войсками II съездом Советов Беларуси в декабре 1920 г. было образовано правительство республики – Совет Народных Комиссаров (СНК БССР) в составе народных комиссаров по военным делам, внутренних дел, юстиции, труда, социального обеспечения, народного просвещения, финансов, земледелия, связи, здравоохранения, рабоче-крестьянской инспекции (НК РКИ), продовольствия, а также председателей Совета народного хо-

зайства и Чрезвычайной комиссии. Структура НК РКИ БССР состояла из экономической инспекции с секциями (техничко-промышленной; продовольственной и сельскохозяйственной; сметно-кассовой) и отделов (административно-судебного; социально-культурного; охраны труда и здравоохранения). В соответствии с Положением о рабоче-крестьянской инспекции, утвержденным 17 декабря 1921 г., на НК РКИ БССР возлагались: контроль за деятельностью всех центральных и местных советских учреждений, предприятий и общественных организаций; борьба с бюрократизмом и волокитой; наблюдение за проведением в жизнь декретов, постановлений и распоряжений Советской власти; участие в обсуждении финансовых и материальных смет и планов производства; дача заключений по сметам ведомств и бюджету БССР. В обязанности НК РКИ входило также расследование и наблюдение за разбором жалоб и заявлений, поступающих в центральные и местные госорганы.

В дальнейшем по мере развития белорусского советского государства наркомат претерпевал различные трансформации, организационные и функциональные. В апреле 1923 г. государственный и партийный контроль были объединены в единую структуру. А в 1934 г. НК РКИ БССР был упразднен, а на его базе была создана Комиссия советского контроля при СНК БССР. Но уже 16 ноября 1940 г. Указом Президиума Верховного Совета (ВС) БССР Комиссия советского контроля была вновь реорганизована в Народный комиссариат государственного контроля (НКГК) Белорусской ССР [2, с. 50–51].

После освобождения территории Беларуси от немецко-фашистских захватчиков НКГК БССР возобновил свою деятельность на освобожденной территории республики уже в феврале 1944 г. В марте 1946 г. при реорганизации советских органов НКГК был переименован в Министерство государственного контроля Белорусской ССР с расширением полномочий. Например, министру предоставлялось право наложения дисциплинарных взысканий (с согласия заместителя Председателя Совета Министров (СМ) БССР) на ответственных должностных лиц за бесхозяйственность и нарушения по службе.

25 февраля 1958 г. партийный и государственный контроль вновь были объединены с образованием Комиссии советского контроля СМ БССР (с августа 1961 г. Комиссия госконтроля) и упразднением министерства. Но уже в 1962 г. в СССР согласно решениям ноябрьского Пленума ЦК КПСС началась коренная реорганизация контроля в стране. В БССР 18 декабря 1962 г. постановлением ЦК КПБ, Президиума ВС и СМ был организован Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПБ и Совета Министров БССР с упразднением Комиссии государственного контроля Совета Министров БССР. Председателем Комитета партийно-государственного контроля ЦК КПБ и Совета Министров БССР был назначен

С. О. Притыцкий. Он же одновременно являлся секретарем ЦК КПБ и заместителем Председателя СМ БССР.

В целях широкого привлечения общественности к выполнению контрольных функций в СССР 9 декабря 1965 г. был принят Закон «Об образовании народного контроля в СССР», в соответствии с которым в БССР органы партийно-государственного контроля были преобразованы в органы народного контроля. Это способствовало активизации контрольной деятельности граждан в системе государственного управления. Если в 1965 г. в республике действовало 10 309 групп и 13 645 постов народного контроля, в работе которых участвовало более 183 тыс. человек, то в 1981 г. – 27 800 групп, 11946 постов и 386 734 народных контролера. В комитетах народного контроля на общественных началах работало почти 16 тыс. внештатных инспекторов. По инициативе Комитета народного контроля (КНК) БССР с октября 1978 г. в группах и постах народного контроля на предприятиях, в колхозах, учреждениях и организациях стали действовать 13 тысяч школ народных контролеров, где обучалось более 355 тысяч человек, или 92 % членов групп и постов. Опыт работы таких школ был обобщен и высоко оценен КНК СССР [2, с. 50–51].

В соответствии с новым Законом СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле СССР» все комитеты и группы народного контроля образовывались на сессиях и работали под руководством соответствующих Советов народных депутатов. КНК союзных республик образовывались на сессиях соответствующих ВС сроком на пять лет. 13 марта 1980 г. ВС БССР был образован республиканский руководящий орган – КНК БССР в количестве 12 человек, в состав которого вошли также представители профсоюзных, комсомольских организаций, печати и других органов. Председателем Комитета был избран М. И. Лагир. Аппарат КНК БССР был организован по производственно-отраслевому принципу. В его составе действовали отделы: машиностроения и химической промышленности; топливной промышленности, энергетики, транспорта и связи; строительства и строительной индустрии; сельского хозяйства; легкой и пищевой промышленности; торговли, общественного питания и бытового обслуживания; плановых и финансовых органов; учреждений народного образования, науки, высших учебных заведений, культуры, здравоохранения и социального обеспечения. В задачи органов народного контроля входило вовлечение широких народных масс в управление делами государства, обеспечение систематической проверки исполнения директив партии и правительства советскими, хозяйственными и другими организациями, укрепление государственной дисциплины и социалистической законности [2, с. 51].

Обретение независимости Республикой Беларусь после распада СССР потребовало перестройки всей системы государственного управления. 4 июля 1990 г. КНК БССР был упразднен, но уже 13 марта 1992 г. был принят Закон «О Контрольной палате Республики Беларусь», в соответствии

с которым в стране был образован подотчетный Парламенту высший государственный орган финансово-экономического контроля – Контрольная палата Республики Беларусь, ее председателем был избран В. А. Сакович. А 23 сентября 1992 г. постановлением правительства был образован еще один контрольный орган – Департамент экономического контроля при Совете Министров Республики Беларусь, осуществлявший контроль за деятельностью органов исполнительной власти и субъектов хозяйствования. В соответствии с Положением о Департаменте он не должен был подменять функции Контрольной палаты. Директором Департамента был назначен Н. А. Позняк.

С введением в 1994 г. в Республике Беларусь института президентства одним из первых указов от 02.08.1994 г. № 16 была создана Служба контроля Администрации Президента Республики Беларусь (с 1996 г. – Служба контроля Президента Республики Беларусь), одновременно был упразднен Департамент экономического контроля при правительстве. Начальником Службы контроля был назначен В. Б. Долголёв, он же являлся заместителем Главы Администрации Президента Республики Беларусь [3].

В соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в Конституцию Республики Беларусь республиканским референдумом 24 ноября 1996 г., Указом Президента Республики Беларусь от 05.12.1996 г. № 510 был образован Комитет государственного контроля Республики Беларусь (КГК) путем преобразования Службы контроля Президента Республики Беларусь и упразднения Контрольной палаты Республики Беларусь. С созданием КГК были ликвидированы нередкий параллелизм и дублирование в работе двух высших государственных контрольных органов в стране. Председателем КГК был назначен начальник Службы контроля Президента Республики Беларусь Н. Ф. Домашкевич. В декабре 1998 г. КГК возглавил А. В. Кобяков, с июля 2000 г. по апрель 2006 г. деятельностью Комитета руководил А. А. Тозик, с октября 2006 г. по декабрь 2010 г. – З. К. Ломать, с декабря 2010 г. по октябрь 2014 г. – А. С. Якобсон, а в настоящее время – Л. В. Анфимов [3].

Правовой основой деятельности КГК стали Законы Республики Беларусь от 09.02.2000 г. «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь», от 16.08.2008 г. «Об органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь», от 01.07.2010 г. «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах», Указы Президента Республики Беларусь от 14.09.2008 г. «О Департаменте финансового мониторинга Комитета государственного контроля Республики Беларусь», от 16.10.2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» и ряд иных нормативных правовых актов, которые существенно расширили полномочия КГК и его структурных подразделений [4–7].

КГК и его территориальные органы работают во взаимодействии с другими госорганами и организациями, в том числе иностранных государств, международными организациями и гражданами. Руководители КГК и уполномоченные ими должностные лица принимают участие в работе коллегий, заседаниях и совещаниях государственных органов и организаций, при рассмотрении вопросов, относящихся к компетенции КГК. КГК является полноправным членом таких влиятельных международных институтов, как Международная организация высших контрольных органов (ИНТОСАИ), Европейская организация высших контрольных органов (ЕВРОСАИ), Совет руководителей высших органов финансового контроля государств-участников СНГ и др. Членство в этих организациях способствует укреплению международного авторитета страны, позволяет КГК получать информационные и методические материалы, оперативно обмениваться информацией с контрольными органами других стран, использовать их опыт, применять в своей работе международные стандарты финансового контроля, что позволяет повысить эффективность проверок, особенно во внешнеэкономической деятельности [8, с. 89–105].

Важнейшее место в деятельности КГК занимает финансовый контроль, направленный на проверку эффективного и целевого использования государственных бюджетных и внебюджетных средств, законности и правильности распределения финансовых средств и ведения бухгалтерских счетов. В ходе проведения комплексных мероприятий КГК выявляет системные нарушения законодательства и негативные тенденции в экономике и социальной сфере, неиспользуемые резервы повышения эффективности экономической деятельности, развития реального сектора экономики, предупреждает, выявляет и пресекает правонарушения в экономической сфере, принимает меры по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию террористической деятельности и т. д.

В целях обеспечения прав и законных интересов граждан контролирующие органы изучают состояние работы уполномоченных государственных структур с обращениями граждан по социально значимым вопросам. В этих целях используются разнообразные формы и методы: мониторинги, «прямые телефонные линии», приемы по личным вопросам, беседы с активными регионами, встречи с трудовыми коллективами и т. д. [3; 5; 8].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что организация контрольной деятельности в системе государственного управления Беларуси имеет давнюю историческую традицию и воспринимается практикой как одна из важнейших управленческих функций. В процессе развития белорусской государственности реализация функции государственного контроля трансформировалась под воздействием внешних и внутренних условий: реформировались организационные структуры, менялись формы и методы государственного контроля, в разной мере в осуществлении контроля участвовала общественность и т. д. В современных условиях динамичных изменений

система государственного управления должна находить оптимальные организационные структуры и эффективные формы и методы осуществления контрольной деятельности с использованием новейших технологий. Исходя из исторического опыта, необходимо понимать, что действенный контроль – необходимое условие сильной власти, важнейший механизм повышения эффективности и результативности государственного управления во всех звеньях и на всех уровнях. В системе управления контрольные функции государства должны оставаться в числе приоритетных. Они во многом определяют успешное проведение политики государства.

Список использованных источников

1. *Яковчук, В. И.* Теория и практика государственного управления: история развития: пособие / В. И. Яковчук. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2016. – 140 с.
2. Энциклапедыя гісторыі Беларусі: у 6 т. / Беларус. Энцикл.; рэдкал.: Г. П. Пашкоў (гал. рэд.) [і інш.]; маст. Э. Э. Жакевіч. – Мінск: БелЭн, 1997. – Т. 4. Кадэты-Ляшчэня. – 432 с.
3. Официальный сайт Комитета государственного контроля Республики Беларусь // Национальный интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: – <http://www.kgk.gov.by/ru/>.
4. О Комитете государственного контроля и его территориальных органах: Закон от 1 июля 2010 г. // Национальный интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kgk.gov.by/>. – Дата доступа 11.07.2010.
5. О Комитете государственного контроля Республики Беларусь: Положение (в ред. Указа Президента Респ. Беларусь, 16.04.2009 г., № 210) // Национальный интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravoby.info>.
6. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 октября 2009 г., № 510 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 66. – 1/11477.
7. О некоторых мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 26 июля 2012 г., № 332 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2012. – № 27. – 1/13654.
8. *Захарова, Л. М.* Система государственного контроля / Л. М. Захарова. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2013. – 123 с.

(Дата подачи: 13.02.2017 г.)