ров с позиции профильности того или иного кластера для экономики региона.

7. Создать методику идентификации кластеров в регионах, включающую набор статистических показателей, адаптированных для российских условий.
8. Обосновать подходы к формированию промышленной политики региона, основанные на анализе кластерных схем.
9. Сформировать методологию для организации регулярного кластерного картографирования всех регионов России с целью проведения эффективной кластерной политики.

Литература

1. *Marshall Alfred*. Principles of Economics. First edition, 1890.
2. *Портер М.Э.* Конкуренция. М.: Издательский дом «Вильямс», 2001.
3. *Ketels Christian and Sölvell Örjan.* (2005) "Clusters in the EU 10 new member countries" Europe INNOVA.

Ведомственный финансовый контроль: структура и механизмы

Сергей СЫСОЛЯТИН – заместитель начальника Главного контрольного управления делами Президента Российской Федерации

Исследование природы ведомственного контроля, выявление его специфики требует уточнения используемого терминологического аппарата. Возникает вопрос относительно взаимосвязи понятий «ведомственный», «вневедомственный» и «внутриведомственный» контроль.

Вневедомственный контроль предполагает осуществление контрольных функций, независимо от ведомственной подчиненности проверяемых субъектов хозяйствования. Положительной стороной вневедомственного контроля является его объективность, результативность, достаточно высокое качество и глубина проверок. Однако эффективность данного вида контроля снижается из-за некомплексности и несистематичности проверок [1].

Ведомственный контроль – это контроль вышестоящего органа по отношению к подведомственным организациям. Ведомственный контроль за деятельностью предприятий и организаций осуществляется вышестоящим органом по принципу административной подчиненности.

Внутриведомственный государственный контроль – это исключительно внутренний финансовый контроль в рамках определенного ведомства, который осуществляется руководителями соответствующих образований и специально созданными контрольно-ревизионными подразделениями (контрольно-ревизионными службами) [2].

Основные задачи внутриведомственного финансового контроля –

выявление случаев хищения и недостач денежных средств и материальных ценностей, бесхозяйственности, других нарушений финансовой дисциплины; разработка предложений по устранению условий и причин, их порождающих; принятие мер по возмещению виновными лицами причиненного ущерба и др.

Усиление внутриведомственного финансового контроля в государственных учреждениях на сегодняшний день является одним из важнейших вопросов развития финансовой системы страны.

Вместе с тем в экономической литературе понятия «ведомственный» и «внутриведомственный» чаще всего рассматриваются как синонимы. В последующем изложении материала будем исходить из такого же подхода.

Термин «ведомство» широко используется в правоведении, экономике и других науках. При этом в него вкладывают неодинаковое значение. Если в прошлом он имел определенный и весьма широкий смысл (линейная система организаций, осуществляющих соответствующую деятельность), то сегодня в действующих правовых нормах и научных работах он связывается лишь с центральными органами исполнительной власти, а чаще всего — с некоторыми из них (государственными комитетами, надзорами и службами).

Значительно чаще, чем само слово «ведомство», используются производные от него. Определение «ведомственный» (подход, контроль, нормативный акт, жилой фонд, транспорт и т. д.) можно встретить во многих документах. Но ведомственные акты, ведомственный жилой фонд, внутриведомственный контроль, ведомственный подход — это то, что действует в определенной системе организаций, принадлежит ей, происходит внутри нее, отражает ее специфические интересы. Часто в нормативных актах используется словосочетание «ведомственная подчиненность», что означает линейную, административную подчиненность, принадлежность к определенной организационной системе. Нетрудно заметить, что определение «ведомственный» и производные от него («внутриведомственный», «надведомственный, «межведомственный») согласуются с прежним, широким понятием ведомства.

Следовательно, *ведомственный финансовый контроль представляет собой совокупность финансово-экономических отношений между органами государственной власти федерального, регионального и местного уровней, а также органов местного самоуправления с различными субъектами рыночной экономики и общественной жизни по поводу осуществления многоуровневой системы управления, обеспечивающей проверку законности и целесообразности формирования, распределения и использования финансовых ресурсов с целью обеспечения эффективного функционирования финансовой системы; отслеживания обоснованности и эффективности управленческих решений для предупреждения отклонений от нормы и заданных параметров, своевременной выработки мер, направленных на улучшение функционирования экономики в целом, ее отдельных звеньев,*

включая низовые; обязательного устранения выявленных нарушений и недопущения их повторения.

Ведомственный финансовый контроль как система обладает аналогичным составом элементов, что и государственный финансовый контроль. Вместе с тем очевидно, что элементы системы ведомственного контроля приобретают свои специфические черты, которые и выражают природу, суть, содержание этого вида контроля.

В качестве структурных элементов системы ведомственного финансового контроля выделим организационно-методическую структуру и организационно-функциональную структуру. Первая включает в себя: принципы контроля, цели и задачи, методы и методики, правовую базу. Вторая является композиционным элементом, содержащим субъект и объект контроля, процесс контроля, предмет, эффективность контроля (оценочный фактор).

Исходя из предложенной структурной организации следует вывод: ведомственный контроль как подразделение, подсистему государственного финансового контроля нужно рассматривать в правовом, экономическом, организационном и методологическом аспектах. Именно специфика этих аспектов позволяет раскрыть содержание ведомственного контроля.

Правовой аспект системы ведомственного финансового контроля предполагает развитие соответствующей правовой базы. Таковой является законодательно закрепленное требование о проведении главными распорядителями, распорядителями бюджетных средств финансового контроля за их расходованием получателями, обеспечением целевого использования. Правовую базу их контрольно-надзорной деятельности составляют действующие федеральные законы; акты Президента РФ и Правительства РФ по вопросам контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере; документы Минфина РФ, как правоустанавливающей финансовой инстанции в системе исполнительной власти.

Регулируемую правовыми нормами деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по проверке формирования, распределения, целевого, эффективного и рационального расходования финансовых ресурсов государства и органов местного самоуправления, использования государственной и муниципальной собственности в соответствии с законодательно установленными директивами следует рассматривать как определенный структурный элемент единой системы государственного финансового контроля.

Проводимая в современных условиях политика централизации и укрепления исполнительной власти сопровождается усилением и развитием системы государственного финансового контроля. Вместе с тем не все составляющие этой системы развиваются адекватно. Ведомственный финансовый контроль не получил пока должного правового обеспечения из-за отсутствия единой концепции развития всей системы государственного финансового контроля.

Правовая база должна включать, прежде всего, федеральный закон об основах государственного финансового контроля, в котором найдут свое место базовые нормы кон-

троля, осуществляемого ведомствами в сферах своего влияния. Требуется также разработка стандартов ведомственного контроля, в которых будут регламентированы права, обязанности и ответственность сотрудников службы ведомственного контроля.

Экономический аспект системы ведомственного финансового контроля включает в себя объект контроля и предмет контроля.

В экономическом смысле определяющим фактором выступает то, что ведомственный финансовый контроль связан с государственными средствами, их поступлением и расходованием. Это прежде всего бюджетные средства.

Все федеральные органы исполнительной власти получают для финансирования своей деятельности, какой бы характер она не носила, бюджетные средства. Их использование служит объектом ведомственного контроля. При этом контроль осуществляется не только за целевым, но и за эффективным использованием бюджетных средств. Для этого ведомственные целевые программы имеют четкие цели, измеряемые результаты, систему оценки, индикаторы достижения экономической и социальной эффективности программ.

Объектом ведомственного финансового контроля являются также и деньги, полученные от предпринимательской деятельности. Эффективный ведомственный финансовый контроль призван охватывать все средства, используемые в пределах ведомства.

С помощью ведомственного финансового контроля обеспечивается полный охват ревизиями и проверками всего массива государственных средств, всех организаций, учреждений этого ведомства в предусмотренный срок и с установленной периодичностью.

Следовательно, *по своей сути ведомственный финансовый контроль — это стоимостной контроль, направленный на проверку состояния и использования финансово-денежных средств*. Объектом финансового контроля являются финансово-денежные отношения. Вместе с тем это «первичный» объект финансового контроля. По существу, финансовый контроль не ограничивается проверкой только финансово-денежных средств. В конечном итоге он означает контроль за использованием материальных, трудовых, природных ресурсов, по (,)-3185, л р о э с342, р (н)23 (г60)-23 (й6 (,)-45

тами многочисленных, но менее важных требований (например такие параметры, как рациональность, обоснованность, полнота, точность, своевременность и др. так или иначе, в конечном счете, включены в приведенные). Так, при проверке выделения финансовых средств получателям, осуществления денежных переводов и т.д. устанавливается соблюдение полноты, точности, своевременности и иных моментов, предусмотренных законодательством. В итоге проверка соблюдения законов и других нормативно-правовых актов финансово-хозяйственного характера позволяет поддерживать устойчивость бюджетных процессов и стабильность государственного финансового устройства, вовремя вскрывать отклонения от заданных нормотворческими органами правил и процедур, а также вносить в них необходимую коррекцию (в плане оптимизации их самих).

«Целесообразность» — термин, охватывающий не только целевое расходование государственных средств и использование приобретенного за счет них имущества, но и соответствие деятельности намеченным целям, программам, приоритетам и т. п. С точки зрения эффективности проверяется также экономное и оптимальное управление и использование государственных финансовых средств и иной собственности (предотвращение растрат и случаев бесхозяйственности), а также возможность выполнения различного рода государственных программ, проведения государственных (или с участием государства) мероприятий с наименьшими затратами и наибольшим эффектом.

И последнее из основных направлений — оптимизация организационной структуры управления государственными финансами и иной собственностью. Здесь оценивается и структура аппарата, и численность, и распределение обязанностей между ответственными работниками государственных органов, и их взаимодействие. Анализируются процедуры, стиль и методы работы органов исполнительной власти на предмет способности принимать адекватные решения финансового характера, коммуникации, регламенты и структуры информационных потоков и т.д. Причем эта область ведомственного финансового контроля тесно связана с административным контролем (в общем виде — контролем исполнения). Следует отметить, что оптимальность организационной структуры непосредственно влияет (можно сказать, является началом) как на целесообразность, так и на эффективность финансового управления, но в силу своей специфичности эта область выделена в самостоятельное направление контроля.

Предметы ведомственного финансового контроля могут быть следующие: своевременность получения, движения и расходования финансовых ресурсов; правильность ведения бухгалтерского учета; достоверность и полнота финансовой отчетности; целесообразность затрат; обоснованность расходных статей бюджета; эффективность использования государственной собственности; соответствие расходов целевому назначению; соответствие фактических объемов доходов и расходов запланированным и т.д.

Организационный аспект подра-

зумевает создание и развитие системы специальных органов ведомственного финансового контроля, которые:

- являются специальными структурными подразделениями органов исполнительной власти (контрольно-ревизионные структуры) и подчиняются непосредственно руководителю соответствующего органа;
- обеспечивают полный постоянный контроль за использованием поступивших в распоряжение соответствующего органа исполнительной власти, подведомственных ему органов власти и организаций государственных средств и материальных ценностей;
- контролируют на федеральном уровне финансово-хозяйственную деятельность подведомственных федеральных служб и федеральных агентств, структурных подразделений министерства, формирование и использование средств государственных внебюджетных фондов, а на уровне федеральных служб и агентств — их структурные подразделения [3, с.48].

В системе органов ведомственного финансового контроля особая роль отводится Министерству финансов РФ. Главные виды финансового контроля этого ведомства:

— контроль за целевым использованием федерального бюджета и средств государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов;
— контроль за расходами, связанными с государственным внутренним и внешним долгом;
— контроль за формированием и сохранностью Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации.

Обратим внимание на то, что закрепленные ныне контрольные полномочия Министерства финансов РФ направлены на бюджет и государственные внебюджетные фонды только федерального уровня. И в тех случаях, когда проверяется деятельность исполнительных органов власти субъектов Федерации, его контрольные функции не должны выходить за эти рамки. Такой подход обусловлен принципом самостоятельности в бюджетном устройстве Российской Федерации, самостоятельности финансовой деятельности субъектов Федерации и органов местного самоуправления в установленных законодательством пределах, их ответственностью за формирование и использование своих финансовых ресурсов.

Подобно Минфину России, в стране функции контроля осуществляют финансовые органы субъектов Федерации в отношении соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов, а также финансовые органы в системе местного самоуправления — относительно местных бюджетов и внебюджетных фондов.

Важной стороной деятельности в данной области Министерства финансов РФ является выполнение функций по обеспечению организации финансового контроля: осуществление методического руководства бухгалтерским учетом и отчетностью, утверждение типовых форм бухгалтерского учета и отчетности, осуществление лицензирования.

Финансовый контроль осуществляют все структурные подразделения Министерства финансов РФ соответственно их компетенции. Однако

Министерство финансов РФ имеет в своей структуре и специальные подразделения, предназначенные именно для проведения финансового контроля или надзора: Департамент государственного финансового контроля и аудита, Департамент страхового надзора; в его ведении находятся Федеральное казначейство, Пробирная палата и другие органы.

Методический аспект системы ведомственного финансового контроля подразумевает совокупность подходов, инструментов, методов для осуществления контроля и включает в себя: задачи, процесс контроля, технику и технологию контроля, метод контроля.

К основным **задачам ведомственного финансового контроля** относятся:

- контроль за выполнением плановых заданий;
- контроль за экономным использованием материальных и финансовых ресурсов, сохранностью государственной собственности;
- контроль за правильностью постановки бухгалтерского учета;
- контроль за состоянием контрольно-ревизионной работы;
- пресечение фактов приписок, бесхозяйственности, расточительства и др.

Процесс контроля – это деятельность субъектов контроля по достижению наиболее эффективным способом поставленных целей путем реализации задач контроля, применения соответствующих принципов, типов, методов и техники контроля. Существует несколько стадий процесса контроля:

- установление норм функционирования;
- оценка выполнения установленных норм;
- корректировка отклонений от установленных норм;
- установление стандарта контроля, а отсюда – оценка эффективности контроля;
- сбор данных о фактическом результате исполнения, сравнение и оценка фактического и ожидаемого результата исполнения;
- выработка и осуществление корректирующего действия.

Техника и технология контроля подразумевает использование технических приемов и тактики контрольной деятельности. Проведение контрольного мероприятия, его оформление осуществляется в соответствии с техническими требованиями, содержащимися в специальных инструкциях, регламентах.

Метод контроля – это приемы и способы его осуществления. В процессе осуществления ведомственного финансового контроля применяются следующие основные методы: проверка, обследование, анализ хозяйственной деятельности, ревизия.

Проверка – самый массовый метод. Осуществляется контроль за отдельными сторонами финансово-хозяйственной деятельности организации на основе документов. Камеральные проверки проводятся по месту нахождения проверяющей организации на основе предоставленной ими финансовой документации. Выездные проверки проводятся на месте на основе документации, ведущейся на предприятии.

Проверка может быть счетной или тематической. Счетная проверка – это проверка достоверности бухгалтерских отчетов, балансов, налоговых расчетов. Тематическая проверка – это изучение отдельных сторон участков хозяйственно-финансовой работы подконтрольного

объекта. В зависимости от круга охватываемых вопросов и операций ревизии и проверки могут быть полными и частичными. По методу изучения документов проверки подразделяются на сплошные и выборочные.

Обследование охватывает широкий круг вопросов и показателей. При обследовании могут применяться специфические приемы: опрос, наблюдение, мониторинг, анкетирование.

Анализ финансово-хозяйственной деятельности – изучение отдельных вопросов с целью установления причинно-следственной связи с применением экономико-математических приемов и статистических методов. Используется и для изучения финансово-хозяйственного положения предприятия.

Ревизия – наиболее полный, обстоятельный, комплексный метод контроля за всей финансово-хозяйственной деятельностью. Виды ревизии – сплошная (вся деятельность), выборочная, тематическая, плановая, внеплановая.

Исследование природы ведомственного финансового контроля обусловливает рассмотрение принципов контроля, которые закладываются в основу организации и практического осуществления контрольной деятельности, и в значительной степени характеризуют его сущность.

Принципы государственного ведомственного финансового контроля – это научно-разработанные и апробированные практикой политические, организационные и правовые основы организации контроля, которые обеспечивают его эффективность.

Мировое сообщество установило основные принципы финансового контроля, к реализации которых во всей полноте стремится каждое государство. Эти принципы изложены в Лимской декларации ИНТОСАИ (международная организация высших контрольных органов, в которую входят 178 членов) [3, с.47].

Все принципы можно разделить на две группы:

1. Универсальные принципы : демократичность и независимость, компетентность, объективность, гласность, универсальность.

Демократичность контроля выражается в равенстве прав сторон (контролирующей и контролируемой), в обосновании оценки качества работы, в доказательности или опровержении факторов нарушения законодательства.

Независимость контроля – один из важных принципов, обеспечивающий его высокую эффективность и действенность. Он позволяет исключать возможность отрицательного влияния на контролеров с целью сокрытия или приуменьшения негативных факторов в оценке работы и законности действий.

Универсальность означает применение в контрольной деятельности однотипных, универсальных форм и методов, а также и то, что в процессе организации и проведения ревизий и проверок используются единые подходы и предъявляются универсальные требования по отношению ко всем подконтрольным объектам.

Гласность контроля играет важную роль для объективности оценки и принятия правильных решений по результатам контрольно-ревизионной деятельности. Гласность помогает добиваться проведения конкретных мероприятий по устране-

нию недостатков и улучшению деятельности предприятий.

2. Принципы прикладного характера : результативность контроля; четкость и логичность предъявляемых контролерами требований; неподкупность субъектов контроля; обоснованность и доказательность информации; превентивность вероятных финансовых нарушений; согласованность различных контролирующих органов; презумпция невиновности подозреваемых в финансовых преступлениях лиц [4].

Для характеристики финансового контроля как социального явления, наряду с принципами, следует использовать и его **качественные отличительные черты** (признаки). К последним обычно относятся: *принципиальность и объективность финансового контроля; его оперативность; эффективность и действенность*.

Условием эффективности финансового контроля является система бухгалтерского, бюджетного, налогового учета, обеспечивающая достоверность и полноту отражения движения стоимостных показателей деятельности подотчетных лиц, предприятия или организации. Только при таком условии результаты финансового контроля дают возможность анализа и объективной оценки динамики финансовой политики как отдельной сферы деятельности, так и всего государства.

Априори ведомственный финансовый контроль приобретает специфику относительно его отнесения к внутреннему государственному финансовому контролю.

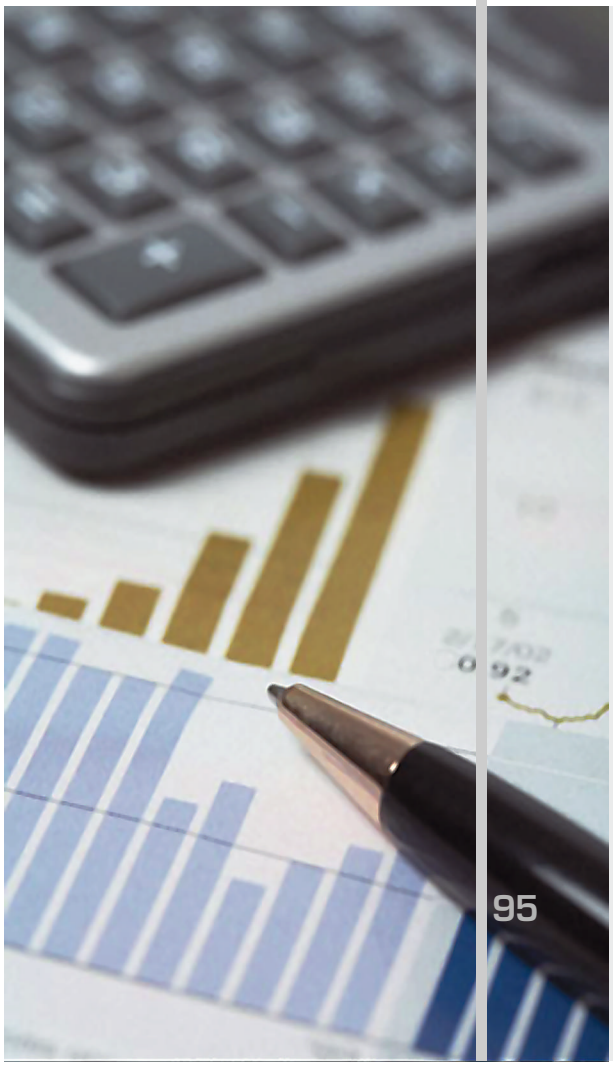
Сущность ведомственного финансового контроля выражается также в следующих аспектах:

1. Выявление различных нарушений в процедурах управления финансовыми потоками, в части использования государственных средств (в том числе в ведении бухгалтерского учета и составлении бухгалтерской отчетности) и в финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов, использующих бюджетные средства.

2. Обеспечение их устранения, то есть принятие корректирующих действий по результатам контроля.

3. Анализ факторов их возникновения и разработка профилактических мер по их предотвращению.

Таким образом, основное назначение ведомственного финансового контроля состоит в формировании полной и объективной картины



использования государственных средств и финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов, получающих бюджетные средства.

В экономической литературе по критерию субъекта ведомственный финансовый контроль подразделяется на внутриведомственный и внутрихозяйственный.

Внутриведомственный финансовый контроль осуществляют все министерства, ведомства, объединения по отношению к подведомственным им предприятиям, организациям, учреждениям. Для осуществления внутриведомственного финансового контроля в составе министерств, ведомств, объединений создаются контрольно-ревизионные группы, контрольно-ревизионные отделы или контрольно-ревизионные управления.

Ведомственный контроль в условиях административной реформы приобретает двойственную направленность. С одной стороны, это контроль ведомства в пределах сферы деятельности, в частности финансовой. С другой стороны, это контроль за финансово-хозяйственной деятельностью в административных рамках ведомства. Его объектами в этом случае являются подразделения ведомства, его территориальные органы, подведомственные организации.

Все федеральные органы исполнительной власти получают для финансирования своей деятельности, какой бы характер она не носила, бюджетные средства. Их использование и служит объектом ведомственного финансового контроля. Эта обязанность главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств предусматривается Бюджетным кодексом РФ. При этом финансовый контроль осуществляется не только за целевым, но и за эффективным использованием бюджетных средств.

Ведомственный финансовый контроль относится к категории обязательных. Обязательный финансовый контроль проводится в силу требований законодательства, а также по решению компетентных государственных органов (например проверки и обследования налогоплательщиков по вопросам налогообложения со стороны налоговых органов, контроль, проводимый на основе решений правоохранительных органов). Инициативный финансовый контроль осуществляется по самостоятельному решению хозяйствующих субъектов.

Обязательность ведомственного контроля обусловливает возможность обеспечения полного охвата ревизиями и проверками всего массива государственных средств, всех организаций, учреждений конкретного ведомства. Ведомственный контроль наиболее близок к подконтрольным объектам и обслуживающим их финансовым потокам, к местам использования государственных средств.

В зависимости от времени осуществления ведомственный финансовый контроль подразделяется на предварительный, текущий и последующий.

Предварительный финансовый контроль проводится до совершения операций по образованию, распределению и использованию денежных фондов. Поэтому он имеет большое значение для предупреждения нарушений финансовой дисциплины. В этом случае проверяются подлежащие утверждению и

исполнению документы, которые служат основанием для осуществления финансовой деятельности, — проекты бюджетов, финансовых планов и смет, кредитные и кассовые заявки и т.п.

Текущий финансовый контроль — это контроль в процессе совершения денежных операций (в ходе выполнения финансовых обязательств перед государством, получения и использования денежных средств для административно-хозяйственных расходов, капитального строительства и т.д.).

Последующий финансовый контроль — это контроль, осуществляемый после совершения финансовых операций (после исполнения доходной и расходной частей бюджета, использования предприятием или учреждением денежных средств, уплаты налогов и т.п.). В этом случае определяется состояние финансовой дисциплины, выявляются ее нарушения, пути предупреждения и меры по их устранению.

По характеру мероприятий ведомственный финансовый контроль может быть плановым и внеплановым. *Плановый контроль* (проверки, ревизии др.) проводится органами ведомственного контроля на основании заранее разработанных планов. *Внеплановый контроль* осуществляется по поручению Правительства РФ, правоохранительных органов в установленном законодательством порядке, а также по инициативе самих органов контроля при поступлении новых сведений, касающихся объектов контроля, от третьих лиц, при возникновении в ходе планового контроля отдельных вопросов, прямо не относящихся к установленным программам, но требующих разрешения и разъяснения.

По мере завершенности представления об объекте ведомственный финансовый контроль можно подразделить на следующие виды:

1. *Глубокий контроль* — детальное и глубокое контрольное изучение объекта для получения о нем как можно более полного представления.

2. *Ориентированный контроль* — поверхностное изучение, не ставящее целью создание какого-то завершающего впечатления о деятельности объекта, а проводимое для получения общих материалов в рамках исследования какой-либо темы, для формирования общего представления об объекте.

Таким образом, резюмируя все вышеизложенное, заметим, что содержание ведомственного финансового контроля важно рассматривать, с одной стороны, как подсистему государственного финансового контроля, а с другой — как самостоятельную систему и экономическую категорию. Ведомственный финансовый контроль как система обладает составом элементов, которые имеют свои специфические черты и выражают природу, суть этого вида контроля.

Литература

1. *Пупко Г.М.* Аудит и ревизия. М., 2005. С.20.
2. *Корнев А.П.* Административное право России: Учебник в 3-х частях. М., 2006. С.62.
3. *Мстиславский В.А., Соколова И.Р* . Ведомственный контроль: состояние и перспективы. // Финансы. 2005. № 3.
4. *Поляк Г.Б.* Территориальные финансы. М.: Б.И., 2003. С.345.