

# **Анализ рисков как стадия риск-управления: значение для финансового права**

## **Analysis of risks as a stage of risk-management: meaning for the financial law**

**Кудряшова Е.В.**

д-р юрид. наук, доцент, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Адвокат АПМО, г. Москва  
e-mail: ev\_kudryashova@inbox.ru

**Kudryashova E.V.**

Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Institute of legislation and comparative law under the Government of Russian Federation, Attorney at law, Chamber of the Moscow Region  
e-mail: ev\_kudryashova@inbox.ru

### **Аннотация**

Анализ рисков как стадия управления рисками объединяет целый ряд действий: выявление, идентификацию и оценку, а по мнению ряда ученых еще и прогноз рисков. Управление рисками, здесь, не может рассматриваться как исключение или сведение рисков к минимуму, что не позволяет качественно реализовать стадию анализа рисков. Стадия анализа рисков все больше приобретает правовую форму, но правовое регулирование пока несовершенно и не учитывает многое: цикличность оценки рисков, обновление методик анализа рисков, эффекты накопления рисков. К настоящему времени право уже отражает качественный и количественный анализ рисков в финансовой сфере. Складываются организационно-правовые основы анализа рисков. Организационно-правовые аспекты анализа рисков на макрофинансовом и микрофинансовом должны отличаться, иначе это нанесет ущерб законным интересам физических и юридических лиц. В частности, подмена анализа рисков сплошным сбором данных несет с собой нарушение прав и свобод. Финансово-правовое регулирование стадии анализа рисков – перспективное направление исследований науки финансового права.

**Ключевые слова:** риск, таможенное право, банковское право, финансы, анализ рисков, экспертные организации.

### **Abstract**

The analysis of risk as a stage of risk -management include a few actions: revealing, identification and assessment, according to some researchers, also prognosis. The risk-management should not be considered as a mean to eliminate or minimize the risks, otherwise it does not allow to make an adequate analysis of risks. The state of analysis of risk is more and more getting the legal form, but the legal regulation still does not encompass many things: cyclic assessment of the risk, renovation of the risk-assessment methods, effects of risks accumulation. Now a days the law already reflects the qualitative and quantitative analysis of the risk. The legal and organizational basis of the risk analysis started to form recently.

The organizational and legal aspects of risks are different for macrofinancial and microfinancial level, otherwise it harms the lawful interests of individuals and entities. Namely, once the analysis of risks substituted with data collection it leads to rights and freedoms infringement. Legal regulation of the risk analysis stage in risk-management has wide prospective in the financial law science.

**Keywords:** risk, customs law, banking law, finance, analysis of risks, expert assessment.

В последнее время все большую актуальность приобретает риск-ориентированный подход в разных отраслях общественных отношений. Особое значение риск-ориентированный подход имеет в сфере финансов и их правового регулирования<sup>1</sup>. К настоящему времени уже написано немало трудов о значении риска в финансовом праве<sup>2</sup>, но в основном они посвящены общим вопросам значения риска для правового регулирования. Представляется, что есть необходимость более детально исследовать не только риск, но и стадии управления рисками и их правовое значение. Например, анализируя региональные практики, Омелехина Н.В. отмечает на региональном уровне «отсутствие правовой идентификации рисков, систем их оценки и, как следствие, правовой регламентации механизма управления ими»<sup>3</sup>. В этой статье мы обратимся к правовым аспектам начальных стадий процесса управления рисками.

В самом начале процесса управления рисками проводится выявление, идентификация и оценка рисков, что влияет на конечный результат управления рисками. Анализ риска обеспечивает эффективность и надежность дальнейших процедур управления риском. От правильной организации анализа риска в значительной степени зависит, насколько эффективной окажется вся система управления рисками, а принятые решения по оптимизации рисков достигнут своих результатов<sup>4</sup>. Заметим здесь, что управление рисками не следует отождествлять с их исключением, уменьшением и т.д. В современном мире совершенно неоправданно считать риск негативным явлением.

До момента выявления риска в процессе управления в некоторых исследованиях отдельно выделяют стадию прогнозирования риска: «Управление рисками включает в себя несколько этапов: прогнозирование, выявление, квалификацию, принятие решения, ликвидацию (либо уменьшение негативных последствий), предупреждение. Этот управленческий цикл имеет непрерывный характер и осуществляется уполномоченными органами параллельно с текущей финансовой деятельностью государства»<sup>5</sup>. В отношении стадии прогнозирования рисков отмечается, что обязательными условиями достоверности прогнозов рисков является наличие достаточной информационной основы для предположений о тенденциях и перспективах изменений рисков<sup>6</sup>. Вопрос о включении или не включении прогнозирования в процесс управления рисками влияет на формирование правового регулирования системы управления рисками. Поясним на примере.

Россия присоединилась к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур в редакции Протокола о внесении изменений от 26 июня 1999 г.<sup>7</sup>, которая является частью документов ВТО. Конвенция направлена на гармонизацию и упрощение таможенных процедур с целью содействия международной

---

<sup>1</sup> Поветкина Н.А. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. 2015. №12. С. 15-17.

<sup>2</sup> Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография /Отв. Ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗИСП. 2018; Риск в сфере публичного и частного права. Колл. Монография. М. 2014.

<sup>3</sup> Омелехина Н.В. Обеспечение финансовой устойчивости государства: региональный аспект проблемы (прикладное исследование) // Финансовое право. 2016. № 12.

<sup>4</sup> Кудряшова Е.В. Комплексная отрасль «экономическое право» в современной системе российского права // Налоги-журнал. 2011. № 6. С. 38-41; Пепеляев С.Г., Кудряшова Е.В., Никонова М.В. Правовые основы косвенного налогообложения. М. 2015.

<sup>5</sup> Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: Монография. Под ред. И.И. Кучерова. М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2016;

<sup>6</sup> Соломко М.Н. Укрепление бюджетной устойчивости публично-правовых образований на основе развития системы управления рисками бюджетного процесса // Финансы и кредит. 2009. № 36. С. 56-60; Поветкина Н.А. Правовое регулирование компетенции Российской Федерации относительно бюджетов муниципальных образований // Финансовое право. – 2004. – № 2. – С. 34–37.

<sup>7</sup> [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf\\_revised\\_kyoto\\_conv/kyoto\\_new.aspx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new.aspx) Доступ 30 января 2018 года

торговле<sup>8</sup>. В Генеральном приложении к Киотской конвенции содержится стандарт 6.3., который требует при проведении таможенного контроля использовать систему управления рисками. С учетом Киотской конвенции и стандартов Генерального приложения в Российской Федерации создана система управления рисками и издан Приказ ГТК РФ от 26 сентября 2003 г. № 1069 «Об утверждении концепции системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации»<sup>9</sup>. В ст. 2 Концепции риск определяется как вероятность несоблюдения таможенного законодательства России, а анализ риска – систематическое использование имеющейся у таможенных органов информации для определения причин и условий возникновения рисков, их идентификации и оценки возможных последствий несоблюдения таможенного законодательства Российской Федерации.

В системе управления рисками с отдельно выделенной стадией прогнозирования риски разделяются на два типа: *выявленный* и *потенциальный*. Выявленный риск является фактом, т.е. известным риском, когда нарушение законодательства уже произошло и таможенные органы имеют информацию о данном факте. Потенциальный риск – это риск, который не проявил себя, но условия для его возникновения существуют.

Таким образом, в системе управления рисками в таможенной службе осуществляется прогноз потенциальных рисков в рамках урегулированной нормами права системы управления рисками. Правовое регулирование системы управления рисками в других государствах – партнерах России по торговым отношениям, которые не присоединились к ВТО, может быть иной. В том числе, без стадии прогноза рисков. Отсюда, например, по-иному могут формироваться категории «товары риска» и «товары прикрытия», что влияет на упрощение или усложнение таможенных процедур.

Прогнозирование рисков необходимо отличать от стадии выявления рисков в процессе формирования прогнозов для принятия решений. В литературе по правовым аспектам риска подчеркивается, что выявление рисков должно быть органической частью любого прогноза. При выработке двух или более прогнозных сценариев, содержащих аналитическую характеристику, расчет каждого варианта включает анализ и оценку рисков по степени их опасности. И если риски превышают допустимый уровень и могут уменьшить или аннулировать результат, то предпочтение отдается варианту с наименьшими рисками<sup>10</sup>.

Выявление, идентификацию и оценку рисков часто объединяют в стадию анализа риска. «Анализ риска – это систематические научные исследования и практическая деятельность, направленные на выявление опасностей и количественное определение различных видов риска при выполнении какой-либо деятельности и хозяйственных проектов, включая изучение факторов, влияющих на них, определение размера ущерба, а также изменения рисков во времени и степень взаимосвязи между ними»<sup>11</sup>.

Риск в отличие от прочих случаев неопределенности представляет собой измеримую неопределенность. «Практическое различие между категориями риска и неопределенности состоит в том, что, когда речь идет о риске, распределение исходов группе случаев известно либо благодаря априорным расчетам, либо из статистических данных прошлого опыта, тогда как в условиях неопределенности это не так по той общей причине, что ситуация, с которой приходится иметь дело, весьма уникальна, и нет возможности сформировать какую-либо группу случаев»<sup>12</sup>. «Оценка риска лежит в начале

---

<sup>8</sup> Шохин С.О. ЕАЭС и международные конвенции //Международное публичное и частное право. 2015. № 4. С. 14-17

<sup>9</sup> СПС «Консультант»

<sup>10</sup> Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски. Монография. М. 2015. С. 95.

<sup>11</sup> Общая теория рисков: учеб. Пособие для студ. Высш. Учеб. Заведений/ Я.Д. Вишняков. Н.Н. Радаев. -2-е изд. Испр. – М.: Издательский центр «Академия». 2008 – 368 с. С. 134.

<sup>12</sup> Найт Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль. Пер с англ. - М.Издательство. «ДЕЛО». 2003. – 360 с. С 225.

движения капитала. Риск может быть оценен и, соответственно, соизмерен с планируемым получением доходов».<sup>13</sup> Таким образом, риск измерим и может быть оценен, в отличие от прочих неопределенностей.

Соответственно, если выявление и (или) идентификация относятся к качественным аспектам анализа риска, то оценка относится к количественным его аспектам.

Качественный анализ риска предназначен для определения факторов риска и обстоятельств, приводящих к рисковым ситуациям. Он включает в себя: выявление источников и причин риска, т.е. установление потенциальных зон риска; идентификацию всех возможных рисков; выявление практических выгод и возможных негативных последствий, которые могут наступить при реализации содержащего риск решения; ранжирование рисков по экспертным данным. Качественный анализ позволяет выделить наиболее значимые риски, которые будут являться объектом дальнейшего количественного анализа. Количественный анализ риска предполагает количественное измерение отдельных рисков и риска проекта (принимаемого решения) в целом<sup>14</sup>.

Детализация процесса анализа рисков и разделение его на качественный и на количественный анализ входит в практику и нормативное регулирование как на макрофинансовом уровне, так и на микрофинансовом уровне. Анализ рисков на каждом из этих уровней развивается по собственным сценариям и сталкивается с разными организационно-правовыми проблемами.

В сфере бюджетного контроля при разработке различных методик по выявлению бюджетных рисков в публикациях предлагается проводить отдельно количественный и качественный анализ бюджетных рисков и только затем давать интегральную оценку. «Интегральная оценка имеет значение только как общий показатель, характеризующий степень приемлемой неточности при исполнении бюджета, когда фактические данные расходятся с планируемыми. Поэтому использование понятия интегрального бюджетного риска позволяет говорить только о превышении или недостижении планируемых показателей, а не о причинах, вызвавших ту или иную ситуацию. Следовательно, показатель интегрального риска (без детализации по составляющим компонентам) не может служить точным средством оценки и корректировки плана бюджета. Большое количество критериев в системе классификации бюджетных рисков позволяет составить представление о признаках отдельных рисков и сопоставить их между собой»<sup>15</sup>. Детальный аналитический процесс не дает завуалировать причины возникновения риска и принять меры реагирования не только в рамках ответственности за уже совершенное, но и в контексте бюджетной дисциплины<sup>16</sup>.

Всесторонний качественный и количественный анализ риска предполагает, что анализируются как отрицательные, так и положительные аспекты риска. Как мы уже говорили, ошибочно воспринимать риск исключительно негативно. Особенно на стадии анализа рисков пагубно сказывается ошибочное понимание риска как показателя негативных последствий. Суть управления рисками состоит в том, чтобы определять потенциальные отклонения от запланированных результатов и управлять этими отклонениями для улучшения перспектив, сокращения убытков и повышения

---

<sup>13</sup> Гузнов А.Г. Рождественская Т.Э. Организации финансового рынка и финансово-правовые механизмы урегулирования их несостоятельности. М.: Норма. 2016. С. 11.

<sup>14</sup> Общая теория рисков: учеб. Пособие для студ. Высш. Учеб. Заведений/ Я.Д. Вишняков. Н.Н. Радаев. -2-е изд. Испр. – М.: Издательский центр «Академия». 2008 – 368 с. С. 134-135.

<sup>15</sup> Гамужин В.В. Идентификация рисков публичных бюджетов /В сборнике: Государство и бизнес. Современные проблемы экономики Материалы VII Международной научно-практической конференции. Северо-Западный институт управления РАНХиГС при Президенте РФ, Факультет экономики и финансов. – 2015. – С. 147–152.

<sup>16</sup> Алимкина И.Е. Кудряшова Е.В. Бюджетная дисциплина в странах Европейского Союза //Международный бухгалтерский учет. – 2011. – № 4. – С. 45–48. Кудряшова Е.В. Лекции по бюджетному праву. Учебное пособие. М. 2010.-131 с.

обоснованности принимаемых решений. Управление рисками предполагает наращивание вероятности достижения поставленных целей, которые могут быть не достигнуты, в том числе, при неожиданно благоприятном стечении обстоятельств.

Наглядной иллюстрацией к сказанному может служить ситуация как непросчитанный риск слишком благоприятных последствий трансформировался в отрицательный результат. В ходе пенсионной реформы 2002 г. в России для лиц 1967 г. рождения и моложе была введена смешанная пенсионная система, включающая распределительную (страховую) и накопительную части, причем накопление было обязательным для всех граждан. «Отсутствие расчетов и прогнозов рисков на раннем этапе реализации реформы привело к необходимости пересмотра принятых правил, когда профицит бюджета Пенсионного фонда превысил 1 трлн руб. Действующие с 1 января 2015 г. формулы расчета пенсии, а также принцип добровольности накоплений, стимулируют граждан не создавать накопительную часть пенсии, а оставаться в пределах страховой части. При этом на развитие и рекламу накоплений за 13 лет были потрачены существенные ресурсы Пенсионного фонда. Такие серьезные изменения изначально принятого политического решения сказываются на общем уровне доверия и к пенсионной системе, и к правительству в целом»<sup>17</sup>.

Процесс выявления рисков в любой сфере несет в себе универсальную проблему, которая заключается в том, что риски связаны с будущим, а выявлять их приходится на основе накопленных ранее знаний, и уровень развития науки выявления рисков заведомо ниже того, который будет к моменту наступления риска<sup>18</sup>. Ситуация осложняется политическими аспектами принятия финансовых решений: «Политические решения исходят из текущей экономической ситуации, а риск-менеджмент предполагает наращивание вероятности достижения поставленных целей»<sup>19</sup>. Политическая заинтересованность в принятии решений ограничивается сроками полномочий, решения бывают продиктованы необходимостью реагировать на текущую ситуацию под давлением политических требований и так далее, что имеет особое значение для права<sup>20</sup>.

Здесь можно внести следующее предложение субъекту нормотворчества. Правовое регулирование стадии анализа рисков должно содержать требование, что результаты любого анализа рисков являются временными и должны подвергаться сомнению через определенные, весьма непродолжительные промежутки времени. Все компоненты анализа рисков, а также доктрины управления рисками крайне недолговечны и должны периодически подвергаться сомнению.

Необходимость нормативного требования о цикличности анализа рисков обусловлена также эффектом накопления рисков, который достоверно установлен социологической наукой. Принимаемые решения всегда имеют последствия, по поводу которых принимаются последующие решения, в результате риски самовоспроизводятся. Возникает каскад разветвленных решений, или «дерево решений», накапливающее риски. В процессах накопления эффектов принятия решений, в долговременных последствиях решений, не поддающихся сегодня вычислению, в сверхсложных причинных связях

---

<sup>17</sup> Бронников И.А. Блинов Н.В. Управление рисками в процессе формирования и реализации государственной политики: подходы и технологии // Политическая наука. Политическая наука. 2016. № S (Специальный выпуск) С.267-291; Дობробаба М.Б. Проблемы использования информационных технологий на государственной гражданской службе//Юридический вестник Кубанского государственного университета. – 2018. – № 3. – С. 82–87.

<sup>18</sup> A. Scherzberg Risiko als Rechtsproblem – Ein neues Paradigma für das technische Sicherheitsrecht // Verwaltungsarchiv 84 (1993). С. 484-513.

<sup>19</sup> Бронников И.А. Блинов Н.В. Управление рисками в процессе формирования и реализации государственной политики: подходы и технологии //Политическая наука. Политическая наука. 2016. № S (Специальный выпуск) С. 267–291

<sup>20</sup> Кудряшова Е.В. Соотношение права и политики в социальном регулировании государственного финансового планирования //Налоги и финансовое право. – 2014. – № 7. – С. 221–229.

формируются условия, которые могут содержать значительные потери или опасности и без привязки к конкретным решениям<sup>21</sup>.

Арямов А.А. в хронологии развития представлений о риске приводит следующее. В 70-х годах сформировалась доктрина риск-менеджмента, которая стала преподаваться в университетах как непреложная истина. Впервые в 1973 г. была присвоена профессиональная квалификация в области риск-менеджмента. В организациях появляются подразделения по управлению рисками. Однако, уже в 1998 г. мировой финансовый кризис продемонстрировал несостоятельность академической концепции риск-менеджмента в условиях глобализации<sup>22</sup>.

Таким образом, правовое регулирование стадии анализа риска должно предусматривать не только цикличность проведения анализа риска, но и пересмотр уже проведенного анализа рисков в течение определенного периода времени, а также пересмотр методик анализа риска.

Экспертное сопровождение анализа риска в финансовой системе обеспечивается последовательным и систематическим сбором массива необходимой информации. Специфика деятельности конкретного органа государственной власти предполагает формирование центра сбора и аккумулирования необходимой именно для функций данного ведомства информационной базы для выявления рисков.

Руководитель Казначейства России связывает эффективность выявления рисков с организацией системы бюджетного мониторинга, который представляет собой непрерывный сбор и анализ информации из различных информационных источников об исполнении государственного контракта. Применение механизма мониторинга позволит своевременно выявлять риски бюджетных правонарушений и оперативно применять к нарушителям меры реагирования<sup>23</sup>. Ведомство выстроило соответствующую систему мониторинга и применяет накопленную информацию для выявления рисков.

Центральный банк России уделяет много внимания сбору и анализу информации<sup>24</sup>. В структуре Банка России в 2016 г. создана Служба анализа рисков, которая оказывает поддержку надзорным подразделениям, давая заключения по отдельным видам рисков, а со временем служба примет на себя функции по оценке всех рисков, существующих в деятельности кредитных организаций. Служба анализа рисков действует во взаимодействии с иными подразделениями Банка России<sup>25</sup>.

Суть пруденциального банковского надзора состоит в том числе в применении мер реагирования на стадии выявления риска – такие меры называются мерами надзорного реагирования. В банковской практике принята шкала интенсификации мер надзорного реагирования. Меры без вмешательства государства включают предупредительные меры (письменные требования о принятии корректирующих мер), далее предупредительные меры чрезвычайного характера, ограничение на новые сделки, закрытие филиалов. Меры с вмешательством государства – специальная администрация, принудительная ликвидация<sup>26</sup>. Очевидно, что предупредительные меры не связаны с ответственностью. Корректирующие меры могут применяться как к кредитной организации, так и к акционерам, что также указывает на отсутствие связи с ответственностью.

---

<sup>21</sup> Сидорина Т.Ю. Два века социальной политики. Учебное пособие. – М. Российск. Гос. Гуманит. Ун-т. 2005 – 442с. С. 185.

<sup>22</sup> Арямов А.А. Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ: монография. 2-е изд. перераб. и доп. М. Волтерс Клувер. РАП. 2010. – 200 с. С. 8-9.

<sup>23</sup> Артюхин Р.Е. Казначейство России: от проверок к управлению рисками // Финансы. – № 6. – 2017. – С. 13–16.

<sup>24</sup> Шашкова А.В. Значение кодекса корпоративного управления Банка России 2014 //Вестник МГИМО Университета. 2014. № 4 (37). С. 253-263; Добробаба М.Б. Служебно-деликтные правоотношения. М. 2013.

<sup>25</sup> <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=9632552> Доступ 5.02.2018.

<sup>26</sup> Банковский надзор: европейский опыт и российская практика. Под ред. Олсена М. Перевод на русский язык. М. 2005 С. 93.

Текущий банковский надзор подразделяется на дистанционный и контактный. Дистанционный банковский надзор или документарный надзор подразумевает проверку форм отчетности, которую предоставляет кредитная организация в Центральный банк РФ об осуществляемой деятельности за определенный период времени. Если отчеты заполняются достоверно, в полном объеме и своевременно, то пруденциальный надзор может быть использован «как система раннего предупреждения сбоев в работе банковского сектора». Дистанционный надзор проводится с использованием информационной базы для диагностики финансового состояния отдельных кредитных организаций и банковской системы в целом. Выявляются не только отклонения, но и отрицательные тенденции в деятельности кредитных организаций<sup>27</sup>. Основное внимание уделяется своевременной адекватности и эффективности мер надзорного реагирования. Дистанционный банковский надзор направлен на выявление проблем, которые не обязательно приведут, но могут привести к неплатежеспособности кредитной организации<sup>28</sup>.

Объективно существуют риски, которые могут быть выявлены только с опорой на максимум имеющейся информации об экономике, финансовой системе и иных, общественно значимых процессах, а также на основе накопленного опыта и многолетних разработок. «Все органы государственной власти осуществляют функции по управлению рисками в рамках своей основной компетенции и изолированно друг от друга, что не способствует эффективному и системному управлению рисками. Учитывая стратегическое значение обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, представляется целесообразным создание эффективной модели управления рисками, которое будет вменено в обязанность единому уникальному органу – правительственному центру (комиссии) по комплексному управлению рисками, который имел бы полномочия по сбору, обработке и анализу информации по различным направлениям деятельности государства, изучению мировых практик в целях формирования единой базы рисков, лучших практик по управлению ими, изучению причин возникновения и тенденций развития с последующим ее использованием в процессе управления рисками. Функционирование данного центра (комиссии) должно осуществляться на постоянной основе»<sup>29</sup>.

В процессе законотворчества выявление рисков не может быть исключительно задачей законодателя. Требуется объективная и комплексная оценка рисков. Для проведения такой оценки нужны независимые институты, которые обладают большим объемом общей информации, данных и ведут непрерывную аналитическую работу.

Создаются специальные организации, деятельность которых направлена только на анализ рисков не только экономических, но и всех значимых для общества.

В государствах создаются государственные экспертные организации, занятые аналитической работой в экономической сфере. Очень важно отметить преемственность в сборе и анализе данных. Совет экспертов обладает независимым статусом и гарантиями.

Самая последняя тенденция в практике государств – это учреждение специальных независимых органов, непосредственно обеспечивающих государственные решения в области публичных финансов и бюджета на основе экономического и финансового прогнозирования, моделирования и планирования<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Кудряшова Е.В. Голубков М. Проблемы возврата активов кредитной организации в процессе банкротства: особые основания недействительности сделок // Хозяйство и право. – 2007. – № 5. – С. 68–72.

<sup>28</sup> Суровнева К.А. Основные аспекты современных методов банковского регулирования // Вестник государственного и муниципального управления. – 2014. – № 4. – С. 85–92.

<sup>29</sup> Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: Монография. Под ред. И.И. Кучерова. М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2016.

<sup>30</sup> Кудряшова Е.В. Шохин С.О. Независимые экономические советы в управлении экономикой // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 3. – С. 107–112.

Правовое регулирование выявления, идентификации и оценки рисков на макрофинансовом уровне создает юридическую основу для мер по предотвращению системных негативных последствий. В юридическую практику вошел термин, обозначающий такие меры как меры реагирования. Меры реагирования находятся в системе управления рисками, но не все из них входят в понятие ответственность, так как негативные последствия фактически предотвращены и наступили бы они или нет выяснить уже сложно или невозможно. Само по себе применение мер реагирования не свидетельствует о неправомерности или виновности, они не определяют какого-либо элемента ответственности. Наступление ответственности и меры реагирования параллельно существующие и независимые феномены с правовой точки зрения. Понятие мер реагирования относится также к финансовому контролю, а именно к предварительному финансовому контролю.

Казначейство России на основе выявленных рисков может применить меры реагирования. «В их числе, например, могут быть: отказ в проведении платежа или постановке на учет бюджетного обязательства, выдача предписания об устранении нарушения или назначение проверки»<sup>31</sup>.

Качественный и количественный анализ рисков необходим и предписан нормами права не только на макрофинансовом уровне, но и на микрофинансовом уровне. Директива Европейского союза 2015/849 о предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания денег и финансирования терроризма<sup>32</sup> – законодательство о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, с 2017 г. (конец «переходного периода» для перехода на новое регулирование) модифицировала «риск-ориентированный» подход, заявленный ранее в предыдущих директивах, в направлении усложнения стадии выявления риска. Теперь требуется проводить риск-анализ операций на предмет их подозрительности в два «различных, но взаимосвязанных» этапа: качественный анализ и количественный анализ<sup>33</sup>.

Если на макрофинансовом уровне анализ рисков на основе широкого круга экономических показателей и данных в динамике позволяет предотвращать системные риски и может расцениваться как положительное явление, то совсем иную картину мы наблюдаем на микрофинансовом уровне. В последнее время стадия анализа рисков на микрофинансовом уровне все больше связана с вмешательством в деятельность организаций и их клиентов, а в конечном счете с вмешательством в частную жизнь и ограничением основополагающих прав<sup>34</sup>.

Анализ рисков подменяется сбором информации, в том числе персональных данных. Такая ситуация складывается на основе положений Директива Европейского союза 2015/849 о предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания денег и финансирования терроризма<sup>35</sup> в редакции, действующей с 2017 г. С

---

<sup>31</sup> *Артюхин Р.Е.* Казначейство России: от проверок к управлению рисками//Финансы. № 6. 2017.С.13-16

<sup>32</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015.

on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC//OJ of EU (Доступ 22/01/18 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>).

<sup>33</sup> Joint Guidelines of the Joint Committee of the three European Supervisory Authorities (EBA, EIOPA and ESMA-FSAs) under Article 17 and 18 (4) of Directive (EU) 2015/849 on simplified and enhanced customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider when assessing the money laundering and terrorist financing risk associated with individual business relationship and occasional transactions// JC 2017 37. P.11(Доступ 22/01/18 <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1890686/Final+Guidelines+on+Risk+Factors+%28JC+2017+37%29.pdf>).

<sup>34</sup> *Шашкова А.В.* Отмывание денег и конституционные права. //Вестник МГИМО Университета. 2013. № 6 (33) С. 190-196.

<sup>35</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015



2017 г. особое внимание в регулировании уделяется спискам «политически неблагонадежных лиц» (politically exposed persons), включающим физических лиц, связанных с политическими проблемами или с «неблагонадежными» юрисдикциями. Вокруг требований законодателя создается инфраструктура из частных организаций, обеспечивающих проверку **всех** клиентов финансовых организаций на принадлежность к таким спискам. При этом инфраструктура несовершенна и не обеспечивает рациональное использование персональной информации: любая финансовая организация отправляет личные данные каждого обратившегося за ее услугами лица в частные организации инфраструктуры, которые уполномочены осуществлять проверку принадлежности к разного рода спискам. Правовое регулирование идет не по пути минимизации вторжения в частную жизнь – публикация списков «неблагонадежных лиц» для всеобщего сведения или презумпции добросовестности, а допускает возможность формировать массивы персональной информации обо всех клиентах всех финансовых организаций, считая повально всех легализующими доходы, полученные преступным путем.

Право должно установить границы между анализом рисков и сбором массивов данных, затрагивающих права и свободы граждан и юридических лиц. Нормативно установленные границы для сбора информации и формирования информационных массивов предотвратят подмену стадии анализа рисков сбором и злоупотреблением информацией, а также будут способствовать поиску новых оптимальных и более результативных способов анализа рисков.

\*\*\*

Приведенные примеры показывают обозначившуюся тенденцию в правовом регулировании к поощрению всестороннего анализа рисков, включающего как минимум выявление, идентификацию и оценку рисков, а в расширенном варианте еще и прогноз рисков. На примерах мы продемонстрировали, что начальные стадии управления рисками не безразличны правовому регулированию и все больше воплощаются в нормах права. С дальнейшим внедрением риск-ориентированного подхода в разных отраслях эта тенденция будет усиливаться.

Ошибочно полагать, что риск относится к негативным явлениям и понимать управление рисками как сведение рисков к минимуму. Такой подход, как мы убедились, имеет негативные последствия. Правовое регулирование, как наиболее определенный и жесткий вид социального регулирования, должно опираться на нейтральный и взвешенный подход к риску без его негативной оценки, особенно на стадии анализа рисков.

Правовое регулирование должно воплощать цикличность анализа рисков, обновление методик анализа рисков и учитывать эффект накопления рисков. В действующем законодательстве эти факторы, относящиеся к стадии анализа рисков, учитываются не всегда.

Для целей правового регулирования необходимо принимать во внимание как качественный, так и количественный анализ рисков. Стадия анализа рисков не должна подменяться сбором массива информации и данных. Причем, если на макрофинансовом уровне сплошной сбор информации еще допустим, и массивы данных могут расцениваться как ресурс для предотвращения системных рисков, то на микрофинансовом уровне подмена анализа рисков простым сбором информации неизбежно наносит ущерб законным интересам физических и юридических лиц.

---

on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC//OJ of EU (Доступ 22/01/18 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>).

Правовое регулирование управления рисками и его отдельных стадий – перспективное направление для дальнейших исследований по праву и в рамках статьи можно только обозначить наметившиеся проблемы.

## Литература

1. *Алимкина И.Е. Кудряшова Е.В.* Бюджетная дисциплина в странах Европейского Союза // *Международный бухгалтерский учет.* – 2011. – № 4. – С. 45–48.
2. *Артюхин Р.Е.* Казначейство России: от проверок к управлению рисками // *Финансы.* – № 6. – 2017. – С. 13–16.
3. *Арямов А.А.* Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ: монография. 2-е изд. перераб. и доп. М. Волтерс Клувер. РАП. 2010. – 200 с. С. 8-9.
4. *Добробаба М.Б.* Служебно-деликтные правоотношения. М. 2013.
5. *Добробаба М.Б.* Проблемы использования информационных технологий на государственной гражданской службе//*Юридический вестник Кубанского государственного университета.* – 2018. – № 3. – С. 82–87.
6. *Банковский надзор: европейский опыт и российская практика.* Под ред. Олсена. – М. Перевод на русский язык. М. 2005. – С. 93.
7. *Гамукин В.В.* Идентификация рисков публичных бюджетов /В сборнике: *Государство и бизнес. Современные проблемы экономики Материалы VII Международной научно-практической конференции.* Северо-Западный институт управления РАНХиГС при Президенте РФ, Факультет экономики и финансов. – 2015. – С. 147–152.
8. *Кудряшова Е.В.* Бюджетная реформа и совершенствование юридической техники бюджетного законодательства // *Государственная власть и местное самоуправление.* – 2006. – № 8. – С. 38–40.
9. *Кудряшова Е.В.* Лекции по бюджетному праву. Учебное пособие. – М. 2010.
10. *Кудряшова Е.В. Голубков М.* Проблемы возврата активов кредитной организации в процессе банкротства: особые основания недействительности сделок // *Хозяйство и право.* – 2007. – № 5. – С. 68–72.
11. *Кудряшова Е.В.* Комплексная отрасль «экономическое право» в современной системе российского права // *Налоги-журнал.* – 2011. – № 6. – С. 38–41.
12. *Найт Ф.Х.* Риск, неопределенность и прибыль. Пер с англ. - М.Издательство. «ДЕЛЮ». 2003. – 360 с.
13. *Общая теория рисков: учеб. Пособие для студ. Высш. Учеб. Заведений/ Я.Д. Вишняков. Н.Н. Радаев.* -2-е изд. Испр. – М.: Издательский центр «Академия». 2008. – 368 с. С. 134.
14. *Омелехина Н.В.* Обеспечение финансовой устойчивости государства: региональный аспект проблемы (прикладное исследование) // *Финансовое право.* – 2016. – № 12.
15. *Пепеляев С.Г., Кудряшова Е.В., Никонова М.В.* Правовые основы косвенного налогообложения. – М. 2015.
16. *Поветкина Н.А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: Монография. Под ред. И.И. Кучерова. – М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016.
17. *Риск в сфере публичного и частного права.* Колл. Монография: Лапина М.А., Карпухин Д.В., Трунцевский Ю.В. – М. 2014.
18. *Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография /Отв. Ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина.* – М.: ИЗиСП. 2018.

19. *Соломко М.Н.* Укрепление бюджетной устойчивости публично-правовых образований на основе развития системы управления рисками бюджетного процесса // *Финансы и кредит.* – 2009. – № 36. – С. 56–60.
20. *Поветкина Н.А.* Правовое регулирование компетенции Российской Федерации относительно бюджетов муниципальных образований // *Финансовое право.* – 2004. – № 2. – С. 34–37.
21. *Суровнева К.А.* Основные аспекты современных методов банковского регулирования // *Вестник государственного и муниципального управления.* – 2014. – № 4. – С. 85–92.
22. *Тихомиров Ю.А.* *Право: прогнозы и риски.* Монография. – М. 2015. – С. 95.
23. *Шашкова А.В.* Значение кодекса корпоративного управления Банка России 2014 // *Вестник МГИМО Университета.* – 2014. – № 4 (37). – С. 253–263.
24. *Шашкова А.В.* Отмывание денег и конституционные права. // *Вестник МГИМО Университета.* – 2013. – № 6 (33). – С. 190–196.
25. *Шохин С.О.* ЕАЭС и международные конвенции // *Международное публичное и частное право.* – 2015. – № 4. – С. 14–17.