
ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ ПО ОТРАСЛЯМ И СФЕРАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 338

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: НАЧАЛЬНЫЙ ЭТАП СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

Докт. полит. наук, проф. САКОВИЧ В. А.

Белорусский национальный технический университет

Любое государство нуждается в увеличении государственной казны и упорядоченных финансах. Поэтому первые попытки ввести контроль в государственном деле относятся к далекому прошлому, к эпохе княжеских и королевских хозяйств.

Первые государственные органы с некоторыми функциями государственного контроля появились в государственном устройстве Великого княжества Литовского, составной частью которого являлась Беларусь, еще в XIV в. В те далекие времена все финансово-хозяйственные вопросы и государственная казна были в ведении земского подскарбия. Он ведал доходами и расходами государственной казны, осуществлял общее управление всем государственным имуществом. Его ближайшими помощниками были дворный и подскарбий, а также множество скарбников, ревизоров, сборщиков налогов и т. д.

В дальнейшем при нахождении Беларуси в составе Российской империи государственный контроль империи представлял собой самостоятельную часть государственного аппарата – камер-коллегию, которая была учреждена для «заведования казенными сборами». Ее основная задача состояла в наблюдении за распорядительными и исполнительными действиями, которые были связаны с приходом, расходом и хранением капиталов государственного бюджета.

После Октябрьской революции некоторое время существовали две формы контроля: с одной стороны, государственный, с другой – рабочий контроль. После длительных преобра-

зований рабочего контроля в рабоче-крестьянский, советский, государственный, партийно-государственный (5 декабря 1917 г., 23 января 1918 г., 11 мая 1918 г., 10 апреля 1919 г., 7 февраля 1920 г., 1923 г., 1934 г., сентябрь 1940 г., август 1957 г., июль 1965 г., ноябрь 1962 г.) в декабре 1965 г. был принят Закон «Об органах народного контроля СССР», на основании которого существующий партийно-государственный контроль был преобразован в народный контроль, просуществовавший до последних дней советской власти. В Беларуси Комитет народного контроля республики был ликвидирован в 1991 г.

Но в условиях отсутствия государственного суверенитета говорить о существовании в историческом прошлом независимого государственного контроля в Беларуси не приходится. Самостоятельный государственный контроль в Беларуси стал возможен только с момента образования суверенного, независимого государства. Поэтому днем образования государственного контроля Республики Беларусь с полным законным основанием следует считать 13 марта 1992 г. – день принятия Верховным Советом Республики Беларусь Закона «О Контрольной палате Республики Беларусь» [1].

Этому предшествовало то, что в условиях формирования государственности, перехода на рыночные формы хозяйствования, приватизации стали проявляться многочисленные финансовые и имущественные нарушения, а контроль, осуществляемый парламентскими комиссиями за действиями исполнительной власти, был явно недостаточен и неэффективен.

Данная ситуация создавала угрозу экономической безопасности молодого государства и побудила руководство и депутатов Верховного Совета задуматься о создании системы государственного контроля. Поэтому комиссия Верховного Совета Республики Беларусь по науке и научно-техническому прогрессу внесла на рассмотрение 10 января 1992 г. в Верховный Совет проект Закона «О Контрольной палате Республики Беларусь», который депутатами был одобрен в первом чтении.

После доработки в комиссиях по науке и научно-техническому прогрессу, по вопросам гласности, средств массовой информации и прав человека, по законодательству 13 марта 1993 г. закон [1] был принят, и сразу же своим постановлением Верховный Совет ввел его в действие. Причем Верховный Совет обязал руководство сформировать Контрольную палату в двухмесячный срок, укомплектовав ее высококвалифицированными финансистами, экономистами, юристами и другими специалистами.

В этот же день Верховный Совет, внося соответствующие изменения и дополнения в Конституцию [2], закрепил за Контрольной палатой статус высшего государственного органа финансово-экономического контроля.

Почему первый государственный контрольный орган независимой Беларуси был назван Контрольной палатой? Ведь практически во всех странах мира аналогичные органы парламентского финансового контроля называются счетными палатами. Следует напомнить, что в тот период законодательной деятельности у депутатов превалировал опыт формирования законодательства Республики Беларусь через заимствование законодательства СССР и других стран. Поэтому по аналогии с Контрольной палатой СССР (закон принят Верховным Советом СССР 16 мая 1991 г.) и появилось название Контрольная палата Республики Беларусь.

После принятия закона [1] встал вопрос об избрании первого председателя Контрольной палаты. Прерогатива внесения кандидатуры председателя в соответствии с законом принадлежала Председателю Верховного Совета. Поэтому на одном из заседаний Верховного Совета в 1992 г. на должность председателя Контрольной палаты им была выдвинута кандидатура депутата А. А. Добровольского, кото-

рую Верховный Совет в ходе голосования не поддержал. Не была поддержана кандидатура и депутата В. Б. Долголева. И только после третьей попытки председателем Контрольной палаты Республики Беларусь был избран депутат В. А. Сакович.

Председателем Контрольной палаты была сформирована рабочая группа из числа депутатов и специалистов, имеющих опыт государственного управления экономическими системами и отраслями экономики, финансово-экономического контроля. Рабочая группа на основании положений закона [1] сформировала структуру и определила требуемую численность для осуществления палатой своих полномочий: контроль за исполнением республиканского бюджета, формированием и расходованием валютных и внебюджетных государственных фондов, использованием государственной собственности, ходом разгосударствления и приватизации, эффективностью инвестиционной и внешнеэкономической деятельности и т. д.

Данные предложения председатель Контрольной палаты предложил членам Президиума Верховного Совета на утверждение. Однако на заседании Президиума Верховного Совета при утверждении структуры Контрольной палаты некоторые его члены выразили опасения, что, «Сакович хочет создать контрольный монстр». А ведь речь шла всего лишь о численности Контрольной палаты немногим более 120 человек. И это на всю республику.

К сожалению, постоянное сопротивление со стороны депутатов, должностных лиц центральных и местных органов управления и особенно руководителей областей шло на всех этапах создания, формирования и деятельности Контрольной палаты. Сложность формирования усугублялась также непростым периодом становления независимости Республики Беларусь. Все было новым и впервые, не было практически никакого опыта в области формирования системы государственного финансового контроля. Работники Контрольной палаты начинали свою деятельность практически с нуля.

В первые годы была проведена большая методологическая и организационная работа по созданию системы управления, координации и упорядочивания контрольной работы конт-

рольных органов республики. Решением Совета Контрольной палаты был утвержден порядок проведения проверок, ревизий, обследований и оформления материалов по их результатам, введены в действие разработанные Контрольной палатой Методики контроля республиканских и местных бюджетов, соблюдения законодательства в области отношений собственности и ее реформирования, контроля экспортно-импортных операций, инвестиционной деятельности субъектов хозяйствования, деятельности отраслевых министерств и ведомств по выполнению макроэкономических показателей.

Характер деятельности Контрольной палаты позволял оперативно выявлять слабые места в принятых законодательных актах, сбои в механизме их принятия и выполнения. Только в 1993 г. Контрольной палатой были внесены в Верховный Совет предложения об изменении и дополнении девятнадцати действовавших на тот момент законодательных актов и рассматриваемых в депутатских комиссиях законопроектов.

Вместе с тем уже первый год деятельности Контрольной палаты показал большие пробелы в законе [1], которые не позволяли повышать эффективность контрольной деятельности. Поэтому в декабре 1993 г. на десятой сессии Верховного Совета были внесены предложения по расширению функций и полномочий Контрольной палаты [3, 4]. На сессии многие предложения Контрольной палаты были встречены в штыки. Основное противодействие у депутатского корпуса, в первую очередь представляющего местные органы власти и хозяйственных руководителей, вызвало предложение о создании структурных подразделений Контрольной палаты в областях. (В последующем работники Контрольной палаты выявили огромные финансовые нарушения в деятельности местных органов власти). Только после того, как страсти улеглись, заседание сессии продолжилось. Большинство предложений Контрольной палаты было поддержано через внесение поправок в закон [1]. Существенно расширились функции и полномочия палаты, были узаконены территориальные инспекции, а следовательно, возросла и ответственность Контрольной палаты за создание условий для экономически безопасного развития государства.

Все это способствовало тому, что уже с первых лет деятельности Контрольной палаты финансово-экономический контроль в республике приобрел системный и целенаправленный характер. Это позволило пресечь многие нарушения, а зачастую и преступления в расходовании государственных средств и имущества.

Не ставлю в данной статье задачу сделать анализ финансовых нарушений того периода. Но, чтобы показать всю сложность работы Контрольной палаты, условия, в которых мы работали в тот период, приведу некоторые примеры (из-за давности срока – без фамилий, имен и названий фирм и банков).

Проводимые Контрольной палатой проверки коммерческих банков Беларуси показывали, что в их деятельности имеются многочисленные факты грубейшего нарушения законодательства и они наносят колоссальный ущерб государству. Так, объединив на первоначальном этапе в основном паевые взносы государственных промышленных предприятий, банки использовали их на цели, не связанные с производством. Основная масса кредитов банками направлялась в сферу торгово-посреднической деятельности. Более того, используя различные финансовые ухищрения и махинации, частные учредители во многих банках за бесценок, а зачастую почти бесплатно получили контрольный пакет акций и фактически стали за счет государственных предприятий владельцами банков.

Например, при создании одного акционерного банка при фактических затратах государственных предприятий на момент формирования уставного фонда 72,2 % в долларах США по истечении двух с половиной лет их доля в уставном капитале осталась всего лишь 2,7 %. То есть частное предприятие, затратив на каждую акцию всего лишь 2 цента, получило контрольный пакет банка, и это произошло несмотря на то, что государственные предприятия на момент создания банка вложили в каждую акцию 591 доллар США.

В целом за счет искусственного обесценивания вкладов государственных предприятий и организаций – основных учредителей и создателей коммерческих банков – частные предприятия и физические лица незаконно увеличили свою долю в дивидендах почти во всех

акционерно-коммерческих банках республики на 30–35 % и фактически завладели контрольными пакетами акций практически всех банков.

Председатель правления третьего коммерческого банка создал такие условия, при которых руководящие работники банка и отдельные должностные лица одного из облисполкомов на протяжении всего лишь 2–4 месяцев 1993 г. стали владельцами акций банка на крупные суммы, не тратя на их приобретение ни одного рубля своих денег.

Этот же коммерческий банк в нарушение законодательства и с молчаливого согласия Министерства финансов обслуживал финансовые средства республики, свободные бюджетные и внебюджетные средства без уплаты процентов за их пользование. Так, по состоянию на 1 сентября 1993 г. в распоряжении коммерческих банков таких средств было 137 млрд руб. С учетом того, что на тот период коммерческие банки выдавали кредиты под 80 % годовых, государственный бюджет только за год потерял почти 110 млрд руб. (Следует особо отметить, что государственный долг Беларуси на сентябрь 1993 г. составлял 129,6 млрд руб.) Как видно, у Беларуси в тот период могло и не быть столь огромного государственного долга. Дивиденды и проценты от использования этих бюджетных денег через повышенные зарплаты, премии, приобретение акций оседали в карманах учредителей коммерческих банков, банковских работников и должностных лиц.

В условиях становления рыночной экономики большие финансовые нарушения были практически во всех министерствах и ведомствах, в областях. И именно Контрольная палата первой начала вести борьбу с многочисленными финансовыми нарушениями, что было крайне сложно в условиях слабости государственной власти и огромного, на тот момент, политического противостояния.

Тем не менее Контрольная палата смогла установить жесткий контроль за формированием и использованием средств государственного бюджета, за ходом приватизации и разгосударствлением государственной собственности, утилизацией боеприпасов, за банковской сферой, экспортными операциями, в первую очередь продажей за рубеж калийных удобрений, нефтепродуктов и леса, использованием ва-

лютных кредитов и т. д. Анализ проверок регулярно докладывался руководству республики и Верховному Совету, ряд материалов был направлен в следственные органы прокуратуры. Многие проверки широко освещались в прессе, получили общественный резонанс. Сообща в республике стал наводиться порядок. Но только слабость и коррумпированность власти того периода не позволили привлечь к ответственности многих должностных лиц, навести необходимый порядок в финансовой и банковской сферах, в разгосударствлении и приватизации государственного имущества.

Вспоминая начало деятельности Контрольной палаты, не могу не отметить тех, кто создавал первый контрольный орган независимой Беларуси, кто встал на защиту государственных интересов в финансовой сфере и использовании собственности молодого государства. В первую очередь это заместители председателя В. И. Радомский, Н. П. Корбут и В. Б. Долгалев, члены Совета Контрольной палаты, руководители ведущих управлений, отделов, областных инспекций В. А. Руденок, Е. Г. Моисеенко, В. Д. Боблибок, В. В. Гурин, С. У. Бобоченок, Е. М. Глушкевич, В. М. Кудрявец, З. П. Шарак, заведующие секторами, главные и ведущие специалисты Р. П. Саврицкая, Н. А. Мартыненко, В. Н. Полюян, С. А. Шердик, С. И. Соколовская, О. Е. Даниленко, А. Г. Романовский, Н. К. Крыжановский, Э. Пуртов, Т. П. Корчевская, К. И. Астахович, Г. П. Чернявский, В. В. Абрамчук и др.

В октябре 1992 г. Контрольная палата Республики Беларусь была принята в Международную организацию высших контрольных органов (INTOSAI), объединяющую 129 стран мира; в апреле 1993-го в Праге – в Европейскую организацию высших контрольных органов (EUROSAI). В уставах этих организаций особое внимание уделяется международному обмену опытом контрольно-ревизионной работы в области государственного контроля, разработки методической базы контроля. Работники Контрольной палаты стали активно изучать зарубежный опыт высших органов контроля, который, надо заметить, в начале 1990-х в республике был вообще не известен, участвовать в различных международных семинарах и конференциях. Были подписаны договоры о сотрудничестве с контрольными органами Литвы,

Польши, России и др. Кроме того, установлены деловые и личные отношения с руководителями контрольных органов многих стран – России, США, Англии, Латвии, Венгрии, Эстонии, Грузии, Казахстана, Киргизстана и др. Конференции и семинары, официальные и неофициальные встречи с зарубежными коллегами, постоянный обмен мнениями позволили приобрести белорусским контролерам бесценный опыт, который был использован для совершенствования контрольной деятельности в Беларуси.

Подводя итог проведенного анализа, следует отметить, что за небольшой срок своей деятельности (менее пяти лет) Контрольная палата Республики Беларусь как первый орган государственного контроля независимой Беларуси смогла провести большую работу. А именно:

во-первых, создала высокопрофессиональный, некоррупцированный государственный орган, что было немаловажным для того периода становления государства;

во-вторых, заложила организационные и методические основы государственного контроля; выполняя координационные функции, создала многоуровневую систему финансового контроля в Беларуси;

в-третьих, сформировала государственный орган, который в своей деятельности руководствовался исключительно законодательством, а не какими-либо политическими задачами или элементами целесообразности;

в-четвертых, приучила руководителей всех уровней к той мысли, что государство обязано и будет всегда контролировать государственный бюджет и государственное имущество;

в-пятых, остановила лавину финансовых нарушений, беспредел, царящий в финансовой сфере и при приватизации государственного имущества, чем значительно повысила уровень экономической безопасности государства;

в-шестых, добилась возвращения государству нескольких миллиардов незаконно используемых рублей, восстановила в собственности государства незаконно приватизированное имущество, вернула в бюджет средства от приватизации имущества, проведенной по заниженным ценам.

Но самое основное, на мой взгляд, это то, что Контрольная палата через наработанный опыт, с помощью кадров, профессионально подготовленных и воспитанных в духе служения государству, внесла свой бесценный вклад в формирование последующих за Контрольной палатой органов государственного контроля и других государственных и местных органов власти. Воспитанники и работники Контрольной палаты стали руководителями и заместителями руководителей, ведущими специалистами контрольных органов при Президенте Республики Беларусь, руководителями министерств и ведомств, областей, дипломатами и просто опытными специалистами многих государственных учреждений.

ВЫВОД

Глубоко убежден, что Контрольная палата Республики Беларусь как первый конституционный орган государственного контроля независимой Беларуси выполнила свою историческую миссию: заложила высокопрофессиональную основу функционирования государственного финансово-экономического контроля в Республике Беларусь, в сложнейший период становления государственности обеспечила выполнение возложенной на нее задачи – установление контроля за расходованием государственных средств и использованием государственного имущества, явилась основой и примером для формирования последующих государственных контрольных органов республики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон «О Контрольной палате Республики Беларусь».
2. Конституция Республики Беларусь.
3. Законы, постановления и другие акты, принятые на девятой и десятой сессиях Верховного Совета Республики Беларусь двенадцатого созыва 11–28 марта 1992 г., 7–24 апреля 1992 г. / Выданне Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. – С. 303–304.
4. Сакович, В. А. Принципы государственного финансового экономического контроля / В. А. Сакович // Веснік беларускага дзяржаўнага эканамічнага ўніверсітэта. – 1997. – № 1. – С. 28–32.

Поступила 22.11.2012