DOI: 10.22394/2070-8378-2018-20-1-48-52

Контроль в новую эпоху

МИХАИЛ ГЕННАДЬЕВИЧ ПОЛОЗКОВ, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и финансов общественного сектора факультета государственного управления экономикой Института государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: mg.polozkov@migsu.ranepa.ru

ИВАН НИКОЛАЕВИЧ КОРНИЛОВ, администратор программ Высшей школы правоведения Института государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: in.kornilov@migsu.ranepa.ru

Аннотация: В заключительный день Гайдаровского форума Институт государственной службы и управления РАНХиГС представил свою традиционную дискуссию, посвященную проблематике финансового контроля и аудита. В этом году гостям было предложено порассуждать об изменениях, которые затронут сферу контроля в эпоху грядущей технологической революции. Все больше говорится о цифровой действительности, которая рождает новую реальность в экономике. Очевидно, что и государство не может оставаться в стороне от происходящих процессов. Расширяющаяся цифровизация экономических процессов создает основу для формирования новых рынков и порождает новые условия функционирования всей экономической системы, что способствует становлению цифрового государства и качественно изменяет требования к институтам, методам и технологиям государственного контроля и надзора в экономике.

Ключевые слова: цифровизация, цифровая экономика, финансовый контроль, государственный аудит, регулятор, банки

Статья поступила в редакцию 22 февраля 2018 года.

М.Г. Полозков, И.Н. Корнилов. Контроль в новую эпоху. *Государственная служба.* 2018. №1. С.

CONTROL IN THE NEW ERA

MICHAEL G. POLOZKOV, Dr. Sci. (Economics), professor
Chair of Economics and Finance of public sector
Institute of Public Administration and Civil Service
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: mg.polozkov@migsu.ranepa.ru

IVAN N. KORNILOV, program administrator of the Higher School of Law
Institute of Public Administration and Civil Service
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: in.kornilov@migsu.ranepa.ru

Abstract: On the final day of the Gaidar forum, the IPACS – Institute of Public Administration and Civil Service has introduced its traditional discussion of the problems of financial control and audit. This year the guests were invited to speculate about the changes that will affect the scope of control in the era of the coming technological revolution. More and more is said about the digital reality that creates a new reality in the economy. It is obvious that the state cannot remain aloof from the ongoing processes. The growing digitalization of economic processes creates the basis for the formation of new markets and generates new conditions of functioning of the economic system that contributes to the establishment of digital state and qualitatively changes the requirements for institutions, techniques and technologies of state control and supervision in the economy.

Keywords: digitalization, digital economy, financial control, state audit, regulator, banks

Polozkov M. G., Kornilov I. N. Control in the new era. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. No. 1. P. 48–52. In Russian

Модная тема

Экспертную дискуссию «Финансовый контроль и банковский надзор в цифровом государстве» модерировал директор Института государственной службы и управления РАНХиГС Игорь Барциц, который обратил внимание собравшихся на очевидную важность темы цифровизации и в то же время на то, что эта тема стала модной. Безусловно, она привлекает и требует внимания, однако есть и опасения: не слишком ли мы подвержены моде, ведь ни одна дискуссия не обходится без этой темы? Модератор привел прозвучавшие на предыдущих сессиях мнения ключевых спикеров форума Германа Грефа («Государство не должно в регулировании цифровой экономики уподобляться строгим родителям, которые в итоге воспитывают самых изворотливых лгунов в мире»), Максима Орешкина («В цифровой экономике государство должно в первую очередь отвечать за подготовку кадров, базы данных и регулирование»), Сергея Горькова («Технологии развиваются быстрее, чем регуляторика, новые технологии внедряются за три месяца, нормативка для нее принимается, минимум, один год»), Ольги Скоробогатовой («Обостряется вопрос кибербезопасности, управления риском. Замечен рост в 2,3 раза кибермошенничества при внедрении новых технологий»). Однако есть и опасность того, что мы уже «везде опоздали». Участники дискуссии поделились своим видением этого вопроса и обозначили основные проблемы, стоящие перед Россией [Инновационные кластеры…, 2017].

Цифровизация экономики и финансовый контроль

Ключевым докладчиком по традиции стал **Валерий Горегляд**, главный аудитор Центрального банка Российской Федерации, профессор и основатель кафедры теории и практики государственного контроля ИГСУ. Его выступление обычно подводит итоги прошедшего года, ставит болевые вопросы отрасли, становится основой для дискуссии в зале. Спикер согласился с популярностью темы «цифры» и тем, что даже столь, казалось бы, консервативная сфера, как финансовый контроль, не может обойтись без изучения всех аспектов цифровой экономики, однако сказал, что мода – явление капризное, быстротечное, к тому же имеет свойство привлекать одних и отталкивать других [Добрынин и др., 2016. С. 4–11]. Для серьезного разговора о современных трендах надо представлять не только преимущества, но и вызовы, и риски грядущей реальности[1]. «Тотальная цифровизация, автоматизация, внедрение новых технологий, безусловно, является естественным и закономерным процессом, отсюда – и неизбежным. А к неизбежности надо относиться таким образом, чтобы принимать ее и понимать, как в ней эффективно функционировать», – оценил перспективу Валерий Горегляд.

Сегодня меняется вся структура финансового рынка, как следствие, банки теряют монополию на оказание финансовых услуг, стремятся к партнерству с технологическими компаниями. Широкое распространение получает новый тип проведения финансовых операций, проходящих практически без участия человека[2]. В связи с этим возрастает важность кибербезопасности, защиты персональных данных, идентификации личности в цифровом пространстве. Центральный банк, для которого, как регулятора, крайне важно понимать основные тренды развития технологий, с большим вниманием изучает результаты многочисленных исследований, проводимых авторитетными компаниями. Главный интерес представляют большие данные, анализ данных, мобильные технологии, искусственный интеллект. Это наиболее привлекательные для инвестирования области в 2017 году, по мнению Валерия Горегляда, они таковыми останутся и в наступившем году. По данным ЦБ, ведущие компании в мире включают развитие технологий в основу стратегии своего бизнеса.

Такое взрывное развитие «цифры» – серьезный вызов для регуляторов: «Скорость технологических изменений требует от регуляторов большей гибкости», – убежден спикер. Активное участие государства в текущих процессах становится одним из решающих факторов, так как может как сдерживать развитие, так и способствовать ему. Мировые регуляторы включились в процесс, но все по-разному понимают степень своего участия: некоторые наблюдают, другие активно регулируют, кто-то способствует продвижению технологий. Позиция Центрального банка состоит в том, что отдавая предпочтение технологиям с высокой защитой от киберрисков, он движется в направлении оказания активной стимулирующей поддержки новым технологиям. Для этого готовятся соответствующее правовое поле, регуляторные подходы, кадровый потенциал, создаются стандарты информационной безопасности для финансовых организаций, внедряется регулирование, соразмерное рискам. «Совместно с крупными банками в рамках Ассоциации ФинТех Банк России развивает проекты с использованием блокчейна, ведется разработка национальной российской блокчейн-платформы «Мастерчейн» – базовой сети хранения и обмена финансовой информации», – сказал Валерий Горегляд. Одним из важнейших аспектов этой деятельности спикер считает правовое регулирование. Для координации сервисов, затрагивающих, в первую очередь, полномочия госорганов, будет создан межведомственный экспертный совет.

Каковы же место и роль аудита и контроля в этой си-

1 «Skills for a Digital World: 2016 Ministerial Meeting on the Digital Economy Background Report». OECD Digital Economy Papers. OECD Publishing, Paris, 2016. No. 250. [Электронный ресурс]. URL: http://dx.doi.org/10.1787/5jlwz83z3wnw-en

2 The Changing Role of the Chief Financial Officer. Savannah White Paper, 2017. [Электронный ресурс]. URL: https://www.savannahgroup.com/wp-content/uploads/2017/05/Savannah-The-Changing-Role-of-the-CFO.pdf

стеме? Валерий Горегляд считает, что наряду с вызовами, новая технологическая реальность представляет и новую палитру возможностей. Некоторые высказывают мнение, что в скором времени профессия бухгалтера, а вслед за ней – и аудитора, может исчезнуть, потому что все, мол, их функции поддаются роботизации. Однако не стоит забывать, что кроме функции непосредственно аудита, существует бурно развивающаяся функция консультирования. Банк России старается именно эту составляющую активно стимулировать, ведь у аудита есть одна уникальная особенность: в силу невовлеченности в бизнес-процессы аудитор может обеспечить объективность при их оценке и вырабатывать рекомендации. При таком ракурсе новые технологии несут огромный потенциал для развития сферы аудита.

Руководитель Федерального казначейства **Роман Артюхин** заметил, что цифровизация влечет за собой, в первую очередь, повышение ответственности контролера: имея в арсенале большие объемы данных для анализа, он должен давать еще более точную информацию. Поэтому, в случае негативной ситуации, возрастает спрос не только к тому, чьими действиями эта ситуация спровоцирована, но и к контролеру, который, видя негативные тенденции, их не предотвратил. В таком случае можно говорить о том, что контролер становится соучастником бизнес-процесса. Отсюда возникают новые механизмы и инструменты контроля. Прежде всего, речь идет о консультировании, которое упоминал Валерий Горегляд. Учитывая задачи, стоящие перед его ведомством, Роман Артюхин считает главным для своих коллег предотвращение нарушений. Но это базовый уровень контроля. А более высокий уровень – это достижение желательного, целевого состояния дел у объекта контроля. Казначейство – не только орган контроля, у него множество ролей и функций: это и кассир, что исторически подразумевает деятельность казначейства, и бухгалтер, и даже в некотором смысле IT-менеджер, потому что является оператором крупнейших информационной систем, в частности, zakupki.gov.ru. Такой набор инструментов создает уникальную возможность достигать того самого целевого состояния объектов контроля. Плюс – более рационально прописанные механизмы казначейского сопровождения. Итогом становится сокращение количества нарушений, которые были вызваны не злонамеренностью исполнителей, а стали всего лишь следствием недостатков бизнес-процессов. Все это позволяет говорить о том, что технологии рождают новые возможности. Контролер становится равно погружен в бизнес-процессы с теми, кто их осуществляет, может их корректировать и тем самым помогать контрольной среде достигать целевого состояния. «И последнее – исчезнет ли профессия? Мы мыслим себя как интеллектуальная служба, которая постоянно достигает повышения производительности труда за счет уменьшения трудозатрат, что позволяет перераспределять ресурсы на новые участки. И здесь возникают новые составляющие профессии – финансовые технологи, которые занимаются анализом бизнес-процессов, и аналитики, которые через механизм бюджетного мониторинга – это тоже наш новый инструмент – своевременно выявляют и управляют рисками [Юдина, 2016. С. 12–16.]. Убежден, что ни профессия казначея, ни профессия государственного финансового контролера никуда не исчезнут, а поднимутся на новый уровень эволюции», – заключил глава казначейства.

Государственные акторы финконтроля

Передавая слово Татьяне Блиновой, аудитору Счетной палаты Российской Федерации, которая завершала первую часть дискуссии, посвященную деятельности государственных акторов, Игорь Барциц заметил, что Гайдаровский форум, сохраняя главную идею дискуссии – «Россия и мир», каждый год предлагает новое расширение. В этом году таким определением повестки стали «цели и ценности». По мнению модератора, на протяжении всей истории человечества цели и ценности не менялись. Менялась лишь цена, которую человечество вынуждено платить за их достижение. Игорь Барциц поинтересовался у аудитора, какова же цена осуществления тех задач, которые ставили предыдущие выступающие.

«Хороший вопрос! Но речь не только о том, сколько стоит, но и вопрос в том, что покупаем?» – с первых слов определила смысл своего выступления **Татьяна Блинова**. При множественности элементов, сегментов, инструментов, способов проведения финансового контроля каждый из участников этой сферы говорит все же о своем, исходя из функций, задач и полномочий, стоящих перед конкретным ведомством. Исходя из нашего целеполагания – вхождения в эру цифровой экономики, все участники процесса – а это и внутренний контроль, и внешний негосударственный контроль, и внутренний государственный, и внешний государственный контроль – должны между собой коррелировать, должны коррелировать те информационные системы, которые будут создаваться и позволят не только собирать, но и анализировать данные[3]. Счетная палата подключена к множеству информационных систем, к сожалению, пока нельзя говорить об их корреляции. Поэтому в один ряд с заданными встают вопросы о том, кто, как и когда эту корреляцию обеспечит?

Кроме того, вхождение в эпоху цифровизации потребует от профессионалов изменения уровня компетенций. Должны, на взгляд аудитора, измениться система и соотношение контроля. Например, насколько развитие внутреннего контроля – неважно, для бизнеса или для бюджета – дает необходимый эффект в системе общего контроля? Не получив ответы на имеющиеся вопросы, сложно будет добиться не только сопоставимости частей, но и вообще целостности работы всей

3 Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума // Президент России [Официальный сайт]. 02.06.2017. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/54667

системы финансового контроля. Кроме того, Татьяна Блинова согласилась с коллегами в том, что специалист, соответствующий задачам цифровизации и создания единых информационных систем, должен обладать глубокими знаниями и в юриспруденции, и в экономике, и в IT- технологиях, о таком «универсальном солдате» сейчас мечтает, наверно, каждый. Это ставит перед образовательной средой задачи совершенно другого уровня, и спикер предложила продумать механизмы и принципы подготовки такого специалиста.

Новые условия для бизнеса

Грядущие изменения не только пугают, но и дают широчайшие возможности. Главное, успеть ими воспользоваться [Алексеев, 2016. С. 42–45]. В его понимании, успеха добьются те, кто в первых рядах сможет воспользоваться всеми преимуществами «цифры». Так ли это, модератор попросил порассуждать исполнительного директора Института прикладного анализа данных «Делойт и Туш СНГ» Алексея Минина.

Алексей Минин обозначил зону своего выступления: «Я больше пятнадцати лет занимаюсь применением систем искусственного интеллекта на практике, поэтому я представлю сугубо технологическую точку зрения, я говорю про технологии, не затрагивая массив социальных и правовых вопросов». Прежде всего, спикер отметил, что, много говоря про цифровую экономику, мало кто понимает, что это такое. Экономика создается бизнесом и бизнес-средой. Цель любого бизнеса – повышение капитализации, рост стоимости компании. Ровно для этого происходили все промышленные революции: эффективность труда росла для более быстрого повышения капитализации. Сейчас мы стоим на пороге четвертой промышленной революции, фундаментально другой, потому что можно наблюдать два очень интересных тренда. Это выделение цифровой экономики, как некой сверхэкономики, и экономики экспоненциальной. Экспоненциальной экономике нужна скорость, экспонента – это очень быстро, взрывным образом растущий процесс. Очень опасный процесс с точки зрения стабильности существующих систем. Внедряемым экспоненциальным технологиям не хватает материального мира, в котором мы живем, потому что скорость изменений принципиально другая. И цифровые технологии уходят в тот аспект материи, где они не будут ограничены законами физического мира. В цифровых технологиях нет тех пространственно-временных ограничений, на которых построена микро– и макроэкономика нашего традиционного мира, это надэкономика, сверхэкономика, она не принадлежит отдельному государству. Это будет мировая экономика, в которую перейдет все то, что можно дематериализовать. Банки, которые сегодня обсуждаются, становятся частью цифровой экономики, поскольку то, что придумали люди – деньги – это некоторая идея, которая будет дематериализована. Следствием этого процесса становятся два довольно неприятных аспекта: демонетизация и демократизация. То есть меняется функция денег, и она становится глобально доступной.

Цифровая экономика влечет смену бизнес-моделей, происходит становление единых платформ поставщиков товаров и услуг, и инфраструктур цифровой экономики, которые в силу своей дороговизны должны быть едиными. Банки должны быть клиентоориентированными, то есть очень быстро менять свои продукты под постоянно меняющиеся потребности. Поэтому происходит становление платформ, которые знают все про клиентов. Банк предоставляет продукт платформе, а та, в свою очередь, определяет, каким клиентам он нужен. В цифровой эре продукты живут не больше трех-шести месяцев, и вклад в капитализацию очень низкий. Поэтому нужны портфельные подходы к управлению. Такими портфелями очень трудно управлять. Из мира, который ограничен пространственно-временными рамками, мы попадаем в мир, где люди недееспособны, они не могут анализировать такое количество информации. Все это повлечет кардинальные изменения. Так, спикер считает, что в горизонте до 2030 года банков больше не будет. Кратное увеличение массивов информации требует внедрения алгоритмов их анализа, среди которых будут как хорошие, так и плохие. Лучший алгоритм будет лучше понимать потребности и лучше видеть риски. Мы станем свидетелями укрупнения банков, банки, имеющие хорошие алгоритмы, начнут поглощать те, у которых алгоритмы хуже. То есть произойдет схлопывание банков, «победитель получит все». Здесь наступает переломный момент с точки зрения экономик всех стран: полное устранение асимметрии информации и переход к эффективным рынкам. Технологически человечество будет готово к этому к 2030 году.

Возвращаясь к вопросу консалтинговых услуг, Алексей Минин рассказал об интегральной системе оценки устойчивости банков, созданной его командой. Пользуясь только открытой информацией, специалисты создали инструмент, позволяющий за три месяца до отзыва лицензии у банка Центральным банком, с вероятностью 81%, предсказать это событие. То есть, воспользовавшись информацией, можно устранить проблемы, вызывающие столь радикальные решения регулятора. Такой превентивный подход кардинально отличается от ранее применяемых и характеризует цифровую экономику. «Цифровая экономика не создана для людей, это экономика машин, созданная машинами для машин. Мы же останемся в экспоненциальной экономике», – заключил эксперт.

Алексей Терехов, вице-президент компании ФБК Grant Thornton, скептически заметил, что анализ оценки возможности отзыва лицензии у банка как раз подчеркивает, что задолго до отзыва лицензии остапы бендеры уже провели необходимые им изменения в отчетных документах банка и поэтому, к сожалению, отзыв лицензии происходит слишком поздно. Будущее аудиторов тоже не вызывает у спикера оптимизма, потому что блокчейн-технологии вообще исключают

само понятие аудита достоверности. Он считает, что средний персонал аудиторского направления становится ненужным, ему на смену приходит алгоритм. Появятся интеллектуальные аудиторы, которые будут анализировать стратегию принимаемых решений.

Учиться жить в цифровую эпоху

Финансовый директор РАНХиГС **Александр Ефремов**, обозначая связь с образовательным процессом, сказал, что для того, чтобы подготовить необходимых в условиях цифровизации специалистов, нужно понять, чему их нужно учить, и научиться этому самим. Пока же мы не очень хорошо это представляем, и это вызывает большие проблемы. Для обычного потребителя цифровые услуги стали уже привычными, сбербанк-онлайн каждый день используют миллионы людей, а для госсектора такого пока нет. К сожалению, пока, например, недостаточно проработана система электронного бюджета, и ее оперативное устранение неподвластно разработчику, который действует строго по техзаданию заказчика Минфина, и это именно он должен сначала дать указание на исправление.

Представляя залу профессора кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики МГИМО Элину Сидоренко, Игорь Барциц поинтересовался, различаются ли цифровая экономика и цифровое государство или это одно и тоже? Какова роль университетов в подготовке специалистов новой эры?

Элина Сидоренко ответила, что основные усилия как раз должны быть направлены на то, чтобы контуры будущего были выстроены так, чтобы никто не задумывался, есть ли разница между этими понятиями и просто жил в новой реальности. Образование сегодня должно само многое конструировать, не дожидаясь решений государства.

Все согласились, что «цифра» резко опередила «букву», и опасность отставания права от реально протекающих процессов требует повышенного внимания [Круглов, 2011. С. 16–22].

Максим Сафонов, директор Центра финансовых технологий Института системного программирования РАН, заместитель президента РАН, отметил проблему современной науки – скорость изменений превышает скорость внедрения. Интересно, что блокчейн, о котором сегодня столько говорят, существовал и ранее. Так, в Советском Союзе была прекрасно отлаженная система научной информации. «Вопрос заключается в том, позволит ли нам виртуальное моделирование перейти, как сказал премьер-министр, «из хайтека в хайхью», будет ли человек или не будет», – обобщил ученый. Кроме того, он настаивает на необходимости договориться о некоем общем словаре, который позволял бы говорить на одном языке, потому что сейчас постоянно происходит подмена понятий.

Выступление **Евгения Данчикова**, начальника Главного контрольного управления города Москвы, стало завершающим в дискуссии. Он вернул собравшихся к более «приземленным» вещам, сказав, что городское хозяйство занимается, в первую очередь, не криптовалютами, а всего лишь благоустройством дворов и улиц. Тем не менее, несмотря на шутку, он согласился с необходимостью внедрения цифровых технологий, потому что на любом уровне отчетливо видно, что без эффективных элементов государственного управления, в том числе финансового контроля, построить эффективную передовую экономику не удастся.

Литература

Алексеев И.В. Цифровая экономика: особенности и тенденции развития электронного взаимодействия // Актуальные направления научных исследований: от теории к практике : материалы X Междунар. науч.–практ. конф. (Чебоксары, 18 дек. 2016 г.). В 2 т. Т. 2. Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2016. № 4 (10). С. 42–45.

Добрынин А.П. и др. Цифровая экономика – различные пути к эффективному применению технологий (BIM, PLM, CAD, IOT, Smart City, BIG DATA и другие). *International Journal of Open Information Technologies*. 2016. Т. 4. №. 1. С. 4–11.

Инновационные кластеры в цифровой экономике: теория и практика: труды научно-практической конференции с международным участием 17–22 мая 2017 года / под ред. д-ра экон. наук, проф. А.В. Бабкина. СПб. : Изд-во Политехн. ун-та, 2017. 592 с.

Круглов Д.В. Проблемы формирования национальной информационной экономики. *Креативная экономика*. 2011. Том 5. № 4. С. 16–22.

Юдина Т.Н. Осмысление цифровой экономики. *Теоретическая экономика*. 2016. № 3. С. 12–16.

References

Alekseev I. V. Digital economy: peculiarities and tendencies of electronic interaction development / / Actual directions of scientific researches: from theory to practice : proceedings of the X international scientific-practical conference (Cheboksary, December 18, 2016). In 2 volumes VOLUME 2. – Cheboksary: CNS ‘Interaktiv pljus’, 2016. – № 4 (10). – P. 42-45. In Russian

Dobrynin A. P. and others. Digital economy – the different ways to the effective use of technology (BIM, PLM, CAD, IOT, Smart City, BIG DATA etc). *International Journal of Open Information Technologies*. 2016. T. 4. №. 1. P. 4-11. In Russian

Innovative clusters in the digital economy: theory and practice : proceedings of the scientific-practical conference with international participation, may 17-22, 2017 / edited by Dr. Sci. (Economics) Professor Babkin A. V.. – SPb. : Izd-vo Politehn. un-ta, 2017. – 592 p. In Russian

Judina T. N. Understanding the digital economy. *Teoreticheskaja jekonomika.* 2016. №3. C. 12-16. In Russian

Kruglov D. V. Problems of formation of the national information economy. *Kreativnaja jekonomika.* 2011. Tom 5. № 4. P. 16-22. In Russian