

3. Население и общество [Электронный ресурс] / Центр демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования РАН. — Режим доступа: <http://www.demoscope.ru/weekly/>

4. Материалы ежегодного совещания проректоров российских вузов по международной деятельности // Российское образование для иностранных граждан [Электронный ресурс] / М-во образования и науки Рос. Федерации. — Режим доступа: <http://russia.edu.ru/information/analit/official/prorector/3940/>

Статья поступила в редакцию 20.01.2011 г.

А.В. Бунь

магистр экономических наук
БГЭУ (Минск)

ГЕНЕЗИС ИНСТИТУТА ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

В статье рассматривается исторический аспект финансового контроля и органов, его осуществляющих. Исследуются основные этапы эволюции финансового контроля. Описывается временной период первого упоминания о регламенте в форме законодательного документа. Изучается система финансового контроля как совокупности государственных органов. Проводится анализ трансформации существующих органов государственного финансового контроля Республики Беларусь, а также нормативных документов, определяющих их деятельность.

This article overviews the historical background of financial control and its executive bodies. It researches basic stages of the evolution process of financial control. It describes the time period of the very first mention of regulations in the form of a legislative document. The financial control system is viewed and studied as an aggregation of state structures. It also analyses the transformation of the existing state financial control bodies in Belarus, as well as the normative documents which regulate their activity.

Анализ современного состояния финансового контроля и осуществляющих его органов невозможен без изучения исторического аспекта. Процесс развития общества способствовал возникновению материального производства, результат которого впоследствии стал выступать средством обмена на деньги. Возникла необходимость в информации, что и сколько производится, каких затрат это требует. В результате появился учет хозяйственных процессов, их фиксация и отражение, а также подсчет результатов. Процесс эволюции хозяйственного учета от простого статичного учета фактов до документального оформления информации об объектах учета явился предпосылкой зарождения контроля.

Слово «контроль» в переводе с французского *controle* означает дословно «список, ведущийся в двух экземплярах; пересмотр, проверка чего-либо». История контроля насчитывает почти шесть тысяч лет. Пятьсот лет тому назад контроль возник как предмет литературного обсуждения с появлением в 1494 г. сочинения великого итальянского математика Луки Пачоли (1445–1515) «Сумма арифметики, геометрии, учения о пропорциях и отношениях», трактата «О счетах и записях» [1].

В эволюции финансового контроля существует несколько основных этапов, благодаря которым современная система контроля представляется в настоящее время в традиционном формате.

Зачаточные формы финансового контроля появились в период образования централизованного государства. В I в. н.э. контроль над финансами осуществляли кураторы,

а вместе с ними действовали прокураторы и квесторы — чиновники, обеспечивающие контроль за поступлением доходов государства и ведающие финансовыми и судебными делами. Представляется, что корни финансового контроля как системы принадлежат именно этому историческому периоду. Данное утверждение базируется на современной трактовке понятия государственного контроля, представляющего собой «...основанную на нормах права систему органов по проверке распределения и использования денежных фондов государства, контролю за охраной государственной собственности, целевым, эффективным и экономичным использованием государственных средств и других вопросов» [2, с. 5].

Становление и развитие финансового контроля Республики Беларусь определялось общественно-политическим строем, конкретными задачами, стоящими перед государством на определенном этапе его существования. Учитывая тот факт, что территория Республики Беларусь долгое время находилась в составе Российской империи, все преобразования и изменения в системе государственного финансового контроля в России можно отождествлять с преобразованиями и изменениями в Беларуси [3].

Вступление на русский престол Петра I (1682–1725) и его реформы стали важнейшим этапом в истории контроля. Петр I радикально изменил систему управления государством. Старые управленческие структуры были заменены на новые, соответствовавшие системе управления западноевропейских государств. В это время учету и контролю уделялось огромное внимание. Инструкции по организации контроля издаются как государственные акты. Первый такого рода документ датируется 2 января 1714 г.

В исторических документах периода правления Петра I впервые появляется упоминание о *регламенте* (правила, регулирующие порядок какой-нибудь деятельности [4]). 5 апреля 1722 г. был издан Регламент управления Адмиралтейства и верфи [5]. Петровский Регламент предусматривал строгую систему натурально-стоимостного учета материалов, а также методику их контроля.

Регламент Петра I имеет прямое отношение к традиционной системе контроля, поскольку именно в данном документе имеет место описание современного приема фактического контроля — инвентаризации (снятие фактических остатков денежных средств, материальных ценностей, расчетов на определенную дату и сопоставление полученных результатов с данными бухгалтерского учета [6]). Так, в военных интендатских складах провиантмейстер (заведующий) вместе с камериром (военным инспектором) ежемесячно сдавали в штатс-контрколлегию (интендатское управление) ведомость о наличии остатков. В конце года или в случае возникновения подозрений проводились сплошные инвентаризации «...дабы полное известие иметь о наличном провианте, который при окончании годового счета в остатке написан...» Выявленные остатки должны были сверяться с отчетом провиантмейстера [5].

Система финансового контроля традиционно рассматривается как совокупность государственных органов, выполняющих функции предотвращения и устранения, выявленных в результате контроля негативных явлений и фактов, дестабилизирующих развитие экономики и финансов, наносящих вред интересам государства; по установлению законности, экономической эффективности и целесообразности совершаемых организацией хозяйственных операций.

Одним из первых органов финансового контроля был Приказ счетных дел, утвержденный в 1654 г. еще при царской России. Функции Приказа — «государевы счетные и сыскные, и описные дела» [7]. Приказ должен был проводить ревизии отчетности по расходованию государственных средств. Однако функции Счетного приказа были ограничены как во времени, так и по конкретной цели проводимых проверок. В 1656–1667 гг. он был переименован в Приказ столовых и счетных дел, потому что в это время на него была возложена проверка отчетности по содержанию царского стола. Кроме того, не ог-

раничиваясь проверкой военной отчетности, Счетный приказ нередко производил ревизию должностных лиц.

В 1699 г. Петром I была учреждена Ближняя канцелярия. Круг вопросов, входивших в ее ведение, был достаточно широким и не ограничивался только финансовыми вопросами. Указом 14 марта 1701 г. Петр I обязал все государственные учреждения представлять в Ближнюю канцелярию сведения финансово-административного характера, на основе которых служащие канцелярии составляли сводные ведомости государственных доходов и расходов [3]. Они использовались в качестве источников информации при осуществлении контроля.

В развитии контрольной деятельности Российской империи большую роль сыграло образование в 1711 г. Сената — органа высшего управления, перед которым Петр I поставил задачу «смотреть во всем государстве расходы, и ненужные, а особливо напрасные отставить».

Особенностью финансового контроля России была крайняя централизация всего ревизионного отдела. Это выражалось в том, что вся финансовая отчетность со всех уголков огромной страны поступала для ревизии в Коллегию в Москве и частично в ее контору в Петербурге.

В начале XVIII в. в ходе административных преобразований громоздкая приказная система была ликвидирована, а вместо нее в 1718 г. Петром I были учреждены коллегии, ведавшие отдельными отраслями управления, три из которых — Ревизион-коллегия (наблюдение за исполнением смет по доходам и расходам), Камер-коллегия (государственные доходы), Штатс-контро-коллегия (государственные расходы) — ведали государственными финансами [3].

Позже развитие финансового контроля было связано с деятельностью Министерства финансов, образованного 8 сентября 1802 г. специальным манифестом императора Александра I. Постепенно Министерство финансов России становилось центром управления государственными средствами и проводником финансовой политики власти.

В 1811 г. было образовано Главное управление ревизии государственных счетов. Главный контролер был фактически независим и обладал правами и обязанностями наравне с другими министрами. В 1827–1836 гг. при участии Главного управления ревизии государственных счетов были выработаны формы отчетности и порядок их ревизии. В 1836 г. Главное управление ревизии государственных счетов было преобразовано в Государственный контроль. В 1858 г. был рассмотрен проект его реформы, суть которого заключалась в создании ревизионной инстанции — Государственный контроль, который по подлинным актам и документам предполагал проверять как исполнителей (кассиров), так и распорядителей кредитами. В соответствии с реформой был произведен ряд структурных изменений, а 28 апреля 1892 г. издан общий закон об учреждении Государственного контроля [8]. В 1895 г. его функции были существенно расширены. На Государственный контроль были возложены также обязанности по ревизии государственных кредитных учреждений.

Революция 1917 г. практически ликвидировала всю существовавшую в то время систему управления вместе с Государственным контролем. Декретом Совнаркома от 18 января 1918 г. Государственный контроль был заменен Центральной контрольной коллегией, а местные контрольные палаты — учетно-контрольными коллегиями, создаваемыми местными советами. В мае 1918 г. Государственный контроль был преобразован в Народный комиссариат государственного контроля.

Оценивая государственный финансовый контроль царской России, представители правой науки обоснованно отмечали, что это был контроль за выполнением финансовых законов и правил, установленных органами управления, что отличало его от контроля, проводимого в западноевропейских странах. Российский финансовый контроль не имел

ничего общего с западноевропейским финансовым контролем, поскольку никогда не был и не мог быть контролем независимым от правительства, в чем состояло его основное принципиальное отличие [9, с. 55–56].

До 1991 г. в Белорусской Советской Социалистической Республике существовала административно-командная система управления, при которой государство осуществляло контрольную функцию в области хозяйственной деятельности, в сфере экономики.

Формирование структур государственного контроля как одного из органов государственного управления началось сразу же после образования Белорусской Советской Социалистической Республики. В январе 1919 г. был создан Комиссариат государственного контроля Временного рабоче-крестьянского Советского правительства Белоруссии, который в соответствии с решениями I Всебелорусского съезда Советов был преобразован в Комиссариат государственного контроля БССР. С декабря 1965 г. контроль в сфере хозяйственного и социально-культурного строительства и в других сферах государственного управления республики осуществлялся органами народного контроля.

С обретением Республикой Беларусь суверенитета высшим органом финансово-экономического контроля являлась Контрольная палата, которая была образована в соответствии с Законом [10] и действовала под руководством Верховного Совета Республики Беларусь (Парламента).

Контрольная палата осуществляла контроль за исполнением республиканского и местных бюджетов, за использованием государственной собственности; контролировала исполнение законов Республики Беларусь, постановлений Верховного Совета Республики Беларусь и соответствие им иных актов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения. Кроме того, Контрольная палата обладала правом законодательной инициативы.

В августе 1994 г. была создана Служба контроля Администрации Президента Республики Беларусь, в обязанности которой входило осуществление контроля за соблюдением органами власти и управления, субъектами хозяйствования нормативных актов в сфере экономики, использованием государственных средств и централизованно выделяемых ресурсов. Указом [11] данная Служба была преобразована в Службу контроля Президента Республики Беларусь.

Во исполнение Конституции Республики Беларусь Указом [12] был образован Комитет государственного контроля Республики Беларусь (далее — Комитет) путем объединения функций Службы контроля Президента Республики Беларусь и Контрольной палаты Республики Беларусь. Образование Комитета имело принципиальное значение для повышения эффективности контрольной работы и ликвидировало параллелизм и дублирование в работе двух высших государственных органов финансового контроля в стране. Компетенция, организация и порядок деятельности Комитета и его территориальных органов определены Законом [13] (с 24.07.2010 [14]). Согласно Конституции Республики Беларусь и указанному закону, Комитет является органом, осуществляющим государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением законов, актов Президента, Парламента, Совета Министров Республики Беларусь и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения. В соответствии с Законами [15] (с 23.07.2008 [16]) и [17] (с 20.07.2010 [18]) на Комитет возложены также функции контроля за исполнением местных бюджетов и использованием средств внебюджетных фондов и внебюджетных средств.

В целях совершенствования системы органов государственного контроля и повышения эффективности их деятельности в Комитете на базе Государственного комитета финансовых расследований Республики Беларусь Указом [19] образован Департамент фи-

насовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь (далее — ДФР). В своей деятельности ДФР руководствуется Законом [20] (с 23.07.2008 [21]), согласно которому основными задачами ДФР являются предупреждение, выявление и пресечение правонарушений в сферах предпринимательства и налогообложения, взаимодействие с правоохранительными органами республики и других государств, ведущих борьбу с экономической преступностью.

Кроме того, в целях совершенствования системы мер по предотвращению легализации доходов, полученных незаконным путем, Указом [22] в Комитете образован Департамент финансового мониторинга (далее — ДФМ). Его основными задачами являются: принятие эффективных мер по противодействию легализации доходов, полученных незаконным путем, создание и функционирование автоматизированной интегрированной системы учета, обработки и анализа информации о финансовых операциях, подлежащих особому контролю.

Приоритетом в работе Комитета является обеспечение действенного контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов, целевым и эффективным использованием государственных средств и собственности, соблюдением законодательства банками, страховыми и небанковскими финансовыми организациями, участниками рынка ценных бумаг, соблюдением субъектами хозяйствования законодательства при осуществлении внешнеэкономической деятельности, ценообразованием и состоянием дел на потребительском рынке [8]. Комитетом ежегодно проводится более 10 тыс. проверок субъектов хозяйствования. В случае выявления нарушений применяются предусмотренные законодательством меры экономической ответственности, направленные на возмещение причиненного государству ущерба, а также административной ответственности к виновным должностным лицам. Принимаются также действенные меры по борьбе с теневым капиталом, по выявлению и пресечению фактов коррупции и злоупотребления служебным положением, а также незаконной деятельности субъектов хозяйствования.

Наряду с контрольной деятельностью Комитет выполняет большой объем аналитической работы и иницирует принятие нормативных актов, регулирующих экономические и финансовые отношения в республике. Комитет занимается также вопросами координации деятельности других государственных контролирующих органов в финансово-экономической сфере. Указом [23] образован Совет по координации контрольной деятельности в Республике Беларусь во главе с председателем Комитета. Этим же Указом утвержден обязательный для всех контролирующих органов республики порядок организации и проведения проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности и применения экономических санкций. Совет по координации контрольной деятельности в Республике Беларусь утверждает координационный план контрольной деятельности на каждое полугодие [8].

С 1 января 2010 г. вышеназванный документ утратил силу Указом [24]. Данный нормативный акт издан Главой государства в целях осуществления комплексных мер по защите экономических интересов Республики Беларусь, повышения эффективности координации деятельности государственных органов и иных организаций, которые проводят проверки (ревизии) финансово-хозяйственной деятельности.

Резюмируя сказанное, можно утверждать, что контроль зародился еще до нашей эры, прошел глобальные эволюционные этапы, однако и в настоящее время продолжает совершенствоваться и развиваться. Использование исторического метода в процессе исследования генезиса финансового контроля и его системы позволяет выявить основные тенденции его становления, функционирования и развития. Такой подход дает возможность обозначить в истории нашего государства сходные этапы развития, чтобы используя опыт прошлого, заимствовать найденные ранее положительные решения проблем и учесть его с целью упреждения ошибок.

Литература

1. *Пачоли, Л.* Трактат о счетах и записях: пер. / Л. Пачоли; изд. подгот. Я.В. Соколов. — М.: Финансы и статистика, 2001.
2. *Дробышевский, Н.П.* Ревизия и аудит: учеб. пособие / Н.П. Дробышевский, Д.Т. Солодкий. — 2-е изд., перераб. и доп. — Минск: Мисанта, 2009.
3. *Казаков, Б.А.* Государственный контроль и управление: уроки истории / Б.А. Казаков // Пробл. упр. — 2004. — № 2(11). — С. 99–103.
4. *Ожегов, С.И.* Толковый словарь русского языка: ок. 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов; под ред. проф. Л.И. Скворцова. — 26-е изд., испр. и доп. — М.: ОНИКС: Мир и Образование, 2009.
5. Регламент Благочестивейшего Государя Петра Великого, Отца Отечества, Императора и Самодержца Всероссийского, О управлении Адмиралтейства и Верфи, И о должностях Коллегии Адмиралтейской и прочих всех чинов при Адмиралтействе обретающихся. — СПб.: тип. Морского шляхетного кадетского Корпуса, 1764.
6. *Хмельницкий, В.А.* Ревизия и аудит: учеб. комплекс / В.А. Хмельницкий. — Минск: Кн. Дом, 2005.
7. Боярские и городовые книги. Белоозеро, 2 л. 756 // Центральный государственный архив древних актов (ЦГАДА). — Фонд 137.
8. *Жилинская, Л.Ф.* История развития бухгалтерского учета, анализа и аудита: учеб. комплекс / Л.Ф. Жилинская, Т.А. Жилинская. — Минск: Современ. шк., 2008.
9. *Грачева, Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е.Ю. Грачева. — М.: Юриспруденция, 2000.
10. О контрольной палате Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 13 марта 1992 г., № 1522-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 28.01.1993 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.
11. О Службе контроля Президента Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 4 авг. 1995 г., № 296: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 21.10.1996 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.
12. О Комитете государственного контроля Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 5 дек. 1996 г., № 510 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.
13. О Комитете государственного контроля Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 9 февр. 2000 г., № 369-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2000. — № 18. — 2/144.
14. О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах: Закон Респ. Беларусь, 1 июля 2010 г., № 142-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2010. — № 162. — 2/1697.
15. О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах: Закон Респ. Беларусь, 4 июня 1993 г., № 2347-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 26.12.2007 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.
16. Бюджетный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 17 июня 2008 г.: одобр. Советом Респ. 28 июня 2008 г.: текст Кодекса по состоянию на 15 окт. 2010 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2008. — № 183. — 2/1509.
17. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 20 февр. 1991 г., № 617-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 05.01.2008 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2010.
18. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2010. — № 17. — 2/1660.
19. О мерах по совершенствованию системы органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 2 нояб. 2001 г., № 617 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2001. — № 105. — 1/3169.

20. Об органах финансовых расследований Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 июня 2001 г., № 30-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2001. — № 55. — 2/773.

21. Об органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 16 июля 2008 г., № 414-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2008. — № 184. — 2/1511.

22. Об образовании Департамента финансового мониторинга Комитета государственного контроля Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 14 сент. 2003 г., № 408 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2003. — № 105. — 1/4933.

23. О некоторых мерах по совершенствованию координации деятельности контролирующих органов Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 15 нояб. 1999 г., № 673 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 1999. — № 89. — 1/788.

24. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2009. — № 253. — 1/11062.

Статья поступила в редакцию 20.01.2011 г.

Р.П. Валевич

*кандидат экономических наук, профессор
БГЭУ (Минск)*

БАЗОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ТОВАРНОГО ОБРАЩЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ

Развитие национальной экономики, базирующейся на экономике знаний, возможно только при условии обеспечения активного комплексного и системного инновационного обновления всех отраслей народного хозяйства, включая сферу товарного обращения, осуществляемого на единых принципах инновационной теории, что позволит обеспечить всем участникам инновационного процесса получение дополнительных конкурентных преимуществ и улучшение качества жизни людей.

Development of national economy based on economy of knowledge can be possible only together with active systematic and innovative update of all the sectors of economy, including sphere of commodity circulation, carried out on common principles of innovation theory, which will allow all participants of innovation process to obtain competitive advantages and improve quality of life.

Введение

Сфера товарного обращения, представленная объектами розничной и оптово-посреднической деятельности, в течение 2006–2010 гг. обеспечивала высокие показатели развития. Розничный товароборот — важнейший показатель устойчивости развития потребительского рынка — в Республике Беларусь в исследуемом периоде вырос в 1,8 раза; в ближайшие 5 лет ожидается его рост в 1,9 раза. Постоянно увеличивается розничный товароборот на душу населения, продажа товаров в организациях с частной формой собственности, доля непродовольственных товаров в общем объеме розничного товарооборота, продажа товаров отечественного производства на внутреннем рынке. На потребительском рынке сохраняется необходимое равновесие между спросом и предложением, обеспеченное за счет согласованной товарной политики и применения мер по активизации продаж путем реализации товаров в кредит (доля в общем объеме товарооборо-