



Риски финансовой безопасности

Правовой формат

Ответственные редакторы
И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина



НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2018

УДК 351.72
ББК 65.261
P54



*Одобрено секцией «Публичного права» Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

В. И. Авдийский — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, декан факультета анализа рисков и экономической безопасности Финансового университета при Правительстве РФ;

Д. А. Пашенцев — доктор юридических наук, и.о. заведующего отделом теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Риски финансовой безопасности : правовой формат : монография / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : ИЗИСП : Норма : ИНФРА-М, 2018. — 304 с.

ISBN 978-5-91768-980-7 (Норма)

ISBN 978-5-16-014629-4 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-102322-8 (ИНФРА-М, online)

Монография является второй книгой из трилогии, посвященной изучению правовых аспектов обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации. Работа нацелена на формирование комплексного и системного подхода к теоретико-правовой идентификации сущности рисков финансовой безопасности и определению их видовой модификации. Исследуется генезис понятия рисков (философский, теоретико-правовой, экономический, финансовый и др.). Раскрываются проблемы выявления, идентификации и оценки рисков, а также особенности их предупреждения и ликвидации; проводится исследование системы органов, уполномоченных на управление рисками.

Уникальность данной работе придает многоуровневый анализ правового регулирования наиболее острых вопросов управления рисками финансовой безопасности — от актов органов местного самоуправления до международных и зарубежных документов. Сохраняя научную преемственность, заложенную в первой книге «Институты финансовой безопасности» (2017), особое внимание авторы уделяют рискам финансовой безопасности в бюджетной, налоговой и публичной банковской системах, системе валютно-денежного обращения, в таких сферах, как золотовалютные резервы, финансовые рынки, обязательное государственное социальное страхование, обращение драгоценных металлов и драгоценных камней, противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Для научных работников, практикующих юристов и экономистов, должностных лиц государственных и муниципальных органов, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов, обучающихся по юридической и экономической специальностям, углубленно изучающих проблемы финансовой безопасности и финансово-правового обеспечения деятельности государства.

УДК 351.72
ББК 65.261

Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

ISBN 978-5-91768-980-7 (Норма)
ISBN 978-5-16-014629-4 (ИНФРА-М, print)
ISBN 978-5-16-102322-8 (ИНФРА-М, online)

© Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве
Российской Федерации, 2018

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

Risks of Financial Safety

Legal Format

Executive editors

I. I. Kucherov, N. A. Povetkina



NORMA
INFRA-M
Moscow, 2018

Reviewers:

V. I. Avdiiskii — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Dean of the Faculty of Risk Analysis and Economic Security of the Financial University under the Government of the Russian Federation;

D. A. Pashencev — Doctor of Law, Head of section of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Risks of Financial Safety: Legal Format : monograph / editors
I. I. Kucherov, N. A. Povetkina. — M. : ILCL : Norma : INFRA-M,
2018. — 304 p.

The monograph is the second book from the trilogy devoted to the study of the legal aspects ensuring the financial security of the Russian Federation. The presented work is aimed at forming an integrated and systematic approach to the theoretical and legal identification of the financial security risks essence and determining risk modifications. In the monograph, the genesis of the concept of risks (philosophical, theoretical, legal, economical, financial, etc.) is scrutinized with emphasis on the basic concept of financial security risks. A legal mechanism for managing financial security risks is disclosed, including the problems of their identification and assessment, as well as the features of their prevention, minimization of consequences and liquidation; the system of bodies authorized to manage risks is also studied.

The multilevel analysis of the legal regulation of the most acute issues of financial security risk management, from acts of local self-government bodies, regional and federal Russian legislation to international and foreign acts, makes this study unique. Preserving the scientific continuity laid down in the first book — the Institutes of Financial Security, special attention is paid to the consideration of financial security risks in its separate spheres: budgetary, tax and public banking systems, the system of monetary circulation, the sphere of gold and foreign currency reserves, financial markets, and the monograph supplemented by a study of risks in such areas as compulsory state social insurance, circulation of precious metals and precious stones, anti-money laundering.

For scientific workers, practicing lawyers and economists, officials of state and municipal bodies, teachers, graduate students, students of law schools studying in the legal and economic specialties, with in-depth study of the problems of ensuring financial security and financial and legal support for the state.

Коллектив авторов

Кучеров И. И., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (разд. 1.3, разд. 3.6 совместно с Д. А. Печегиным).

Поветкина Н. А., доктор юридических наук, заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (введение, заключение, разд. 2.4 совместно с Д. А. Мейтарджяном).

Акопян О. А., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (разд. 3.3).

Боженко С. Я., доктор юридических наук, начальник управления Министерства внутренних дел Российской Федерации (разд. 2.1).

Веремева О. В., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (разд. 3.4).

Журавлева О. О., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (разд. 3.2).

Кудряшова Е. В., кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (разд. 2.2 и 3.5).

Кучеров А. И., аспирант отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (разд. 3.7).

Леднева Ю. В., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законода-

тельства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (разд. 1.2 и 2.3).

Мейтарджян Д. А., аспирант отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (разд. 2.4 совместно с Н. А. Поветкиной).

Омелёхина Н. В., доктор юридических наук, заведующая кафедрой административного и финансового права Новосибирского государственного университета (разд. 2.5 и 3.1).

Печегин Д. А., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела уголовного, уголовно-процессуального законодательства; судоустройства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (разд. 3.6 совместно с И. И. Кучеровым).

Рыбаков О. Ю., доктор юридических наук, и.о. заведующего отделом теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (разд. 1.1).

Трунцевский Ю. В., доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (разд. 3.9).

Янкевич С. В., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (разд. 2.6 и 3.8).

About the Authors

Kuchero I. I., Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Deputy Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (1.3, 3.6 in co-authorship with D. A. Pechegin).

Povetkina N. A., Doctor of Law, head of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, associate professor of the Department of Legal Regulation of Economic Operations of Financial University under the Government of the Russian Federation (introduction, conclusion, 2.4 in co-authorship with D. A. Meitardzhian).

Akopyan O. A., Ph.D. in Law, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (3.3).

Bozhenok S. Ya., Doctor of Law, head of the Department of the Ministry of Interior of the Russian Federation Interior Ministry (2.1).

Veremeeva O. V., Ph.D. in Law, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (3.4).

Zhuravleva O. O., Ph.D. in Law, Leading research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (3.1).

Kudrashova E. V., Ph.D. in Law, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (2.2, 3.5).

Kuchero A. I., postgraduate student at the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (3.7).

Ledneva J. V., Ph.D. in Law senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (1.2, 2.3).

Meitardzhian D. A., postgraduate student at the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (2.4 in co-authorship with N. A. Povetkina).

Omelehina N. V., Doctor of Law, head of the chair of administrative and financial law of the Novosibirsk State University (2.5, 3.1).

Pechegin D. A., Ph.D. in Law, senior research fellow of the section of criminal and criminal procedural legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (3.6 in co-authorship with I. I. Kucherov).

Ribakov O. U., Doctor of Law, Head of section of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation (1.1);

Truncevskiy U. V., Doctor of Law, Ph.D, Professor, Leading research fellow of Department of Combating Corruption Methodology of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (3.9).

Jankiewicz S. V., Ph.D. in Law, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (2.6, 3.8).

Введение

В условиях глобализации экономики, подверженной воздействию множества непредсказуемых факторов, стабильные и устойчивые общественные финансы каждой отдельной страны могут внести существенный вклад в управление рисками и обеспечение всеобщей безопасности на глобальном уровне. Неспособность управлять этими рисками может создать угрозу стабильности и благополучию партнеров¹.

Риски и угрозы провоцируют возникновение различных конфликтных, коллизионных ситуаций, оказывающих, в свою очередь, обратное негативное влияние на обеспечение финансовой безопасности. Таким образом, обеспечение финансовой безопасности государства невозможно без исследования различных вызовов (рисков, угроз), способность противостояния которым и будет характеризовать государство как финансово устойчивое.

В настоящее время уполномоченные органы озабочены проблемой выявления, правильной квалификации, предупреждения рисков и угроз, способных повлиять и оказать воздействие на финансовую устойчивость Российской Федерации, а также управления ими. Именно этим объясняется то, что в основные программные документы и нормативные акты, определяющие направления реализации финансовой политики и регулирующие отдельные направления финансовой деятельности, все чаще включаются нормы, содержащие указания на области возникновения, необходимость предупреждения различных рисков (угроз), управления ими и т. д. в указанной сфере².

В силу этого понятия «риск», «угроза» являются многозначными и требуют от уполномоченных органов максимально корректного их употребления с четким указанием именно того содержания (либо его аспекта), которое подразумевается в каждом конкретном случае их применения.

¹ См.: Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами // Финансы. 2006. № 10.

² См., например, Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2016 год и период 2017 и 2018 годов; Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»; Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов; указание Банка России от 15 апреля 2015 г. № 3624-У «О требованиях к системе управления рисками и капиталом кредитной организации и банковской группы»; постановление Правительства РФ от 5 июля 2013 г. № 571 «О Национальном совете по обеспечению финансовой стабильности»; и др.

Стимулом к изучению проблем разработки и функционирования правовых механизмов обеспечения финансовой безопасности послужил научный доклад, подготовленный по итогам заседания Президиума Российской академии наук, посвященного вопросам формирования системы финансовой безопасности Российской Федерации. В докладе, в частности, отмечалась актуальность создания действенного государственного механизма обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации¹.

Данное монографическое исследование представляет собой вторую книгу из трилогии, посвященной правовой идентификации финансовой безопасности Российской Федерации. Первая книга — «Институты финансовой безопасности» — была нацелена на формирование комплексного и системного подхода к определению правовых институтов финансовой безопасности, позволяющих идентифицировать ее как правовое явление. В ней определялась взаимозависимость национальной безопасности и финансовой устойчивости государства, раскрывалось понятие финансовой безопасности, в том числе с позиций формирования вектора стратегического планирования; был исследован механизм обеспечения финансовой безопасности, включая анализ правового статуса органов, задействованных в данном процессе, установлены общие подходы к определению рисков финансовой безопасности, проанализирован международный и зарубежный опыт в исследуемой сфере. Особое внимание было уделено обеспечению финансовой безопасности в отдельных сферах финансовой деятельности государства: бюджетной, налоговой, банковской, валютно-денежного обращения, золотовалютных резервов и финансовых рынков.

Вторая книга — «Риски финансовой безопасности: правовой формат» — посвящена исследованию теоретико-правовой идентификации рисков финансовой безопасности и определению их видовой модификации.

Анализу правовых средств обеспечения финансовой безопасности будет посвящена третья (заключительная) монография.

Авторы выражают надежду, что данное монографическое исследование внесет весомый вклад в разработку и решение вопросов, связанных с правовой идентификацией рисков финансовой безопасности, послужит пониманию механизма управления ими, развитию законодательства в указанной сфере и позволит сформировать правовые основы для эффективного развития управления в Российской Федерации.

¹ См.: Система финансовой безопасности Российской Федерации: концептуальные подходы и решения: научный доклад / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Чиханчина. М., 2015.

Глава 1. Теоретические основы понимания рисков

1.1. Понятие риска

Одним из наиболее часто употребляемых понятий современной науки является понятие «риск». Наука, как известно, присущими ей способами и в соответствующих формах отражает процессы, происходящие в различных сферах жизни человека, его сообществ, всего социума. Риск актуализируется как понятие на нескольких уровнях познания.

Первый уровень — эмпирический, когда исследователи с помощью анализаторов, технических устройств, приемов и соответствующих методик констатируют риски. На наш взгляд, правильнее в данном случае терминологически вести речь об опасностях, выходе за установленные, допустимые, штатные ситуации при осуществлении контроля за процессами в среде «человек — природа — техника — технологии». Применительно к обществу этот вопрос реализуется более сложно. «Замерить» социальную действительность гораздо сложнее; для этого требуются мощные аналитические силы и возможности, использующие данные конкретной социологии, социальной психологии, юридической науки, экономического прогнозирования и т. д. Аналитикой прогнозируемых событий занимаются в области политики, экономики, финансов.

Второй уровень — прикладной, отражающий возможности оценки риска и опасности в конкретных сферах управления и бизнеса. Прикладному уровню свойственна оценка локального решения, его последствий, определения факторов, которые непосредственно связаны со сферой риска. Прикладным уровнем изучения риска можно считать подготовку и принятие управленческого решения в определенной, но не всеохватывающей области, в рамках деятельности определенного министерства, ведомства, крупной компании.

Третий уровень — теоретический. Изучение рисков на данном уровне позволяет в полной мере осуществить социальное прогнозирование внедрения масштабного проекта, затрагивающего несколько областей управления, многие сферы бизнеса.

Выделение трех уровней исследований риска не исключает и *четвертый уровень* — познание риска на уровне социальной философии.