

УДК 336.13

МЕСТО КОНТРОЛЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦЕЛЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

**Малей Е.Б., канд. экон. наук, доцент, УО «Полоцкий государственный университет»
Трубович Р.О., ст. преподаватель, УО «Полоцкий государственный университет»**

***Аннотация.** В статье рассмотрены сущность финансового контроля в контексте реформ управления финансовой политикой государства. Определено место и форма контроля эффективности использования целевых государственных средств в системе финансового контроля Республики Беларусь. Выделены базовые элементы системы контроля эффективности использования бюджетных и заемных иностранных государственных средств на примере реализации экологических проектов по совершенствованию обращения с коммунальными отходами в Республике Беларусь.*

Ключевые слова: управление государственными финансами, финансовые ресурсы, эффективность использования государственных финансовых средств, система контроля, финансовый контроль, аудит, аудиторские услуги.

Введение. В последнее время в контрольной деятельности государственных органов Республики Беларусь большое внимание уделяется контролю эффективности расходования государственных финансовых ресурсов, рост значимости которого вызван протекающими реформами в управлении государственными финансами. Так в государственной программе Республики «Управление государственными финансами и регулирование финансового рынка» на период до 2025 года отмечено, что одной из основных ее целей выступает «... повышение эффективности управления государственными финансами..» [1, с. 1]. Это предполагает получение информации о том, в какой степени в результате управления обеспечивается достижение целей финансовой политики государства. Однако на практике проверка преимущественно сводится к установлению соблюдения субъектами финансовых отношений требований действующего законодательства Республики Беларусь и в меньшей степени направлена на решение задач повышения результативности государственных расходов.

В тоже время с середины 20 века в западных странах успешно развивается так называемый «аудит эффективности» - система государственного финансового контроля, которая представляет собой независимую проверку, осуществляемую государственными органами внешнего контроля, с целью оценки результативности и экономности процесса расходования бюджетных средств и управления государственной собственностью [2, с.50]. Понятие аудит эффективности фрагментарно упоминается в официальных нормативно-правовых актах Республики Беларусь. Так в программе Республики «Управление государственными финансами и регулирование финансового рынка» на период до 2025 года сказано, что «Наряду с проверками законности и целевого использования государственных средств должны осуществляться аудит эффективности и...» [1, с. 20]. Однако сущность, подходы к организации и проведению такого рода проверки в данном нормативном документе не рассматриваются.

Второе упоминание - это официальный сайт Комитета государственного контроля Республики Беларусь <http://www.kgk.gov.by>. Там отмечается следующее: «В нашей стране внедрение аудита эффективности началось более 5 лет назад, когда распоряжением председателя Комитета госконтроля были утверждены Методические рекомендации о порядке организации и проведения органами Комитета государственного контроля аудита эффективности. Между тем в Беларуси нет ни одного нормативного правового акта по проведению аудита эффективности, так что он, по сути, может проводиться только факультативно с использованием нашего документа» [3].

Здесь же указано, что «в Методических рекомендациях КГК аудит эффективности определен как комплекс проверочных мероприятий, при осуществлении которых изучаются экономичность, продуктивность и результативность использования юридическими лицами бюджетных средств, иного государственного имущества, а также средств, высвобождаемых в результате предоставления мер государственной поддержки» [3].

Таким образом, несмотря на упоминание и отмечаемую необходимость проведения аудита эффективности использования государственных средств в нормативно-правовых актах Республики Беларусь, сущность данного понятия, формы его проведения, применение возможных методов и приемов контроля не раскрывается. Кроме того, возникает определенная сложность в дефинициях, как правильно назвать такую проверку - «аудит эффективности» или «контроль эффективности», когда она проводится в отношении использования именно государственных средств.

Важно отметить, что на текущий момент в соответствии с законодательством Республики Беларусь аудиторская деятельность является предпринимательской деятельностью, и не наделена правом выражения независимого мнения об управлении государственными средствами и их использованием с учетом принципа эффективности. В этой связи считаем, что в существующей системе контрольной деятельности Республики Беларусь говоря о проверке эффективности использования государственных средств правильно употреблять термин «контроль (а не аудит) эффективности», поскольку «аудит» является независимой оценкой достоверности раскрываемой информации в бухгалтерской (финансовой) отчетности и не находит своего отражения в системе государственного контроля.

Таким образом, необходимо определить место контроля эффективности использования государственных средств в системе контрольной деятельности Республики Беларусь, а также

уточнить его формы и методическое обеспечение, на что и будет направлено данное исследование. В качестве иллюстративного примера рассмотрим направление расходования бюджетных и внешних заемных государственных средств, выделяемых на реализацию проектов по совершенствованию обращения с коммунальными отходами. Актуальность контроля эффективности использования целевых государственных средств в данном направлении возрастает в связи с активным взаимодействием Республики Беларусь с международными финансовыми организациями, финансирование из которых направлено на решение ряда экологических проблем в нашей стране. Одной из них является утилизация и захоронение коммунальных отходов. В рамках реализации Концепции о создании полигонов и объектов по сортировке твердых коммунальных отходов Республики Беларусь до 2030 основными источниками финансирования выступают заемные средства Международного банка развития и реконструкции (далее МБРР) для строительства экологически оборудованных региональных полигонов под захоронение твердых коммунальных отходов, и бюджетные средства-под вывод мелких свалок из эксплуатации.

Основная часть. Понятие «контроль» появилось несколько столетий назад. Слово «controle» буквально означает вторичная запись с целью проверки первой, т.е. проверка, а также наблюдение с целью проверки. Как иные объекты научного познания, контроль с течением времени обогащается новым содержанием, приобретает свои характерные особенности, новые формы, методы, что позволяет пересматривать и расширять его сущность и сферу применения. В настоящее время сущность контроля, его роль в управлении объектами, рассматриваются в научных трудах таких экономистов, как Лемеш Н.В., Хмельницкий В.А., Мещеряков С.А., Федотова Г.В., Харламова О.И., Гапоненко А.Л., Соломатина Е.А. и другие. Большинство авторов сходятся во мнении, что контроль является частью единой системы управления объектом, определяя исследуемую категорию как «*систему наблюдения*», «*функцию управления*», «*специфическую или управленческую деятельность*», «*стадию процесса*» в управлении объектом [4, с.9],[5, с.6],[6, с.5],[7]. Лемеш Н.В, Харламова, О. И, Мещеряков С.А., Сомоев Р.Г. имеют схожие представления касательно целей контроля, отмечая, что контроль направлен на оценку соответствия деятельности законодательству, эффективности принятых управленческих решений, определение степени достижения поставленных целей субъектом в управлении объектом, выявления отклонений от этих требований и решений [4, с.9],[5, с.7],[6, с.5].

В свою очередь, считаем, что «контроль» можно рассматривать, с одной стороны, как некий инструмент с определенной функцией в системе управления объектом, с другой стороны- как специфическую (контрольную) деятельность в системе управления, которая, как любая иная деятельность представляет процесс сознательного взаимодействия субъекта с объектом управления для обеспечения достижения запланированного состояния объекта управления. В обоих подходах к определению сущности «контроля» объект контроля совпадает с объектом управления. В зависимости от объекта контроля на практике принято выделять экологический, административный, финансовый и другие виды контроля. Например, Абрамчик Л.Я, Барулин С. В., Заяц Н.Е, Фисенко М.К, Бондарь Т.Е в специальной литературе указывают на то, что финансовые ресурсы (централизованные и децентрализованные) и их потоки являются объектом финансового контроля[8, с. 134], [9].

В связи с тем, что ключевым отличием финансового контроля от других видов является его объект, необходимо рассмотреть дополнительно его цели и задачи для определения свойственных финансовому контролю характеристик. Так как понятие «финансовый контроль» не закреплено на законодательном уровне в Республике Беларусь, обратимся к специальной литературе. Итак, Абрамчик Л.Я. указывает, что целью финансового контроля является обеспечение эффективного и целевого использования финансовых ресурсов во всех сферах и звеньях экономики [9]. Вериго А.В. выделяет следующие задачи финансового контроля:«... обеспечение финансовой безопасности государства и финансовой устойчивости субъектов хозяйствования; выполнение субъектами хозяйствования своих финансовых обязательств, в том числе перед органами государственной власти; обеспечение соблюдения действующего законодательства и нормативных актах по всем финансовым вопросам, относящимся к сферам налогообложения, бюджета, инвестиционной деятельности, государственного кредита и т.д.»[10].

Таким образом, финансовый контроль является важнейшей функцией в реализации финансовой политики, охватывая все области финансовой системы - финансы государства, предприятий, международные финансы.

Итак, ключевые отличия финансового контроля от других видов контроля основываются на целях, задачах и объекте. Понимание сущности категории «контроль» его целей, целей и задач «финансового контроля», позволяет выделить две наиболее существенные характеристики данной экономической категории:

- функциональная взаимосвязь финансового контроля и управления финансами;
- целевая ориентация контрольного процесса - установление соблюдения финансовой дисциплины; факта достижения (недостижения) целей и задач финансовой политики субъектов финансового управления; устранение выявленных отклонений/ нарушений

Таким образом, финансовый контроль, с одной стороны, есть функция реализации и управления финансовой политики; с другой стороны- это специфическая (контрольная) деятельность, целевая ориентация которого/и направлена на оценку соблюдения требований финансовой дисциплины (соблюдение законодательства нормативов, правил) и установление степени достижения целей, задач финансовой политики субъектов управления.

Далее рассмотрим базовые элементы системы финансового контроля, такие как субъект, объект, форма, характеристики, которые необходимы для упорядочивания его видов, типов и определения места контроля эффективности использования целевого финансирования в системе финансового контроля Республики Беларусь

Контрольная деятельность, а соответственно и финансовый контроль в Республике Беларусь регулируются Указом Президента Республики Беларусь 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности» (Далее Указ РБ 510) и Законом Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 56-З «Об аудиторской деятельности» (для организации и проведения контроля частным сектором-аудиторскими организации, индивидуальные предприниматели).

Рассмотрим субъектов (участников) государственного контроля в Республике Беларусь. В соответствии с Указом Республики Беларусь 510 государственный финансовый контроль осуществляют представители законодательной и исполнительной власти всех уровней. Это Президент Республики Беларусь, Министерство экономики, Комитет государственного контроля, Министерство финансов, Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь, их территориальные представители [11]. В зависимости от контролирующего органа по отношению к субъекту (проверяемой организации), контроль может быть «внешним» или «внутренним». Так, представители Комитета государственного контроля Республики Беларусь по отношению к проверяемой организации, осуществляющей утилизацию коммунальных отходов, будут внешними контролерами, в то время как местные территориальные представители управления жилищно-коммунального хозяйства-внутренними. Предполагается, внутренний контроль могут проводить не только структурные подразделения министерства, но и сформированные контрольные службы в самой организации, такие как: бухгалтерия, планово-финансовый отдел и другие. Внутренние (внутрихозяйственные) службы контроля выступают частью организационной структуры управления организации, в то время как внешние контролеры таковыми не являются. Соответственно, в зависимости от статуса контролирующего субъекта по отношению к проверяемой организации /подразделению, финансовый контроль может делиться на внутренний и внешний.

Аудиторский контроль в Республике Беларусь осуществляют аудиторские организации, аудиторы-индивидуальные предприниматели, имеющее квалификационный аттестат аудитора, выданный Министерством финансов [12]. Аудиторская деятельность в Республике Беларусь - предпринимательская деятельность по оказанию аудиторских услуг в связи с чем аудиторские организации, индивидуальные предприниматели ориентированы на получение прибыли, посредством осуществления контрольной (аудиторской) деятельности, в то время как государственные контролирующие органы действуют исключительно в интересах государства.

Если государственные контролеры ориентированы на выявление несоответствия финансово-хозяйственной деятельности нормам законодательства, нарушение которого предполагает применение проверяющими полномочий, связанных с наложением взысканий, привлечением к административной или даже уголовной ответственности, то основная цель аудиторских организаций- выразить независимое мнение о достоверности раскрываемой информации в финансовой (бухгалтерской) отчетности, в результате чего предоставляется проверяемой организации возможность устранить выявленные нарушения до проведения контрольных мероприятий государственными органами. Так как аудиторский контроль есть независимый контроль по отношению к проверяемой организации, привлекаемый на договорных условиях, его рассматривают как внешний контроль.

Таким образом, субъекты (проверяющие) финансового контроля обладают различными полномочиями и преследуют различные цели в своей контрольной деятельности. Соответственно, исходя из их правового статуса и целей, финансовый контроль может быть условно разделен на государственный и независимый (аудиторский), а также на внешний и внутренний (внутрихозяйственный) по отношению к проверяемым организациям.

Финансовому контролю подвергаются субъекты хозяйствования различной правовой формы, а также территориальные, местные исполнительные и распорядительные органы управления, которые связаны с процессами формирования, распределения и использованием финансовых (денежных) средств. При этом в общем понимании объектом государственного контроля являются централизованные денежные средства (их потоки), в то время как аудиторский контроль может распространяться на централизованные и децентрализованные денежные средства субъектов хозяйствования различной правовой формы. Так, объектом независимого финансового контроля признаются финансовые ресурсы, их потоки, процессы преобразования из одного состояния в другое (например, из денежных средств в запасы), показатели которых находят свое отражение в бухгалтерской (финансовой) отчетности или в бухгалтерском учете организации.

Объекты государственного финансового контроля представим в разрезе сфер контрольной деятельности проверяющих. В соответствии с Приложением Указа №510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности» сферой контрольной деятельности государственных органов является: соблюдение бюджетного законодательства, целевое и эффективное использование бюджетных средств; контроль за соблюдением налогового законодательства, контроль за правильностью исчисления и полнотой уплаты обязательных платежей в бюджет; валютный контроль за совершением банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями; контроль за соблюдением законодательства о государственном социальном страховании и другие сферы контроля. Соответственно, объектами государственного финансового контроля выступают: процессы формирования, распределения, использования бюджетных средств, налоговых, валютных средств, социального страхования и др. Согласно Указу президента № 435 «Об утверждении международных договоров и их реализации» объектом финансового контроля являются внешние заемные государственные средства, направленные на реализацию различного рода проектов в республике, согласованные с международными финансовыми организациями.

Под формой финансового контроля понимается способ конкретного выражения и организации контрольных мероприятий, являющихся совокупностью действий, объединенных общей конкретной целью.

В соответствии с Указом РБ 510 государственный финансовый контроль может протекать в формах: выборочной (внеплановой) проверки, мер профилактического и предупредительного характера, включая мониторинг и контрольный обмер. В ходе *проверки* контролирующий орган проверяет соответствие деятельности, осуществляемой проверяемыми субъектами, требованиям законодательства и при выявлении нарушений законодательства применяет полномочия, предоставленные законодательными актами ...» [11]. Выборочная проверка назначается с учетом критериев оценки степени риска для отбора проверяемых субъектов и включается в план проверок на предстоящее полугодие [11]. Внеплановые проверки назначаются по иному принципу. Данная форма государственного контроля характеризуется определенной «срочностью» проведения проверки, которая не терпит отлагательств. Мониторинг заключается в наблюдении, анализе, оценке, установлении причинно-следственных связей в целях оперативной оценки фактического состояния объектов и условий деятельности субъекта на предмет соответствия требованиям законодательства...»[11]. Меры профилактического и предупредительного характера зачастую являются следствием мониторинга, которые реализуются путем направления рекомендаций по устранению и недопущению недостатков, выявленных в результате мониторинга. Мероприятия технического характера, меры профилактического и предупредительного характера, включая мониторинг имеют либеральный и превентивный характер по отношению к контролируемому субъекту - проверяющие не используют полномочия, предоставленные им для проведения проверок.

Закон Республики Беларусь «Об аудиторской деятельности» не устанавливает форм независимого финансового контроля. В научной литературе Лемеш Н.В., Ильин А.И. аудит рассматривают, как форму финансового контроля [4], по причине того, что «аудит», как форма контроля, имеет одновременно сходства и отличительные особенности по организации контрольных мероприятий, объединенных определенной целью. «Аудит» напоминает «проверку»,

в ходе которой устанавливается соответствие данных бухгалтерской (финансовой) отчетности реальному финансовому положению деятельности организации, а также дается оценка составленной бухгалтерской (финансовой) отчетности в соответствии с требованиями законодательства или международными стандартами. Отличительной особенностью «аудита» по сравнению с понятием «проверка» является его добровольная основа, которая проявляется посредством заключения договора на оказание аудиторских услуг, в то время как проверка является принудительным контрольным мероприятием. По результатам проверки составляется справка (при отсутствии нарушений) или акт, при этом проверяемая сторона может быть привлечена к ответственности, в то время как результатом аудита является заключение и/или отчет аудитора, в котором выражается независимое мнение без наложения каких-либо взысканий проверяемому субъекту.

Таким образом, форма финансового контроля определяется правовым положением проверяющего в контрольной деятельности Республики Беларусь, а также конечной целью контрольного мероприятия. Исследовав основные элементы системы финансового контроля Республики Беларусь, еще раз отметим о множестве объектов государственного финансового контроля, в соответствии с которыми целесообразно выделить такие типы контроля, как: бюджетный, налоговый, кредитный, страховой, валютный, таможенный и др. Остановимся подробнее на бюджетном и кредитном контроле

Мысляева И.Н. отмечает, что бюджетный контроль осуществляется по направлениям: при образовании, распределении и использовании централизованных денежных средств государства. Бюджетный контроль в сравнении с государственным финансовым контролем, распространяется на более узкую систему экономических отношений, сфера реализации которого ограничена рамками образования, распределения и использования бюджетных средств [13, с.339]. В свою очередь, контроль *использования* бюджетных средств с акцентом на эффективность их освоения, является отдельным направлением бюджетного контроля. Кредитный контроль также можно разделить условно на два направления: контроль эффективности использования заемных средств и контроль их погашения.

Проведенное исследование сущности понятия «контроль», его целей, основных целей и задач «финансового контроля» в специальной литературе, а также проводимые реформы в управлении государственными финансовыми ресурсами в Республике Беларусь, направленные на эффективное расходование последних, позволяют заключить, что контроль использования бюджетных и внешних заемных государственных средств представляет собой функцию управления государственными финансовыми ресурсами, заключающуюся в установлении соблюдения финансовой дисциплины в соответствии с требованиями законодательства и международными соглашениями о внешних государственных займах и установление степени эффективности их использования в процессе/по результатам реализации государственного задания, проекта, программы

Элементы контроля использования бюджетных и внешних заемных средств во многом идентичны элементам системы государственного финансового контроля. По нашему мнению, содержание системы государственного контроля использования средств бюджета и внешних кредитных займов, характеризуется следующими базовыми элементами:

1. *Объекты контроля*- бюджетные и заемные внешние средства, их потоки и преобразования в процессе освоения, так же управленческая деятельность, связанная с распределением (управлением) финансовыми ресурсами. Например, объектом контроля для межрайонных территориальных отделов Комитета Государственного Контроля Республики Беларусь или Министерства финансов может быть управленческая деятельность местных органов управления (горисполкомов), осуществляющие распределение бюджетных средств между конечными получателями.

2. *Субъекты (участники) контроля*. В соответствии с законодательством Республики Беларусь контроль за соблюдением бюджетного законодательства, за целевым и эффективным использованием средств возлагается на Министерство финансов и Комитет государственного контроля Республики Беларусь. Контроль за использованием местных бюджетов, как правило, осуществляется территориальными межрайонными отделами Комитета государственного контроля. Проверкам подвергаются не только организации-конечные получатели бюджетных средств, но и местные органы управления - их распорядители.

Субъекты контроля по международным соглашениям (договорам) о займах определяются и утверждаются Указом Президента Республики Беларусь. В целях реализации комплексного подхода к контролю по международному соглашению, во-первых, утверждается ответственная группа, которая осуществляет на постоянной основе мониторинг за целевым и эффективным использованием иностранных заемных средств. С другой стороны, контроль за целевым использованием средств и своевременным погашением внешнего кредита осуществляют Облсполкомы (или министерства). Облсполкомы (министерство) и ответственная группа, отвечающая за реализацию проекта по международному соглашению, формируют внутреннюю контрольную среду в рамках реализации отдельного проекта. Например, по Соглашению Республики Беларусь и Международного Банка развития и реконструкции о внешнем государственном займе на реализацию проекта «Повышение эффективности и качества коммунальных услуг» ГП «Белкомтехинвест» является группой, ответственной за реализацию проекта и за мониторинг эффективности использования заемных средств. Ответственная группа, согласно утвержденному графику, отчитывается о ходе реализации проекта и об использовании заемных средств перед международным банком развития и реконструкции и Министерством жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь.

Так как финансовая ответственность преимущественно ложится на ГП «Белкомтехинвест» (ответственная группа осуществляет управление финансами, торги по закупкам оборудования, товаров, работ, услуг и все необходимые расчеты), Облсполкомы обязаны на постоянной основе осуществлять оперативное взаимодействие с государственным предприятием «Белкомтехинвест» по вопросам реализации проектов. ГП «Белкомтехинвест» одновременно осуществляет контроль за Заказчиками проектов-конечными получателями материальных благ. В рамках реализации проекта строительства регионального полигона для захоронения коммунальных отходов в Витебской области, Заказчиком проекта является УП «Биомехзавод», г. Новополоцк, который формирует самостоятельную внутрихозяйственную контрольную службу, обеспечивающую контроль поступающего оборудования, строительных материалов на объект застройки регионального полигона, их расход и работы, осуществляемые по договорам строительного подряда, после чего отчитывается перед ответственной группой ГП «Белкомтехинвест», местными властями (Облсполкомом).

Так, представители ГП «Белкомтехинвест» и Облсполкомы являются внутренними контролерами по отношению к Заказчикам Проектов по международным соглашениям. Комитет государственного контроля Республики Беларусь (представители территориальных межрайонных отделов) выступает в качестве внешнего контролирующего органа.

Таким образом, субъектами (участниками) контроля использования бюджетных и внешних заемных средств являются: законодательные и исполнительные органы государственной власти, а также сформированные ими специальные ответственные группы-осуществляющие управление финансами (по внешним займам); распорядители, распределяющие бюджетные средства и их конечные получатели (в том числе в виде материальных благ)

3. *Форма контроля.* Еще раз отметим, что в соответствии с действующим законодательством в ходе мониторинга, выборочной или внеплановой проверки не предполагается установление степени эффективности использования целевого государственного финансирования. Контрольные процедуры по указанным формам направлены на оценку деятельности субъекта на предмет соответствия требованиям законодательства.

В условиях проводимой реформы управления государственными финансами, а соответственно, и преобразования содержания государственного финансового контроля предлагается понятие «проверка» рассматривать шире в разрезе двух определяющих целей контроля использования бюджетных и внешних заемных государственных средств (целевых государственных средств):

1) оценка соблюдения требований действующего законодательства (требований международного соглашения) при осуществлении финансовых и хозяйственных операций, связанных с использованием бюджетных и внешних заемных средств, использование их по целевому назначению

2) установление степени эффективности использования государственных средств (в том числе бюджетных или внешних заемных государственных средств).

В контексте реформ управления государственными финансовыми ресурсами первая цель контролерами реализуется путем классической финансовой проверки, которая направлена

преимущественно на определение правильности ведения бухгалтерского учета, полноты и достоверности раскрываемой информации в финансовой отчетности, законности и целевого использования государственных средств. Установление степени эффективности использования государственных средств реализуется посредством проверки эффективности использования государственных средств.

Считаем, что организация и оформление результатов «проверки» по двум выделенным направлениям могут реализовываться путем традиционного планирования, проведения и оформления ее результатов. Так как контроль использования целевых бюджетных и внешних заемных государственных средств обязателен, то проверка подлежит включению в план выборочных проверок [10]. Результаты проверки использования бюджетных и внешних заемных государственных средств по двум выделенным направлениям могут быть оформлены справкой (при отсутствии нарушений) или актом. По результатам проверки могут быть вынесены как предписания, так и рекомендации.

Такая форма контроля приемлема для внешних и внутренних государственных контролеров, которая может проводится в процессе реализации проекта при поэтапном освоении целевых государственных средств, так и по результатам реализации государственного проекта/ мероприятия

В свою очередь, мониторинг по двум выделенным направлениям может рассматриваться как наиболее приемлемая форма для реализации внутреннего (внутрихозяйственного) контроля использования целевого финансирования, так как представляет непрерывный процесс отслеживания. Возвращаясь к негосударственному финансовому контролю, важно отметить, что аудиторская деятельность достаточно динамично развивается и на сегодняшний день не ограничивается исключительно оценкой достоверности раскрываемой информации в бухгалтерской отчетности. Аудиторские организации могут оказывать с соблюдением требований законодательства Республики Беларусь определенные профессиональные услуги, утвержденные перечнем национальных правил аудиторской деятельности.

Отметим, что ответственная группа ГП «Белкомтехинвест» по реализации проектов на условиях международного соглашения - получатель иностранных заемных средств, обязана готовить на отчетную дату финансовую отчетность в соответствии с требованиями международных стандартов финансовой отчетности для общественного сектора (по кассовому методу). Обязательным условием является также наличие независимого аудиторского мнения о достоверности раскрываемой информации в данной отчетности о финансовом положении проекта. Аудиторы подвергают проверке расходование средств по проекту и дают оценку проводился ли расход средств получателем по соответствующим финансовым соглашениям при должном внимании к их экономии и целевом назначении. Аудиторскую проверку осуществляют компании, деятельность которых соответствует требованиям международных банков, в том числе Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), и которые аккредитованы для проведения аудита финансовой отчетности, составленной в соответствии с МСФО по проектам, финансируемых по линии указанных банков в Республике Беларусь.

Таким образом, контроль расходования внешних заемных средств осуществляется крупными аудиторскими компаниями, которые проводят аудит сформированной финансовой отчетности для общественного сектора по международным стандартам аудита при этом дополнительно оценивая степень экономного расходования и целевого использования средств.

Внедрение и развитие профессиональных аудиторских услуг по оценке соблюдения финансовой дисциплины и степени эффективного использования не только иностранных заемных средств, а также бюджетных в систему контроля предприятий государственного (и частного) сектора экономики в Республике Беларусь, по нашему мнению позволит удовлетворить интересы общества, потенциальных инвесторов и территориальных органов управления независимой достоверной информацией о расходах целевого финансирования.

Рассматривая систему элементов независимого финансового контроля эффективности использования целевого финансирования в государственном секторе экономики (жилищно-коммунального хозяйства), выделим в качестве субъектов контроля аудиторские компании, аккредитованные для проведения аудита в соответствии с международными стандартами по проектам, финансируемым международными финансовыми организациями, а также аудиторские организации, осуществляющие деятельность в рамках национальных правил аудиторской деятельности в Республике Беларусь. При этом, определенно требуется разработка дополнительных положений об особенностях оказания (ограничениях) аудиторских услуг в части

оценки эффективности использования целевого финансирования государственного сектора экономики в национальные правила аудиторской деятельности Республики Беларусь.

Как отмечалось ранее, аудиторские организации не наделены правом выражения независимого мнения об эффективности управления государственными финансовыми ресурсами на уровне областных и местных территориальных властей, в связи с чем объектами независимого финансового контроля выделим потоки (преобразования) бюджетных и заемных государственных средств при их освоении конечными получателями. Так как «аудит», как форма независимого контроля схожа с «проверкой» государственного контроля и отличается преимущественно своей конечной целью и оформлением результатов контроля, то «аудит» предлагается так же рассматривать в качестве формы независимого контроля использования государственных целевых средств, включающий в себя: 1) аудит соблюдения финансовой дисциплины (требований законодательства) и использования государственного финансирования по целевому назначению; 2) аудит эффективности использования целевого государственного финансирования.

Проанализировав систему финансового контроля в Республике Беларусь, выделив виды, типы, формы осуществления финансового контроля, представим схематично на рисунке 1 место контроля эффективности использования бюджетных и внешних заемных государственных средств.

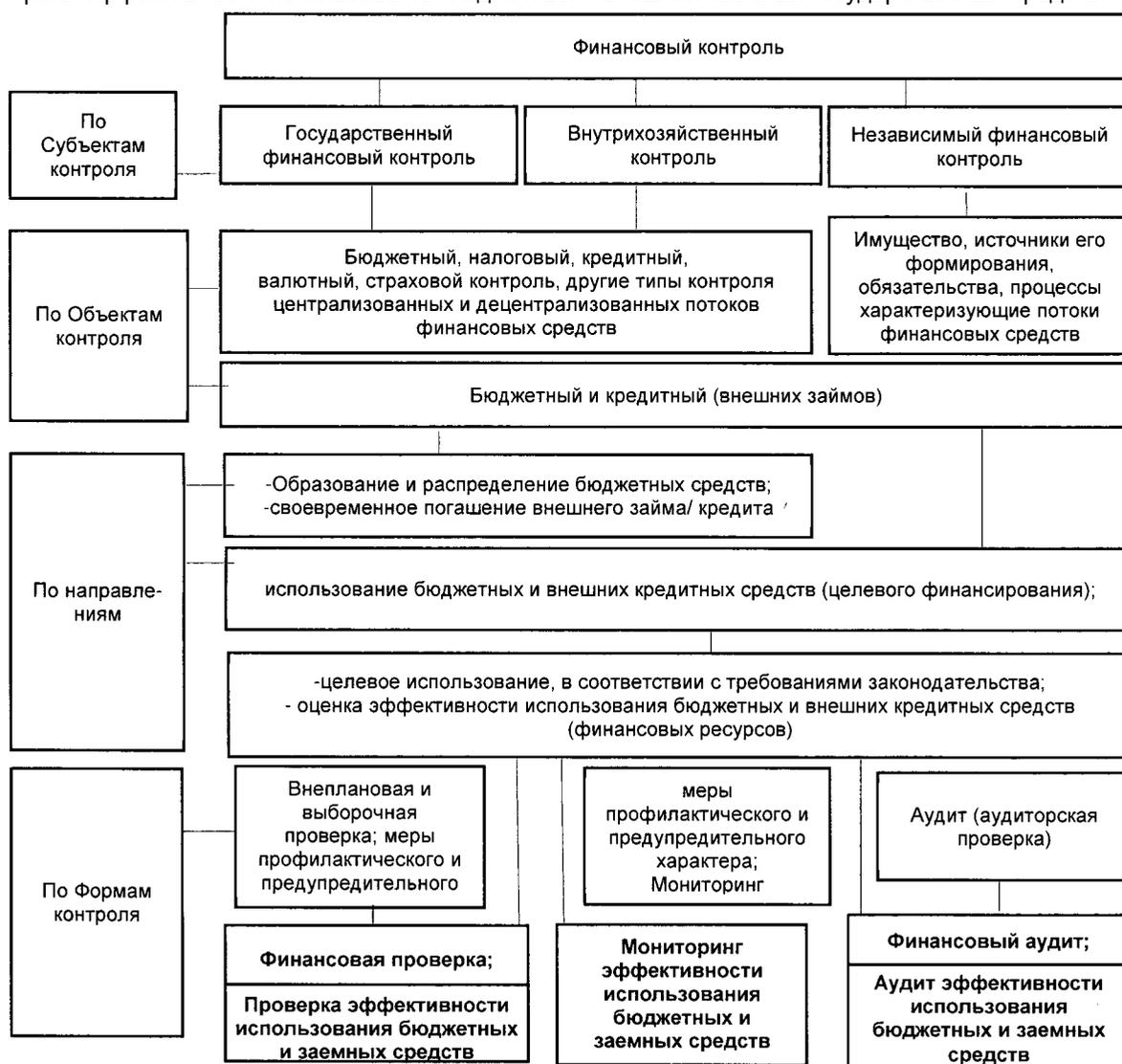


Рисунок 1. - Место контроля эффективности использования целевых государственных средств в системе контрольной деятельности Республики Беларусь

Примечание: собственная разработка

Таким образом, контроль эффективности использования бюджетных и внешних заемных средств является отдельным направлением бюджетного и кредитного контроля в системе государственного финансового контроля и независимого финансового контроля, который может протекать в формах проверки, мониторинга и аудита.

Определив место контроля эффективности использования целевых государственных финансовых средств в системе финансового контроля Республике Беларусь, представим в таблице 1 базовые элементы системы данного направления контроля.

Таблица 1. - Характеристика базовых элементов системы контроля эффективности использования целевого финансирования в зависимости от вида финансового контроля

Вид финансового контроля/Элемент системы контроля	Государственный финансовый контроль	Независимый финансовый контроль	Внутрихозяйственный контроль
Цель	- установление степени эффективности использования бюджетных и внешних заемных средств		
Субъекты контроля (контролеры)	Комитет государственного контроля (территориальные органы), Министерство финансов (территориальные финансовые органы управления). Система органов местного управления: областные, районные, городские, поселковые исполнительные комитеты (в пределах своих компетенций)	-Аудиторские компании, обладающие правом проведения аудита в соответствии с требованиями международных стандартов аудита; -Аудиторские организации, осуществляющие аудит в рамках НПАД Республики Беларусь	Внутренние контрольные службы
Объект контроля	- целевые финансовые средства (бюджетные и внешние заемные); -управленческая деятельность, связанная с освоением целевых финансовых средств	- целевые финансовые средства (бюджетные и внешние заемные);	
Форма контроля	Проверка эффективности использования целевого финансирования	Аудит эффективности использования целевого финансирования	Мониторинг эффективности использования целевого финансирования

Примечание: собственная разработка

Заключение. Итак, с одной стороны, в наши дни уже имеются упоминания в нормативных правовых документах Республики Беларусь о необходимости применения «аудита эффективности» в контрольной деятельности госорганов с целью повышения эффективности управления государственными финансовыми ресурсами. С другой стороны, понятийный аппарат не развит, раскрытие понятия, порядок планирования и проведение «аудита эффективности» использования бюджетных средств законодателем не закреплены. В связи с чем наблюдается фальсификация сущности категории «аудит» в контрольной деятельности Республики Беларусь. В соответствии с действующим законодательством категория «аудит» остается быть оценкой достоверности раскрываемой информации в бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица. Соответственно, по нашему мнению, целесообразно оперировать понятием «контроль эффективности» в государственной контрольной деятельности, а не «аудит эффективности».

Таким образом, на сегодняшний день действенным инструментом в управлении расходов государственных средств в отечественной практике становится контроль эффективного использования целевого государственного финансирования. Рост актуальности и значимости данного рода контроля позволило обосновать и определить его место как в государственной контрольной деятельности, так и в аудиторской деятельности Республики Беларусь. Внедрение и развитие профессиональных аудиторских услуг по оценке степени эффективного использования не только иностранных заемных средств по международным соглашениям, но и бюджетных в систему финансового контроля предприятий государственного и частного сектора экономики в Республике Беларусь удовлетворит интересы населения, территориальных органов управления, инвесторов, рассматривающих сотрудничество в рамках государственного-частного партнерства (в том числе в жилищно-коммунальной инфраструктуре в рамках обращения с коммунальными отходами) независимой достоверной информацией об эффективности расходов государственных финансов и полученных результатов. Аудиторские

услуги позволят общественности доверять и судить о качестве планирования и эффективности использования государственных средств.

Выстроенная упорядоченная система финансового контроля свидетельствует о том, что контроль эффективного использования бюджетных и внешних заемных государственных средств относится к типам финансового контроля - бюджетному и кредитному контролю. Контроль эффективности использования государственного целевого финансирования в сочетании с классическим финансовым контролем представляют единое целое контроля использования бюджетных и кредитных средств, который целесообразно осуществлять в формах государственной проверки, мониторинга и аудита в действующей контрольной практике Республики Беларусь по направлениям:

1) оценка соблюдения требований действующего законодательства (требований международного соглашения) при осуществлении финансовых и хозяйственных операций, связанных с использованием бюджетных и внешних заемных средств, использование их по целевому назначению;

2) установление степени эффективности использования государственных средств (в том числе бюджетных или внешних заемных государственных средств).

Обязательный (инициативный) аудит в сочетании с государственной проверкой эффективности использования бюджетных средств станет одним из эффективных механизмов в управлении бюджетными средствами, посредством которого снизится расточительство, хищения и сократятся безрезультативное использование целевых средств.

Для достижения цели «контроля эффективности» - установление степени эффективности использования государственных средств (бюджетных или внешних заемных государственных средств), требуется дополнительное исследование и обоснование применения конкретных существующих методов, приемов в контрольной деятельности Республики Беларусь или адаптации новых.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. О Государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансового рынка на 2020 год и на период до 2025 года»: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 марта 2020 г. № 143 // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс]/ ООО «ЮрСпектр», Нац.центр правовой информ. Республики Беларусь.- Минск, 2020.-Дата доступа: 16.10.2020
2. Афанасьев М.П. Взаимосвязь аудита эффективности и финансового анализа / М.П. Афанасьев // Финансовый контроль. - 2003. - №10. - С. 50-56.
3. Аудит эффективности: время беречь средства [электронный ресурс]/ <http://www.kgk.gov.by/ru/publication-ru/view/AUDIT-EFFEKTIVNOSTI-VREMJa-BERECh-SREDSTVA-7994/-flaTa> доступа: 16.10.2020.
4. Лемеш, В.Н. Контроль и аудит: учебное пособие для студентов высших учебных заведений по экономическим специальностям/ В.Н. Лемеш. - Минск: Амалфея, 2018. - 332 с.
5. Мещеряков С.А. Контроль и ревизия. Учебное пособие / С.А. Мещеряков, 2008. - 80 с.
6. Харламова, О. И. Ревизия и аудит: теоретические основы контроля и организация контрольной деятельности в Республике Беларусь: практическое руководство / О. И. Харламова, В. Ф. Бабына, Т. И. Панова; М-во образования РБ, Гом. гос. ун-т им. Ф. Скорины. - Гомель: ГГУ им. Ф. Скорины, 2015. -47 с.
7. Хмельницкий, В.А. Содержание контроля и его роль в системе управления производством [электронный ресурс]. - Режим доступа: http://bseu.by:8080/bitstream/edoc/67394/1/Khmelniitskiy_V.A._s._35_38.pdf Дата доступа: 16.12.2020.
8. Барулин, С. В. Финансы: учебник. 2-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2011. - 640 с.
9. Абрамчик, Л.Я. Финансовое право Республики Беларусь [электронный ресурс].-Режим доступа: http://ebooks.grsu.by/fin_pravo/4-1-ponyatie-tseli-zadachi-i-printsipy-finansovogo-kontrolya.htm Дата доступа: 16.10.2020.
10. Веригу, А. В. Необходимость, содержание и задачи финансового контроля, [электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://elib.psu.by/bitstream/123456789/15552/1/%d0%9b%d0%b5%d0%ba%d1%86%d0%b8%d0%b8%20%d0%a4%d0%b8%d0%bd%20%d0%ba%d0%be%d0%bd%1%82%d1%80%d0%be%d0%bb%d1%8c.pdf> Дата доступа: 16.10.2020.
11. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь: Указ президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс]/ ООО «ЮрСпектр», Нац.центр правовой информ. Республики Беларусь,- Минск, 2020.-Дата доступа: 16.10.2020
12. Об аудиторской деятельности: Закон Республики Беларусь 12 июля 2013 г.№ 56-3 // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс]/ ООО «ЮрСпектр», Нац.центр правовой информ. Республики Беларусь,- Минск, 2020.-Дата доступа: 16.12.2020.
13. Мысляева, И.М. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и дон. — М: ИНФРА-М, 2007. - 360 с.

PLACE TO A CONTROL THE EFFECTIVENESS OF TARGETED FINANCING IN THE CONTROL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF BELARUS

**Malei A., PhD in Economics, Polotsk State University, the Republic of Belarus
Trubovich R., Polotsk State University, the Republic of Belarus**

Annotation. The article deals with the essence of financial control during the government financial policy management reforms. The place and forms of the control the effectiveness of the use of targeted public funds in the financial control system in the Republic of Belarus is determined. The basic system elements to the control the effectiveness of the use of budgetary and borrowed foreign public funds are highlighted on the example of the implementation of environmental projects to improve the management of municipal waste in the Republic of Belarus.

Keywords: Government financial management, financial resources, effective use of public funds, financial control, control system, audit, audit services.

УДК 33:368.029.5(476-25)

АНАЛИЗ ФАКТОРОВ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ СТРАХОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Панков Д.А., д-р. экон. наук, профессор, заведующий кафедрой бухгалтерского учёта, анализа и аудита в отраслях народного хозяйства, УО «БГЭУ»

Крупенко Ю.В., канд. экон. наук, доцент кафедры финансов и бухгалтерского учета, УО «Гродненский государственный университет им. Я. Купалы»

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы конкурентоспособности страхового рынка Республики Беларусь. Систематизированы подходы к определению понятия «конкурентоспособность». Выявлены проблемы национального рынка страховых услуг и основные направления его устойчивого развития в условиях цифровой трансформации экономики. Целью исследования является разработка системы факторов, влияющих на конкурентоспособность белорусского страхового рынка в условиях цифровизации. На основе изученных подходов к понятию «конкурентоспособность» в предлагается усовершенствованное определение конкурентоспособности страхового рынка и определяются факторы, влияющие на конкурентоспособность страховой организации. Предложена авторская классификация факторов конкурентоспособности страховщиков, включающая основные факторы (факторы надежности), факторы поддержки и стресс-факторы.

Ключевые слова: страхование, конкурентоспособность, финансовая устойчивость, цифровизация, трансформация.

Введение. Устойчивое экономическое развитие, помимо соблюдения принципов взаимной согласованности и стабильности функционирования социальной, экономической и экологической сфер, предусматривает также наличие внутренней сбалансированности экономической системы, способности сохранять ее стабильное и равновесное развитие. Одним из главных факторов устойчивого развития экономики является эффективно функционирующий конкурентоспособный финансовый рынок. С нашей точки зрения, устойчивость рынка следует понимать, как его способность поддерживать определенный уровень надежности функционирующих хозяйствующих субъектов в случае неблагоприятных изменений во внешней и внутренней среде. Достижение устойчивого развития невозможно без наличия конкурентоспособности субъектов финансового рынка. Страховой рынок является неотъемлемой частью развитого финансового рынка любой страны. В условиях глобализации и турбулентности мировой экономики конкурентоспособность отечественного страхового рынка является ключевым фактором устойчивого развития национальной экономики. На фоне происходящей пандемии COVID-19 роль страхования как главного метода нивелирования рисков только усиливается. В контексте формирования единого финансового рынка на пространстве ЕАЭС проблема повышения конкурентоспособности отечественного страхового рынка относится к числу наиболее значимых, стратегических для Республики Беларусь.

Основная часть. В современных экономических условиях страхование становится определяющим инструментом развития государства с точки зрения защиты интересов общества и экономико-производственной деятельности субъектов хозяйствования от неблагоприятных событий различного рода. Кроме того страховые компании выступают значительными институциональными инвесторами, играющими решающую роль в обеспечении финансирования реального сектора экономики.