

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На правах рукописи

Мейтарджян Давид Арменович

РИСКИ В БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

Специальность 12.00.04 — Финансовое право;
налоговое право; бюджетное право

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
доцент Н. А. Поветкина

Москва — 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Правовая природа рисков в бюджетных правоотношениях... 15	15
§ 1.1. Понятие риска: доктринальные подходы.....	15
§ 1.2. Категория риска в современных отраслях права (законодательства).....	39
§ 1.3. Понятие и признаки риска в бюджетных правоотношениях.....	53
Глава 2. Правовой механизм управления рисками в бюджетных правоотношениях.....	67
§ 2.1. Система управления рисками в бюджетных правоотношениях: понятие и элементы	67
§ 2.2. Правовой статус субъектов управления рисками в бюджетных правоотношениях.....	92
Глава 3. Классификация рисков в бюджетных правоотношениях	125
§ 3.1. Основания классификации рисков в бюджетных правоотношениях.....	125
§ 3.2. Правотворческие риски в бюджетной сфере	130
§ 3.3. Правореализационные риски в бюджетных правоотношениях ...	163
Заключение	188
Библиографический список.....	191

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Риски присущи всем сферам общественной жизни. Не являются исключением и финансовые общественные отношения, устойчивость которых на современном этапе приобрела стратегическое значение. Центральным звеном финансовой системы выступает бюджет, который прежде всего представляет собой важнейший инструмент достижения целей социально-экономического развития государства и муниципальных образований.

Важно также учитывать, что задачи антикризисного регулирования экономики неизбежно требуют сосредоточения в государственных руках значительных финансовых ресурсов. Так, в настоящее время расходы бюджетов наиболее развитых стран в среднем достигают порядка 40–60 % их ВВП¹. Указанный объем денежных средств, аккумулируемых в централизованных фондах, с одной стороны, является очередным подтверждением стратегической значимости бюджета, а с другой — требует ответственного и эффективного управления в интересах общего блага. В связи с этим особого внимания заслуживают различные явления, которые могут оказать негативное влияние на функционирование бюджетной системы. Одним из таких явлений выступают риски, поскольку в бюджетной сфере их несвоевременная идентификация может привести к критическим негативным последствиям — от разрушения финансовой устойчивости государства вплоть до подрыва национальной безопасности и утраты государственного суверенитета.

Именно поэтому профилактика бюджетных рисков, обеспечиваемая в том числе заблаговременным обнаружением и принятием мер по минимизации негативных последствий реализации соответствующих рисков,

¹ См.: General government spending // OECD : сайт. URL: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm> (дата обращения: 17.05.2019).

отнесена к задачам бюджетного прогноза РФ на долгосрочный период (см. распоряжение Правительства РФ от 29.03.2019 № 558-р «Об утверждении Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года»²).

Ключевая роль в минимизации негативных последствий рисков в названной области отводится финансовому праву, поскольку финансовая (бюджетная) деятельность государства и муниципальных образований осуществляется в правовой форме. При этом перманентная сопряженность функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости публично-правовых образований с рисками обуславливает повышенную актуальность правовых исследований рисков в бюджетных правоотношениях.

В современных условиях становится очевидной необходимость теоретического осмысления сущности рисков в бюджетных правоотношениях, а также объективная потребность в выработке способов воздействия на указанные риски с помощью права.

Таким образом, системное изучение рисков в бюджетных правоотношениях в целях эффективного управления ими представляет интерес как с научной, так и с практической точки зрения.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании концептуальных положений о сущности рисков в бюджетных правоотношениях, правовом механизме управления рисками в бюджетных правоотношениях, выработке предложений и научно-практических рекомендаций, направленных на развитие доктрины финансового (бюджетного) права, а также на совершенствование бюджетного законодательства и правоприменительной практики в названной сфере.

Указанной целью обусловлены постановка и решение следующих **задач**:
- раскрыть современное состояние теории риска в общеправовом и отраслевом измерениях;

² См.: СЗ РФ. 2019. № 14 (Ч. 4). Ст. 1602.

- сформулировать определение понятия «риск в бюджетных правоотношениях», отражающее его основные признаки;

- исследовать структуру системы управления рисками в бюджетных правоотношениях, проанализировать сущность категории «правовые средства управления рисками» и выявить правовые проблемы функционирования механизма управления рисками в бюджетных правоотношениях;

- изучить содержание правового статуса субъектов бюджетного права в аспекте их участия в процессах управления рисками в бюджетной сфере;

- провести классификацию рисков в бюджетных правоотношениях;

- выявить факторы рисков в бюджетных правоотношениях и предложить механизм управления ими с помощью правовых средств.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе функционирования правового механизма управления рисками в бюджетной сфере.

Предметом исследования выступают нормативные правовые акты, регламентирующие бюджетные отношения, официальные документы международных организаций, связанные с изучаемой темой, научные труды отечественных и зарубежных исследователей по теории права, финансовому и бюджетному праву, правоприменительная практика судебных и иных государственных органов.

Степень научной разработанности темы исследования следует оценивать с учетом того, что уже древнеримские юристы изобретали правовые конструкции в целях управления рисками. Между тем теория риска в юриспруденции все еще находится на стадии формирования.

Необходимо отметить, что категория «риск» в общей теории права освещалась в трудах А. А. Арямова, Р. А. Крючкова, Я. М. Магазинера, О. Ю. Рыбакова, Ю. А. Тихомирова, С. М. Шахрая. Кроме того, на диссертационном уровне изучены такие общеправовые видовые модификации риска, как законотворческий (И. В. Малышева),

правореализующий (Ю. А. Дятлов), правоприменительный (В. В. Мамчун), интерпретационный (Д. В. Александров).

На уровне отраслевых юридических наук проблемам риска уделяли внимание С. А. Авакьян, М. М. Агарков, В. В. Бабурин, А. В. Безруков, С. Н. Братусь, Ф. А. Вячеславов, М. С. Гринберг, О. Л. Дубовик, А. Э. Жалинский, В. В. Киреев, Т. Б. Куликов, Т. С. Масловская, Д. И. Мейер, В. А. Ойгензихт, И. А. Покровский, В. И. Самороков, В. В. Сосновский, В. В. Чудиевич.

Важным импульсом для развития финансово-правовой рискологии послужило проведенное Н. А. Поветкиной исследование рисков (угроз), влияющих на финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

На данный момент в доктрине финансового права наиболее исследованной является категория налогового риска (С. Г. Пепеляев, М. Р. Пинская, Д. М. Щекин).

Между тем до настоящего времени комплексных исследований рисков в бюджетных правоотношениях не проводилось. Можно отметить лишь несколько научных статей, посвященных исследованию отдельных правовых вопросов управления рисками в бюджетной сфере (Н. В. Омелехина, И. В. Петрова).

Методологическую основу исследования составляют как универсальные и общенаучные методы познания (моделирование, анализ и синтез, дедукция и индукция, восхождение от абстрактного к конкретному и др.), так и специальные методы юридической науки (формально-юридический (догматический), сравнительно-правовой, историко-правовой, экономический анализ права и др.).

Теоретическую основу исследования составили труды ученых в области общей теории права и государства: С. С. Алексеева, Г. Кельзена, Я. М. Магазинера, А. В. Малько, Г. В. Мальцева, М. Н. Марченко,

О. Ю. Рыбакова, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, И. Л. Честнова, С. М. Шахрая, Г. Ф. Шершеневича.

Выводы диссертационного исследования основаны на изучении работ дореволюционных, советских и современных ученых в области финансового права: Р. Е. Артюхина, К. С. Бельского, С. Я. Боженка, О. В. Болтиновой, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, О. О. Журавлевой, С. В. Запольского, С. И. Иловайского, Н. М. Казанцева, А. Н. Козырина, Д. Л. Комягина, Е. В. Кудряшовой, И. И. Кучерова, Н. В. Омелехиной, А. Г. Пауля, И. В. Петровой, М. И. Пискотина, Н. А. Поветкиной, А. Н. Саунина, А. Д. Селюкова, И. А. Хавановой, Н. И. Химичевой, С. О. Шохина, Д. М. Щекина и др.

Автор также обращался к трудам отечественных и зарубежных специалистов в области финансово-правовой рискологии и экономического анализа права, таких как: А. Г. Карапетов, В. Л. Тамбовцев, Е. А. Тимофеев, В. Brownstein, С. Brummer, G. Duttge, M. Giovanoli, G. Kopits, G. Kraft, R. S. Krengel, W. Lee, R. Levi, S. G. Medema, N. Mercurio, D. Moore, S. Nicol, P. Parisi, R. A. Posner, M. Valverde, C. Veljanovski, L. Von Trapp.

Нормативная база исследования включает Конституцию³, федеральные конституционные законы, БК⁴, иные федеральные законы и нормативные правовые акты, регламентирующие общественные отношения, выступающие объектом диссертационного исследования. В рамках настоящего исследования также анализировались официальные документы Международного валютного фонда (*International Monetary Fund*; далее — МВФ), Всемирного банка (*The World Bank*), Организации экономического сотрудничества и развития (*Organization for Economic Co-operation and Development*; далее — ОЭСР), Международной организации высших органов аудита (*International Organization of Supreme Audit Institutions*; далее — ИНТОСАИ).

³ См.: Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Рос. газ. 1993. 25 дек.

⁴ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Эмпирическую базу исследования составили материалы практической деятельности органов управления публичными финансами, судебной практики Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, арбитражных судов, официальные аналитические и статистические материалы Минфина России, Счетной палаты РФ, Федерального казначейства и иных государственных органов, международных организаций, общественных институтов.

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые в науке финансового права предпринята попытка комплексного исследования рисков в бюджетных правоотношениях, в рамках которого сформированы научные представления о теоретической основе и содержании управления рисками в бюджетных правоотношениях, упорядочен и расширен категориально-понятийный аппарат доктрины финансового (бюджетного) права.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, состоит также в сформулированных теоретических и практических **положениях, выносимых на защиту**:

1. В целях развития доктрины финансового (бюджетного) права сформулировано авторское определение понятия риска в бюджетных правоотношениях, под которым следует понимать обусловленное предпосылками (факторами риска) и управляемое с помощью правовых средств вероятное наступление событий или совершение действий (рисковые явления), которые препятствуют реализации бюджетно-правовых моделей регулирования (либо влекут конструирование неэффективных (дефектных) моделей), приводя к снижению качества бюджетной деятельности публично-правового образования, имеющему негативный социальный эффект.

2. Управление рисками в бюджетных правоотношениях представляет собой воздействие с помощью правовых средств на вероятность возникновения рискованных явлений и (или) масштаб их негативных последствий и возможно исключительно в рамках целостной (интегративной)

системы, состоящей из образующих в процессе взаимодействия структурное единство следующих элементов:

- стратегия (содержит цель управления рисками — достижение устойчивого функционирования бюджетной системы, обеспечивающего планомерное социально-экономическое развитие государства и муниципальных образований);

- принципы управления рисками (безусловная интегрированность управления рисками во все процессы функционирования бюджетной системы, систематичность и своевременность осуществления управления рисками, адаптивность системы управления рисками к изменяющимся внешним и внутренним факторам риска, открытость и прозрачность системы управления рисками, достаточная информационная обеспеченность управления рисками);

- субъекты управления рисками (все субъекты бюджетного права, в том числе неучастники бюджетного процесса);

- объекты управления (факторы риска и (или) негативные последствия рискованных явлений в бюджетной сфере);

- тактика (применение методов управления рисками в рамках стадий управления рисками: идентификация риска, оценка риска, реагирование на риск (принятие решения), мониторинг и пересмотр системы управления рисками);

- правовые средства управления рисками (объединяют как инструменты управления рисками (финансово-правовые институты, статусы, режимы и др.), так и правомерные деяния субъектов управления, направленные на достижение стратегической цели управления рисками в бюджетных правоотношениях).

3. Выявлено, что все субъекты бюджетного права вовлечены в процесс управления рисками в бюджетных правоотношениях в силу предоставленных им соответствующих полномочий в финансово-бюджетной сфере по выработке финансовой и бюджетной политики, принятию нормативных

правовых актов, регламентирующих функционирование бюджетной системы, непосредственному управлению финансовыми ресурсами, осуществлению экспертизы, контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, разрешению бюджетно-правовых споров.

4. Обоснована целесообразность учреждения в Российской Федерации особого субъекта управления рисками в бюджетных правоотношениях — независимого фискального института (совета) (*independent fiscal institution*; далее — НФИ) в статусе подотчетного Федеральному Собранию РФ Национального финансово-бюджетного агентства с предоставлением ему следующих основных полномочий: комплаенс-контроль в финансово-бюджетной сфере; подготовка (оценка) макроэкономических и бюджетных прогнозов; экспертиза (качественный анализ и квантификация) рисков, сопряженных с доходами или расходами бюджетов.

5. Аргументировано, что легальное закрепление основных элементов единой системы управления рисками в бюджетных правоотношениях создаст необходимую правовую основу для качественного функционирования правового механизма управления рисками и будет способствовать своевременным идентификации, оценке рисков и адекватному реагированию на них. Предложенная автором концепция построения системы управления рисками может служить теоретической основой для совершенствования бюджетного законодательства в данной области (в частности, законодательная фиксация термина «риск», формирование системы субъектов управления рисками, их правовой статус и др.).

6. В целях систематизации знаний о рисках в бюджетных правоотношениях осуществлена их научная классификация. Риски в бюджетных правоотношениях могут быть классифицированы в зависимости: от уровня бюджетной системы (федеральные, региональные и муниципальные риски); от объекта, по поводу которого складываются бюджетные правоотношения (имущественные и неимущественные риски); от стадии бюджетного процесса (риски на стадии составления проектов

бюджета, риски на стадии рассмотрения и утверждения бюджетов, риски на стадии исполнения бюджетов, риски на стадии составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности); от статуса субъекта управления рисками (риски, управление которыми осуществляют субъекты общей компетенции, и риски, управление которыми осуществляют субъекты специальной компетенции); от источника рискогенного фактора (внешние и внутренние риски); от стадии правового регулирования бюджетных отношений (правотворческие и правореализационные риски).

7. Категорированы средства управления правотворческими рисками в бюджетной сфере, связанными с рискогенными факторами среды, в которой осуществляется регламентируемая финансовым правом деятельность, т. е. рисками, сопряженными с неопределенностью и непредсказуемостью самой финансовой сферы: экономический анализ права, оценка регулирующего воздействия, институт государственного аудита, экспертно-аналитическая и контрольная деятельность НФИ.

Доказано, что к средствам управления правотворческими рисками в бюджетной сфере, связанными с общеправовыми факторами, определяемыми состоянием источников финансового права и внешним влиянием на них, относятся признание и соблюдение международных стандартов финансовой деятельности (норм «мягкого права» — *soft law*) и судебный нормоконтроль.

В качестве средства управления правотворческими рисками в бюджетной сфере, обусловленными внутрисистемными рискогенными факторами, присущими самому процессу создания закона, предложено законодательное регулирование лоббизма в финансово-бюджетной сфере.

8. Обосновано, что средством управления правореализационными рисками незаконного (в том числе нецелевого и неэффективного) использования бюджетных средств выступает предварительный, текущий и последующий финансовый (бюджетный) контроль, к наиболее инновационным инструментам которого относятся бюджетный мониторинг,

казначейское сопровождение средств, казначейское обеспечение обязательств (казначейский аккредитив), а также аудит эффективности.

Минимизация правореализационного риска нарушения прав граждан и общественных институтов на участие в управлении публичными финансами может достигаться путем внедрения в процессы функционирования бюджетной системы технологии блокчейн, способной поднять на беспрецедентно высокий уровень возможности общественного аудита в области публичных финансов, а также содействовать развитию института прямой (непосредственной) демократии в бюджетной сфере.

Теоретическая и практическая значимость исследования обусловлена актуальностью и новизной рассматриваемых проблем.

Впервые на диссертационном уровне проведен анализ теоретических основ управления рисками в бюджетных правоотношениях. Финансово-правовая доктрина обогатилась концептуальными основами построения системы управления рисками в бюджетных правоотношениях.

Автором исследованы ключевые элементы данной системы: стратегия, принципы и тактика риск-менеджмента, субъекты и объекты управления, а также правовые средства управления рисками. Таким образом, категориальный аппарат финансово-правовой науки дополнен следующими понятиями: «риск в бюджетных правоотношениях», «система управления рисками в бюджетных правоотношениях», «правовые средства управления рисками в бюджетных правоотношениях».

Кроме того, автором предложено изучать правовой статус субъектов бюджетного права в аспекте их вовлеченности в процессы управления рисками в бюджетных правоотношениях, осуществлена научная классификация рисков в бюджетных правоотношениях, а также продемонстрирован положительный потенциал применения методологии экономического анализа права в целях доктринального осмысления бюджетно-правовых явлений.

Помимо инновационных средств управления рисками в бюджетных правоотношениях, таких как НФИ, нормы «мягкого права», аудит эффективности, технология блокчейн, рассмотренные автором теоретические вопросы содержат новый взгляд и на такие традиционные правовые институты, как финансовый контроль и судебный нормоконтроль, которые были исследованы с позиции управления рисками.

Практическая значимость диссертационного исследования обусловлена предложенными автором рекомендациями по совершенствованию правотворческой и правореализационной деятельности в бюджетной сфере.

Выявленные автором факторы правотворческих рисков и правовые средства управления ими могут быть учтены органами законодательной и исполнительной власти при подготовке бюджетных реформ, что будет способствовать осуществлению законодателем научно обоснованного политико-правового выбора и повышению эффективности финансово-правового регулирования.

Идентифицированные автором факторы правореализационных рисков и средства управления ими могут быть использованы правоприменительными органами и общественными институтами в целях снижения вероятности негативных отклонений от бюджетно-правовых моделей регулирования в процессе практического воплощения правовых норм в бюджетной сфере.

Сформулированные диссертантом выводы и предложения могут также применяться в научно-исследовательской деятельности и в процессе преподавания таких учебных дисциплин, как «Финансовое право» и «Бюджетное право».

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Теоретические положения диссертации и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России, а также в монографии.

Основные теоретические положения и полученные по результатам исследования выводы использовались:

- при проведении практических занятий в магистратуре Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ;

- в докладе на секции публичного права ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ;

- при выступлениях с докладами на следующих конференциях (круглых столах): круглый стол «Технология блокчейн в сфере публичных финансов» (г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1 марта 2018 г.); Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2018», секция «Финансовое право» (г. Москва, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, 11 апреля 2018 г.); Междисциплинарная научно-практическая конференция «Бюджетный кодекс Российской Федерации: 20-летие кодификации бюджетного законодательства» (г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 21 ноября 2018 г.) и др.

Структура работы обусловлена целью и задачами диссертационного исследования и состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

Глава 1. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА РИСКОВ В БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

§ 1.1. Понятие риска: доктринальные подходы

Слово «риск» сегодня активно применяется в самых разных областях. Междисциплинарным характером этого термина обусловлены многообразие научных определений понятия риска и разноаспектный характер подходов к изучению его признаков и функций. При этом необходимо отметить, что и на уровне отраслевых наук по поводу сущности риска продолжаются напряженные дискуссии, свидетельствующие о сложности, а также о высокой теоретической и прикладной значимости данной категории.

Вместе с тем поскольку общество — это нечто большее, чем простая механическая совокупность отдельных элементов⁵, то сложение результатов многочисленных исследований, осуществляемых конкретными науками, не позволяет создать целостной картины общественного риска, а раскрывает лишь его отдельные стороны.

Данное обстоятельство, по мнению некоторых специалистов, предопределяет целесообразность формирования общего философско-методологического, междисциплинарного базиса, обеспечивающего как более глубокое понимание феномена риска, так и эффективное практическое применение результатов частных наук⁶. В связи с этим прежде чем перейти к изучению риска как правовой категории рассмотрим понятие риска в философском аспекте.

Если проанализировать эволюцию представлений о риске на протяжении истории, можно отметить, что категория «риск» не является ровесницей рода человеческого. Безусловно, люди во все времена

⁵ См.: *Альгин А. П.* Риск и его роль в общественной жизни. М., 1989. С. 5.

⁶ См.: Там же ; *Диев В. С.* Риск и неопределенность в философии, науке, управлении // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2011. № 2 (14). С. 88.

сталкивались с различными опасностями, подстерегающими в будущем. Но человечеству потребовалось пройти длительный путь, прежде чем сформировались условия, позволившие по-новому взглянуть на будущее и возможности влиять на него.

Эпохи Древнего мира и Античности ознаменовались господством философии детерминизма (от лат. *determinare* — «ограничивать, определять») — учения о всеобщей обусловленности объективных явлений⁷.

Философы древности не знали понятия риска, но уделяли значительное внимание онтологии судьбы (рока). Поскольку судьба, как и риск, характеризует взаимодействие человека с будущим, считаем возможным рассматривать древние взгляды на риск сквозь призму представлений о судьбе.

По выражению Э. Гидденса, «с известной уверенностью можно утверждать, что не существовало ни одной досовременной культуры, для которой понятия рока и судьбы не являлись бы центральными компонентами ее философии»⁸.

Древнегреческие философы представляли судьбу как «некую силу, все образующую, организующую, пронизывающую и охватывающую все сущее»⁹. Яркой иллюстрацией античных представлений о судьбе является созданный Гомером образ богинь мойр — трех сестер, прядущих нить человеческой судьбы: Лахесис («дающей жребий» еще до рождения человека), Клото («прядущей» нить человеческой жизни) и Атропос («неотвратимой», приближающей будущее)¹⁰.

С возникновением и распространением христианства категория всеобъемлющего рока (судьбы) постепенно трансформировалась в концепцию провиденциализма (от лат. *providentia* — «провидение»). В рамках провиденциализма исторический процесс рассматривался как воплощение замысла и воли Бога, а человек — как орудие реализации этой

⁷ См.: Алексеев П. В., Панин А. В. Философия : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 480.

⁸ Гидденс Э. Судьба, риск и безопасность // THESIS. 1994. Вып. 5. С. 107.

⁹ Денисова Т. Ю. Апория судьбы, или были ли греки фаталистами? // Идеи и идеалы. 2014. № 3 (21), т. 1. С. 62.

¹⁰ См.: Денисова Т. Ю. Указ. соч. С. 62.

воли. Поэтому «если не по собственному намерению, то как невольные приверженцы божественного провидения, действия Бога в мире»¹¹ люди своими деяниями обеспечивают достижение тех результатов, которые задуманы самим Творцом.

Указанный подход породил не разрешенное до настоящего времени в рамках христианской философии «глубокое противоречие между идеями свободы воли человека и его ответственностью за свои поступки, с одной стороны, и предопределенностью результатов его деятельности, а следовательно, и отсутствием ответственности — с другой»¹².

Таким образом, ни античный, ни средневековый христианский детерминизм не позволяли рассматривать человека в качестве полновластного хозяина своего будущего. Поэтому представления о предопределенности судьбы исключали возможность развития концепции риска.

По мнению П. Бернштейна, «сцену для укрощения риска» расчистили Ренессанс и Реформация¹³. Именно в период эпохи Возрождения формируется осознание, что будущее определяется не прихотью богов или волей случая, а развитие истории может зависеть от человека, обладающего автономией воли.

XV–XVII столетия стали временем великих географических открытий, прорывов в науке, искусстве, архитектуре и математике. Новые явления, как и вся новая эпоха в целом, требовали мировоззренческого обоснования. Возникла необходимость новой рефлексии человеческой деятельности, в том числе и в аспекте проблем риска и судьбы¹⁴.

Приверженцем нового взгляда на соотношение риска и судьбы стал один из виднейших деятелей Ренессанса Н. Макиавелли, позволивший себе усомниться в утвердившейся за века позиции о том, «что всем в мире правят

¹¹ История философии : учебник для вузов / под ред. А. С. Колесникова. СПб. : Питер, 2010. С. 116.

¹² Гринин Л. Е. Теория, методология и философия истории: очерки развития исторической мысли от древности до середины XIX века // Философия и общество. 2010. № 2. С. 153–154.

¹³ См.: Bernstein P. *Against The Gods: The Remarkable Story of Risk*. N. Y. : John Wiley & Sons, 1996. P. 20.

¹⁴ См.: Афанасьев И. А. Философские основания теории социальных рисков. Саратов, 2006. С. 10.

судьба и Бог, люди же с их разумением ничего не определяют и даже ничему не могут противостоять»¹⁵. В прославленном сочинении «Государь» Н. Макиавелли одним из первых предположил, что «судьба распоряжается лишь половиной всех наших дел, другую же половину, или около того, она предоставляет самим людям»¹⁶.

И, хотя во времена Н. Макиавелли еще не существовало общего понятия для обозначения риска (в европейской интеллектуальной среде оно появилось примерно сто лет спустя), революционные взгляды философа имели фундаментальное значение для последующего развития концепции риска.

Важно отметить, что среди исследователей нет единства мнений относительно этимологического происхождения термина «риск».

Согласно этимологическому словарю М. Фасмера слово «риск» заимствовано из французского языка, при этом французское *risqué* происходит от итальянского *risico*, которое, в свою очередь, восходит к греческому *ρίζικόν* — «утес», др.-греч. *ρίζα* — «подножие горы». От указанного существительного образован и глагол «рисковать» (через фр. *risquer*, итал. *risicare*), первоначально означавший «лабиринт между скал»¹⁷.

По мнению Э. Гидденса, слово «риск» пришло из испанского или португальского языка, где оно обозначало плавание в незнакомых водах, не нанесенных на карту¹⁸. Таким образом, первоначально термин «риск» использовался для характеристики пространства и лишь затем стал применяться во временном контексте, т. е. для описания будущих событий. Для исчисления же возможных последствий принимаемых решений термин «риск» впервые вошел в обиход в рамках банковской и инвестиционной

¹⁵ Макиавелли Н. Государь. М. : Планета, 1990. С. 73–74.

¹⁶ Там же. С. 74.

¹⁷ См.: Фасмер М. Этимологический словарь русского языка : в 4 т. Т. 3 : (Муза — Сят) / пер. с нем. и доп. О. Н. Трубачева. 2-е изд., стер. М. : Прогресс, 1987. С. 485.

¹⁸ См.: Giddens A. Runaway world: how globalization is reshaping our lives. N. Y., 2003. P. 21.

деятельности и в последующем распространился на более широкий ряд ситуаций, связанных с неопределенностью¹⁹.

Существует и точка зрения, согласно которой у термина «риск» именно юридическое происхождение. Древнеримские юристы для обозначения опасности возникновения случайных убытков, случайного вреда, случайного нарушения договорного обязательства, возникших помимо воли участников договорного правоотношения, использовали термин *periculum*²⁰.

Затем в Средние века в рамках канонического права сформировалось понятие *risicum*, обозначающее возможность подвергнуться опасности при совершении юридически значимых действий или заключении сделок. Латинское слово *risicum* по сути являлось синонимом древнеримского термина *periculum*²¹. Со временем понятие *risicum* стало активно использоваться в морском торговом праве и банковской сфере. Указанный термин точно и емко выражал суть явления и поэтому почти без изменений вошел во все европейские языки. Таким образом, по мнению А. А. Арямова, имеет место редкая этимологическая ситуация, когда «не юриспруденция заимствует термины из общеупотребительного языка, а наоборот, живой язык воспринимает юридический термин и дает ему новую жизнь»²².

Очевидно, что доподлинно установить конкретную дату возникновения термина «риск» и его автора невозможно. Между тем для настоящего исследования большой интерес представляет историческая эволюция представлений о феномене риска.

Возвращаясь к анализу социально-философских представлений о риске, необходимо отметить, что именно избавление от «призраков рока» позволило поверить в способность человека самостоятельно принимать судьбоносные решения и нести за них ответственность.

¹⁹ См.: Giddens A. Op. cit. P. 22

²⁰ См.: Аристов Д. А. Распределение риска в договорных обязательствах с участием предпринимателей // Журнал рос. права. 2005. № 3. С. 38.

²¹ См.: Van Niekerk J. P. The development of the principles of insurance law in the Netherlands from 1500 to 1800. Kenwyn [S. A.] : Juta, 1998. P. 346.

²² Арямов А. А. Общая теория риска (юридический, экономический и психологический анализ) : монография. М. : Рос. акад. правосудия, 2009. С. 11.

Следующим важным событием на пути к познанию неопределенного будущего стало открытие в 1654 г. Б. Паскалем и П. Ферма теории вероятностей, которая стала математической основой расчета риска. По мнению П. Бернштейна, практически все средства, используемые сегодня в управлении риском и при анализе решений (от строгого рационализма теории игр до проблем теории хаоса), основываются на открытиях, имевших место в период между 1654 и 1760 гг.²³.

Категория риска становится центральной в обществе, которое прощается с прошлым, с традиционными способами деятельности и открывается для «колонизации» неизведанного будущего²⁴. В такой среде даже самая упорядоченная (типовая) деятельность подвергается риск-осмыслению.

Вероятностная концепция риска послужила базой для создания институционализированных систем риска. Исчисление различных видов риска, системы обязательного страхования и иные подобные меры позволили обратить предстоящие события в объект текущей деятельности, направленной на предупреждение либо компенсацию будущих последствий. Таким образом, из частных и общественных страховых соглашений сложился некий социальный договор, противостоящий рискам индустриальной эпохи²⁵. Именно поэтому, по мнению У. Бека, указанный договор составляет стержень «социальной логики» консенсуса о прогрессе, которая «легитимировала техно-экономическое развитие на первом этапе индустриализации»²⁶.

Начиная с эпохи Нового времени риск стал восприниматься в качестве инструмента подчинения будущего воле человека. Между тем вряд ли можно утверждать, что сегодня общество меньше подвержено рискам, нежели пять или десять веков назад.

²³ См.: *Bernstein P.* Op. cit. P. 5–6.

²⁴ См.: *Гидденс Э.* Указ. соч. С. 109.

²⁵ См.: *Beck U.* From Industrial Society to the Risk Society: Questions of Survival, Social Structure and Ecological Enlightenment // *Theory, Culture & Society*. 1992. Feb. Vol. 9. P. 100.

²⁶ *Ibid.* P. 100.

Э. Гидденс связывает это обстоятельство с кардинальным изменением соотношения внешних и рукотворных рисков. Под внешними рисками он предлагает понимать риски, которые не связаны с человеком и обусловлены устойчивыми закономерностями природы. Рукотворные же риски возникают в связи с возрастающим антропогенным влиянием на окружающий мир, знания о котором постоянно пополняются. К рукотворным можно отнести современные экологические риски, а также риски, связанные с крахом мировой экономики, с ядерными или генно-инженерными технологиями.

Современность столкнулась с историческим переходом от доминирования внешних рисков к господству рукотворных. Общество стало меньше беспокоиться о том, что с ним может сделать природа, и больше о том, что оно сделало с ней. «Конец природы» означает, что едва ли остались аспекты окружающего материального мира, которые бы в той или иной степени не подверглись вмешательству человека²⁷.

Примерно со второй половины XX в. социальные институты индустриального общества противопоставлены исторически беспрецедентной возможности уничтожения всей жизни на планете вследствие принятия определенных решений. Фактически вызовам и угрозам XXI в. сегодня противостоят методы предотвращения и компенсации рисков, восходящие еще к периоду ранней индустриализации.

Сложилась парадоксальная ситуация, при которой современное общество с его культом безопасности столкнулось с ее диаметральной противоположностью — такими разрушениями и угрозами, перед которыми выглядят несостоятельными любые доступные меры предосторожности против них.

Указанные обстоятельства У. Бек описывает в рамках разработанной им концепции «общества риска»²⁸. По его мнению, в наиболее экономически развитых государствах происходит трансформация индустриального

²⁷ См.: Giddens A. Op. cit. P. 27.

²⁸ См.: Beck U. Op. cit. P. 97–123.

общества в общество риска. Последнее при этом является «не революционным обществом, а обществом катастроф, в котором чрезвычайное положение грозит стать нормой жизни»²⁹.

Вопреки предсказаниям К. Маркса о том, что развитие наук и технологий неминуемо приведет к построению устойчивого и предсказуемого общества, мир вместо того, чтобы становиться все более управляемым, «выходит из-под контроля»³⁰. Научно-технический прогресс, который, как предполагалось, должен был сделать нашу жизнь более стабильной и упорядоченной, зачастую, напротив, приводит к противоположному результату.

Н. Луман полагает, что современное общество риска «не есть всего лишь результат восприятия человеком последствий действия техники»³¹. В своих рассуждениях Н. Луман исходит из принципиального отсутствия свободного от риска поведения: если решение принимается, то рисков не удастся избежать. При этом отказ от принятия решения, в свою очередь, также является решением, влекущим соответствующие риски. Поскольку не существует не сопряженных с риском решений, следует отказаться от иллюзий, что многочисленные исследования и расширение знаний позволят обеспечить абсолютную надежность. Чем более рациональны и более изощренно задуманы квантификации риска, тем больше аспектов проблемы попадает в поле зрения, а значит, тем очевиднее становится неопределенность относительно будущего ущерба. Вероятно, поэтому зарождение концепта риска в западноевропейской интеллектуальной среде совпало по времени с оформлением науки в качестве социального института.

Завершая анализ социально-философских представлений о феномене риска, следует согласиться с позицией, согласно которой риск основан на неопределенности бытия и он «настолько вечен, постоянен, имманентен

²⁹ Бек У. Общество риска: На пути к другому модерну / пер. с нем. В. Седелника, Н. Федоровой. М. : Прогресс-Традиция, 2000. С. 59.

³⁰ Giddens A. Op. cit. P. 2.

³¹ Луман Н. Понятие риска // THESIS. 1994. Вып. 5. С. 155.

деятельности человека, насколько бытие самого человека представляется неопределенным»³².

В условиях тотальной экономизации всех сфер общественной жизни, в том числе и современной науки, вряд ли будет считаться извинительным полное игнорирование экономических методов и категорий в рамках правового исследования феномена риска. В связи с этим остановимся на проблеме соотношения экономики и права более подробно.

По мнению Ц. Вельяновски, экономическая теория сильна тем, что способна описывать измеряемую деятельность и наиболее успешно ей удастся анализ именно таких явлений, которые прямо или косвенно связаны с денежной единицей измерения³³. С учетом экономической природы бюджетных отношений, которые зачастую имеют денежное выражение, применение достижений экономической теории при исследовании рисков в бюджетных отношениях, на первый взгляд, представляется весьма обоснованным.

Между тем, как отмечает С. С. Алексеев, методология правоведения традиционно замыкается на формально-юридических методах, основанных на формально-логических особенностях законов и требованиях формальной логики³⁴.

Указанное обстоятельство Д. А. Архипов во многом связывает с тем, что предмет правового исследования довольно часто искусственно ограничивается догмой права, т. е. нормами поведения, получившими позитивное закрепление в действующем законодательстве. В итоге, по его утверждению, «техничко-прикладной аспект науки нередко переоценивается, а исследования приобретают интерпретационный, описательный, некритический (глоссаторский) характер»³⁵.

³² Риски финансовой безопасности: правовой формат : монография / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М. : ИЗИСП : Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 22.

³³ См.: *Veljanovski C. The Economic Approach to Law: A Critical Introduction // British Journal of Law & Society. 1981. Vol. 7. P. 158–193.*

³⁴ См.: *Алексеев С. С. Избранное: Наука права. Общесоциальные проблемы. Публицистика. М. : Статут, 2003. С. 49.*

³⁵ *Архипов Д. А. Указ. соч. С. 40.*

Полагая, что право, как и любое социальное явление, не существует «само по себе», вне политических, экономических и иных явлений, И. Л. Честнов для изучения правовой реальности призывает неизбежно «выходить» за рамки права³⁶.

На изучении права с внешних, экстерналистских (*external perspective*) позиций основывается экономический анализ права (*Law and Economics*) — научная школа, которая в настоящее время доминирует в американской правовой доктрине.

По словам В. Л. Тамбовцева, «экономический подход к праву существенно меняет сам характер рассуждений юристов о праве, что связано с проникновением экономического стиля мышления в данную область»³⁷.

Классический этап в развитии учения *Law and Economics* (40–70-е гг. XX в.) связывают с деятельностью представителей Чикагской школы (Р. Познер³⁸), а также Р. Коуза³⁹, Г. Беккера⁴⁰ и Г. Калабреззи⁴¹. В самых общих чертах генеральной идеей экономического анализа права является необходимость «подчинения правовой системы критерию экономической эффективности»⁴².

Вместе с тем экстерналистский тип правопонимания, прекрасно вписавшийся в систему общего права в США, в рамках континентальной системы права встретил на своем пути серьезное сопротивление. В Европе право по-прежнему чаще всего рассматривается с интерналистских позиций (*from the inside*), т. е. в качестве автономной дисциплины, независимой от прочих гуманитарных наук⁴³.

³⁶ См.: Честнов И. Л. Постклассическая теория права : монография. СПб. : Изд. Дом «Алеф-Пресс», 2012. С. 580–581.

³⁷ Тамбовцев В. Л. Что выбираем: юридический позитивизм или экономический империализм? // Новая юстиция: Журнал судебных precedентов. 2009. № 3 (4). С. 30.

³⁸ Подробнее см.: Posner R. A. *Economic Analysis of Law*. Little, Brown & Company Ltd., 1972.

³⁹ Подробнее см.: Coase R. H. *The Problem of Social Cost* // J. L. & Econ. 1960. Oct. Vol. 3. P. 1–44.

⁴⁰ Подробнее см.: Becker G. *Irrational Behavior and Economic Theory* // Journal of Political Economy. 1962. Vol. 70. № 1. P. 1–13.

⁴¹ Подробнее см.: Calabresi G. *The Cost of Accidents: A Legal and Economic Analysis*. Yale University Press, 1970.

⁴² Тимофеев Е. А. «Law and Economics»: учение о праве и государстве в США в XX веке : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2016. С. 70.

⁴³ См.: Грехениг К., Гелтер М. Трансатлантические различия в правовой мысли: американский экономический анализ права против немецкого доктринализма // Вестник гражданского права. 2010. № 6. С. 207–278.

Критикуя направление *Law and Economics*, многие представители европейской правовой доктрины утверждают, что критерии эффективности для целей обеспечения оптимального распределения ограниченных ресурсов и минимизации транзакционных издержек⁴⁴ не могут иметь для права решающего значения, поскольку правовой системой должны приниматься во внимание также и нематериальные ценности.

Оберегая юриспруденцию от «вторжения» экономистов, континентальные юристы тем не менее порой допускают применение методов экономического анализа права в сфере законотворчества, отрицая при этом необходимость распространения данной методологии на правоприменение. И здесь важно учитывать фундаментальные различия в правовой культуре США и стран романо-германской правовой семьи.

По выражению Г. А. Гаджиева, «американские судьи знают, что такое экономический анализ права»⁴⁵. Направление *Law and Economics* неслучайно оформилось и достигло наибольшего успеха именно в условиях американского прецедентного права, где сохраняется высокая значимость судебного нормотворчества, а судьи обладают широкой дискрецией по выбору прецедента в целях разрешения дела.

Само возникновение в США направления *Law and Economics* во многом обусловлено возросшим в первой половине XX в. влиянием школы правового реализма. Представители реалистического подхода к праву (К. Н. Ллевеллин⁴⁶, Дж. Фрэнк⁴⁷) полагали, что «действующее право создается не законодателем путем установления абстрактных норм, а судебными и административными органами в ходе разрешения конкретных споров»⁴⁸. Именно к наследию школы правового реализма относят

⁴⁴ Под транзакционными издержками понимаются издержки, возникающие в процессе взаимодействия экономических агентов (расходы, связанные с получением информации, поиском контрагентов, ведением переговоров, оформлением контрактов, получением лицензий, юридической защитой прав).

⁴⁵ Гаджиев Г. А. Экономическая эффективность, правовая этика и доверие к государству // Журнал рос. права. 2012. № 1. С. 14.

⁴⁶ Подробнее см.: *Llewellyn K. N. Realistic jurisprudence — the next step* // *Columbia Law Review*. 1930. Vol. 30. № 4. P. 431–465.

⁴⁷ Подробнее см.: *Frank J. What Courts Do in Fact* // *Illinois Law Review*. 1932. Vol. 26. P. 761–784.

⁴⁸ История политических и правовых учений / под ред. О. Э. Лейста. М., 2006. С. 543.

укоренившееся представление о том, что принятие любых решений, включая судебные, должно включать в себя анализ, проводимый на основе гуманитарных наук, в том числе экономики⁴⁹.

Таким образом, некоторые специалисты отмечают, что в США, где статутное право в некоторых сферах по-прежнему не имеет решающего значения, экономический анализ права в целях обогащения судебной риторики экономическими аргументами и создания экономически ориентированных прецедентов может считаться вполне оправданным⁵⁰.

Совершенно иначе обстоят дела в странах романо-германской правовой семьи. Господствующий на европейском континенте интерналистский подход к праву опирается на традиции позитивизма, венцом которого является «Чистое учение о праве» Г. Кельзена⁵¹.

Как полагал Г. Кельзен, чистое учение о праве «не отрицает того, что содержание любого позитивного юридического порядка, будь то право международное или национальное, обусловлено историческими, экономическими, моральными и политическими факторами, однако оно стремится познать право с внутренней его стороны, в его специфически нормативном значении»⁵².

Критическое отношение к внешним по отношению к праву критериям в странах континентальной правовой системы приводит к тому, что в процессе правоприменения допускаются отсылки только к формальным источникам права.

По мнению Г. Кельзена, политические компромиссы, находящие воплощение в законодательных актах, не могут быть изменены теми, кто толкует право (в первую очередь судьями), путем вынесения решений на основе личных оценочных суждений⁵³.

⁴⁹ См.: Грехениг К., Гелтер М. Указ. соч. С. 207–278.

⁵⁰ См.: Антонов М. В. О некоторых теоретических проблемах применения экономического анализа права в России // Право: Журнал Высшей школы экономики. 2011. № 3. С. 23.

⁵¹ Подробнее см.: Кельзен Г. Чистое учение о праве / пер. с нем. М. В. Антонова и С. В. Лезова. 2-е изд. СПб., 2015.

⁵² Цит. по: История политических и правовых учений. С. 546.

⁵³ См.: Грехениг К., Гелтер М. Указ. соч. С. 207–278.

М. В. Антонов справедливо отмечает, что формальные свойства права⁵⁴ не позволяют свести процесс правоприменения «к игре экономических сил и работе “невидимой руки рынка”, изучаемых только по количественным показателям»⁵⁵.

В целом разделяя преобладающее в европейской юридической среде сдержанное отношение к экономическому анализу права, отметим при этом обоснованность доводов тех континентальных юристов, которые признают перспективность направления *Law and Economics* в сфере законотворчества и оценки регулирующего воздействия.

В этом аспекте экономический анализ права является одним из действенных методов обеспечения экономической эффективности правового регулирования. Ведь если юристы обычно оценивают право *ex post*, анализируя справедливость того или иного решения в рамках уже возникшего спора, то экономисты смотрят на право как на систему стимулов и оценивают правовое решение *ex ante*, выявляя, как это решение повлияет на поведение людей в будущем⁵⁶.

Учитывая изложенное, считаем необходимым проанализировать основные достижения экономической науки в области риска, которые могут быть полезны при изучении риска как правовой категории.

Экономическую теорию справедливо относят к разряду тех наук, в которых феномен риска наиболее исследован. Более того, как уже отмечалось, по одной из версий именно в рамках экономической (банковской, инвестиционной) деятельности термин «риск» стал употребляться впервые.

Как правило, экономический риск связывают с «возможностью несения потерь вследствие случайного характера результатов принимаемых

⁵⁴ Как известно, общепризнанными формальными свойствами права, отличающими его от иных социальных регуляторов, являются его общеобязательный нормативный характер и властная императивность.

⁵⁵ Антонов М. В. Указ. соч. С. 23.

⁵⁶ См.: *Mercuro N., Medema S. G. Economics and the Law: From Posner to Post-Modernism and Beyond.* 2nd ed. 2006. P. 43–45 (цит. по: *Каранетов А. Г. Модели защиты гражданских прав: экономический взгляд // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2014. № 11. С. 26).*

хозяйственных решений или совершаемых действий»⁵⁷. Проблемам риска уделяли внимание многие выдающиеся представители экономической науки.

А. Смит охотно признавал, что человеческая склонность к риску способствует экономическому прогрессу, но при этом опасался, что эта склонность может навредить обществу, если стремление рисковать станет безудержным⁵⁸. Дж. М. Кейнс утверждал, что если бы сама природная сущность человека не искушала его испытать шанс, то не так уж много инвестиций совершалось лишь на основе холодных расчетов⁵⁹.

Значительный вклад в развитие экономической теории в области риска внес Ф. Найт (основоположник Чикагской экономической школы). Он полагал, что для постижения механизма функционирования экономической системы необходимо выявить сущность и роль фактора неопределенности. По его мнению, первопричина проблемы неопределенности в экономике кроется в самой природе экономических процессов, ориентированных на будущее⁶⁰.

Названный автор различал два типа неопределенности — измеримую и неизмеримую⁶¹. Риском он предлагал называть измеримую неопределенность, поддающуюся вероятностным исчислениям. По мере совершенствования методов расчета и расширения базы эмпирических исследований такая неопределенность может быть сведена к полной определенности (точному вычислению вероятности наступления события).

Существование же принципиально неизмеримой неопределенности, по мнению Ф. Найта, обусловлено самой спецификой экономической (предпринимательской) деятельности, в рамках которой возникают настолько уникальные ситуации, что никакие статистические расчеты не могут служить сколько-нибудь обоснованным руководством к действию⁶².

⁵⁷ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2017. С. 372.

⁵⁸ Цит. по: *Bernstein P.* Op. cit. P. 12.

⁵⁹ См.: *Ibid.*

⁶⁰ См.: *Knight F.* Risk, Uncertainty and Profit. N. Y., 1964. P. 237.

⁶¹ См.: *Ibid.* P. 233.

⁶² См.: *Ibid.* P. 231.

Ф. Найт считал допустимым рассматривать все случаи экономической неопределенности как выбор между более ожидаемым меньшим вознаграждением и менее гарантированным большим вознаграждением.

В качестве способов преодоления экономической неопределенности основоположник Чикагской экономической школы видел такие институциональные меры, как страхование, диверсификация рисков путем использования корпоративных форм предпринимательства, расширение доступа к информации о различных параметрах экономической деятельности.

С некоторой степенью возмущения Н. Луман отмечал, что введенное Ф. Найтом разграничение риска и неопределенности «превратилось прямо-таки в догму», в связи с чем «любые новации влекут за собой упреки в неправильном употреблении понятия “риск”»⁶³.

Проблемы рационального поведения в условиях риска исследовались также в рамках теории игр⁶⁴, разработанной Дж. Нейманом и О. Моргенштерном. По мнению авторов указанной теории, риск в игре обусловлен действиями субъекта, а неопределенность результата зависит от намерений и действий внешних участников⁶⁵. Следовательно, поведение, нацеленное на максимальный выигрыш, является наиболее рискованным, поскольку обостряет противостояние с другими игроками, стремящимися обезопасить себя от проигрыша. Таким образом, теория игр исходит из того, что любая стратегия, нацеленная на выигрыш, а не на избежание проигрыша, обречена на поражение⁶⁶.

В настоящее время наиболее прогрессивным учением о рисках в экономической сфере признается теория перспектив⁶⁷ (*prospect theory*), предложенная когнитивными психологами Д. Канеманом и А. Тверски.

⁶³ См.: Луман Н. Указ. соч. С. 135.

⁶⁴ Подробнее см.: Neumann J., Morgenstern O. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton University Press, 1944.

⁶⁵ См.: Тункина М. А. История взглядов на риск // Проблемы анализа риска. Т. 11. 2014. № 1. С. 69.

⁶⁶ См.: Bernstein P. Op. cit. P. 234.

⁶⁷ Подробнее см.: Kahneman D., Tversky A. *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk* // *Econometrica*. 1979. XLVII. P. 263–291.

Названная теория отвергает традиционную для классической и неоклассической экономических школ модель рационального экономического поведения (*homo economicus*), в соответствии с которой человек обладает полнотой информации и совершенными познавательными способностями, позволяющими ему извлекать максимальную полезность в условиях ограниченных ресурсов.

Применяя «двухсистемный подход»⁶⁸ к изучению когнитивных процессов, Д. Канеман и А. Тверски установили, что интуитивные ошибки, которые возникают в процессе принятия решений, могут быть скорректированы путем подключения системы рассуждений⁶⁹.

В результате различных экспериментов Д. Канеман и А. Тверски пришли к выводу, что восприятие и оценка индивидами вероятности наступления событий носит нелинейный характер. При принятии решений в условиях риска это проявляется таким образом, что события, характеризующиеся небольшими вероятностями, систематически переоцениваются, в то время как события со значительной степенью реализации индивиды, руководствуясь своим субъективным (иррациональным) восприятием, напротив, систематически недооценивают⁷⁰.

Теория перспектив также показала, что категорическая неприязнь к потерям побуждает людей принимать на себя больший риск, чтобы избежать издержек, нежели получить дополнительный доход.

Итак, анализ экономических взглядов на риск позволяет сделать вывод о том, что в экономической доктрине феномен риска рассматривается в аспекте неопределенности будущих событий, обусловленной временным разрывом между принятием решения и наступлением его последствий.

⁶⁸ Данный подход подразумевает, что информация воспринимается и обрабатывается индивидом посредством двух систем — интуиции и рассуждения.

⁶⁹ См.: Лепехова Ю. С. Взаимосвязь психологии и экономики: основные идеи Даниэля Канемана (лауреат Нобелевской премии по экономике 2002 г.) // Научные исследования экономического факультета : [электр. журнал]. 2015. Т. 6. № 2 (12). С. 94.

⁷⁰ См.: Павлов И. А. Поведенческая экономическая теория — позитивный подход к исследованию человеческого поведения (научный доклад). М. : ИЭ РАН, 2007. С. 29.

Риск является одной из фундаментальных категорий экономической науки, его высокая теоретическая и практическая значимость подтверждаются количеством теорий, так или иначе связанных с экономическим риском и методами его преодоления⁷¹.

Вместе с тем в советский период развития экономической науки «постулат о жесткой детерминированности экономических процессов неизбежно исключал из социалистических отношений элементы неопределенности»⁷². В рамках такой концепции рассуждать о проблемах экономического риска не представлялось возможным.

Игнорирование риска, по мнению некоторых специалистов, явилось одной из причин крушения СССР, поскольку в условиях командно-административной системы государство фактически взяло риски всех хозяйствующих субъектов на себя⁷³. Лишь переход России к рыночной экономике, развитие свободного предпринимательства возбудили научный и практический интерес к проблемам принятия решений в условиях риска.

Завершая рассмотрение понятия риска в экономическом аспекте, отметим, что методы и категории экономической науки могут и должны применяться в целях принятия эффективных правовых решений в экономической сфере⁷⁴. А теперь полагаем возможным перейти к изучению риска как правовой категории.

Как уже отмечалось, в эпоху господства философии детерминизма отсутствовали предпосылки для формирования концепции риска. В связи с этим правовая регламентация рисков в течение продолжительного времени

⁷¹ См., напр.: *Трошин А. С.* Управление экономическими рисками в условиях неопределенности : дис. ... канд. экон. наук. Н. Новгород, 1999 ; *Качалов Р. М.* Управление экономическим риском: теоретические основы и приложения : монография. М. ; СПб. : Нестор-История, 2012 ; *Леонова Н. Г.* Управление экономическим риском организации. Хабаровск : Изд-во ТОГУ, 2015 ; *Oxelheim L., Wihlborg C.* Managing in the turbulent world economy: Corporate performance and risk exposure. N. Y. : John Wiley & Sons, 1997 ; *Hibbert A. J.; Turnbull C. J.* Measuring and managing the economic risks and costs of with-profits business // *British Actuarial Journal*. 2003. Vol. 9. Iss. 4.

⁷² *Альгин А. П.* Указ. соч. С. 83.

⁷³ См.: *Акимов В. А., Воронов С. П., Радаев Н. Н.* Концепции риска и концепции анализа риска // *Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования*. 2013. Т. 3. № 2. С. 563.

⁷⁴ Более подробно данный вопрос будет исследован в § 3.2 настоящей работы.

носила фактический характер и не имела должной мировоззренческой основы⁷⁵.

Как отмечает Р.А. Крючков, несмотря на то, что попытки юристов совладать с «неумолимым роком или волей богов» могли выглядеть наивными или даже дерзкими, древнеримские и средневековые правоведы тем не менее изобретали правовые конструкции, направленные на минимизацию будущих потерь. Данное обстоятельство объясняется тем, что «с позиции здравого смысла, основанного на социальном опыте, утилитарная ценность правовой регуляции рискованных отношений носила жизненно важный характер»⁷⁶. К тому же прагматизм юриспруденции никогда не вступал в открытую конфронтацию с доминирующим детерминистским мировоззрением.

Не следует также забывать, что и сам термин «риск», возможно, произошел от средневекового юридического термина *risicum*, изначально применявшегося в сфере морского страхования.

По мере развития в период эпохи Просвещения рационалистических индетерминистских взглядов правовая регламентация рискованных явлений обретала мировоззренческий фундамент. К концу XIX — началу XX в. категория «риск» уже прочно обосновалась в юриспруденции, где активно применялась в сфере страхования, банковских и биржевых операций, обязательственного права и уголовной ответственности. В настоящее время и юридическая наука, и юридическая практика демонстрируют неуклонно растущий интерес к проблемам риска.

Рассуждая о риске в правовом аспекте, важно понять, является ли риск в праве лишь объективацией единого социального риска, пронизывающего все сферы общественной жизни, либо он представляет собой самостоятельное явление.

При ответе на данный вопрос В. В. Мамчун предлагает учитывать, что, «будучи опосредованными правом, многие экономические, политические,

⁷⁵ См.: Крючков Р. А. Риск в праве: генезис, понятие и управление : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 11.

⁷⁶ Там же.

экологические, техногенные, медицинские риски приобретают юридическое значение. В свою очередь, правотворческое или правоприменительное решение, сопряженное с риском, может затрагивать различные области общественных отношений и становится значимым с экономической, политической или иной точек зрения»⁷⁷.

Безусловно, нельзя утверждать, что риски в праве существуют в отрыве от рисков, присущих тем сферам общественной жизни, которые подвергаются правовой регламентации.

Как известно, в странах с развитой рыночной экономикой государству отводится роль главного риск-менеджера⁷⁸. Указанная роль обусловлена находящимися в распоряжении государства исключительными возможностями. К их числу, несомненно, относятся и мобилизация в руках государства значительных материальных ресурсов (в первую очередь централизованных фондов денежных средств), и использование разветвленного профессионального бюрократического аппарата. Но, пожалуй, важнейшей предпосылкой приобретения государством названного статуса является признанная за ним исключительная компетенция по принятию общеобязательных решений.

Именно в связи с этим право всегда сопряжено с рисками, которые несут в себе политические решения, поскольку последние принимаются в правовой форме.

Неслучайно совершенствование методов риск-ориентированного государственного управления является одним из основных пунктов современной повестки правительств всех западных государств.

Возросшее в последнее годы внимание к риск-ориентированному менеджменту во многом объясняется эволюцией политической культуры (признающей ответственность и подотчетность правительств), которая «трансформировала традиционные непрозрачные методы государственного

⁷⁷ Мамчун В. В. О понятиях и определениях риска в юридической доктрине и в законодательстве // Вестник Владимирского юридического института. 2010. № 1 (14). С. 100.

⁷⁸ См.: Gunnar Duttge and Sang Won Lee (Hg.) *The Law in the Information and Risk Society*. Göttingen. 2011. P. 25.

управления в фиксацию успехов и неудач и обострила вопрос вины за провалы»⁷⁹.

Предполагается, что риск-ориентированный подход к принятию управленческих решений способен повысить благосостояние граждан, обеспечить их защиту от различных угроз, повысить качество оказываемых им государственных услуг⁸⁰.

Число сторонников принятия политических решений с позиций риск-осмысления продолжает неуклонно расти. Поэтому вопрос о соотношении риск-ориентированных концепций государственного управления и права становится все более актуальным. В чем же выражается их взаимодействие?

В первую очередь, необходимо отметить, что право представляет собой нечто большее, чем совокупность правил поведения. Право — сложная система идей, принципов и институтов. Следовательно, концепции управления риском не могут формироваться без учета существующих в обществе правовых установок, да и всей правовой культуры в целом. Кроме того, право (преимущественно публичное) устанавливает сам порядок принятия политических решений, определяет компетенцию субъектов управленческой деятельности⁸¹.

Таким образом, взгляды на природу риск-ориентированного государственного управления и его роль проходят сквозь призму права.

В то же время представления о сущности государственного управления и проблемах, с которыми ему приходится иметь дело, в свою очередь, очерчивают и облик самого права⁸².

В. В. Мамчун полагает, что в методологическом плане для юридической науки значим в первую очередь «собственно юридический аспект» риска, т. е. его правовая природа и связь с правовыми явлениями. Следует

⁷⁹ Rothstein H., Borraz O., Huber M. Risk and the limits of governance: Exploring varied patterns of risk-based governance across Europe // Regulation & Governance. 2013. № 7. P. 218.

⁸⁰ См.: Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk / OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). Paris, 2010. P. 11.

⁸¹ См.: Мейтарджян Д. А. Понятие и признаки рисков в сфере бюджетных правоотношений // Финансовое право. 2017. № 9. С. 22–27.

⁸² См.: Risk and Regulatory Policy ... P. 60–61.

согласиться с его мнением о том, что для юриспруденции риск важен «с точки зрения его юридической значимости»⁸³.

Традиционно в правовой доктрине риск рассматривается в рамках трех подходов — объективного, субъективного и смешанного (дуалистического).

Представители объективной теории риска (Б. Л. Хаскельберг⁸⁴, А. А. Собчак⁸⁵, О. А. Кабышев⁸⁶, А. Ю. Бушев⁸⁷) полагают, что риск — элемент объективной реальности. Объективная концепция исходит из того, что наступление последствий риска не зависит от воли субъекта, а следовательно, неизвестно, наступят они или нет.

Согласно субъективному подходу (В. А. Ойгензихт⁸⁸, С. Н. Братусь⁸⁹, В. А. Плотников⁹⁰) риск представляет собой внутреннее психическое отношение субъекта к степени и масштабу угроз, а также осознанные действия по управлению риском⁹¹.

Смешанная (дуалистическая) теория строится на равновесном определении риска как категории, основанной на объективных и субъективных предпосылках⁹².

Понятие риска в настоящее время воспринято практически всеми отраслями права. При этом риск, безусловно, является и категорией общей теории права⁹³. Определение понятия риска в общетеоретическом измерении должно отражать сущностные характеристики риска, проявляющиеся

⁸³ Мамчун В. В. О понятиях и определениях риска в юридической доктрине и в законодательстве. С. 100–101.

⁸⁴ Подробнее см.: Хаскельберг Б. Л. Риск случайной гибели проданной вещи по советскому гражданскому праву // Уч. зап. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1954. № 23. С. 39–52.

⁸⁵ Подробнее см.: Собчак А. А. О некоторых спорных вопросах общей теории правовой ответственности // Правоведение. 1968. № 1. С. 49–57.

⁸⁶ Подробнее см.: Кабышев О. А. Правомерность предпринимательского риска // Хоз-во и право. 1994. № 3. С. 47–60.

⁸⁷ Подробнее см.: Бушев А. Ю. Основы управления рисками в праве // Арбитражные споры. 2008. № 3 (43). С. 79–104.

⁸⁸ Подробнее см.: Ойгензихт В. А. Воля и риск // Правоведение. 1984. № 4. С. 40–46.

⁸⁹ Подробнее см.: Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). М. : Юрид. лит., 1976.

⁹⁰ Подробнее см.: Плотников В. А. Соотношение категорий «вина» и «риск» в гражданском праве // Вестник Московского ун-та. Сер. 11, Право. 1993. № 6. С. 70–72.

⁹¹ См.: Крючков Р. А. Риск в праве: генезис, понятие и управление : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011, С. 66.

⁹² См.: Там же. С. 67.

⁹³ См.: Тихомиров Ю. А. Правовые риски // Законы России: опыт, анализ и практика. 2012. № 2. С. 88.

в различных отраслях права. Рассмотрим предложенные доктриной общеправовые подходы к определению риска.

Исследуя право с позиций классовой теории, Я. М. Магазинер, утверждал, что, как система норм, объективное право призвано закреплять за определенными социальными группами «исторически необходимое распределение общественных благ и возникающих в обществе рисков»⁹⁴. Иными словами, право воспринималось Я. М. Магазинером в качестве системы распределения в интересах господствующего класса стихийно возникающих социальных рисков.

А. А. Арямов под риском понимает «сознательное волевое поведение лица, направленное на достижение правомерного положительного результата в ситуации с неоднозначными перспективами развития, предполагающей вероятное наступление неблагоприятных последствий, повлекшее причинение прогнозируемого вреда»⁹⁵.

Предложенная А. А. Арямовым дефиниция, по справедливому мнению Н. А. Поветкиной, является спорной, поскольку отождествляет риск «исключительно с активным, осознанным и волевым поведением лица» и не учитывает, что риски могут возникать и независимо от воли субъекта⁹⁶.

Основываясь на двойственной субъективно-объективной природе риска, Р. А. Крючков определяет риск как «присущую человеческой деятельности объективно существующую и в определенных пределах способную к оценке и волевому регулированию вероятность понесения субъектами правоотношений негативных последствий вследствие наступления неблагоприятных событий, закономерно связанных с разнообразными предпосылками (факторами риска)»⁹⁷.

В. В. Мамчун предлагает следующее общеправовое определение риска: «...ситуативное состояние субъекта права, возникающее при переходе от

⁹⁴ Магазинер Я. М. Общая теория права на основе советского законодательства // Известия высших учебных заведений: Правоведение. 1998. № 1 (224). С. 138.

⁹⁵ Арямов А. А. Указ. соч. С. 24–25.

⁹⁶ См.: Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / под ред. И. И. Кучерова. М. : ИЗиСП : КОНТРАКТ, 2016. С. 77–78.

⁹⁷ Крючков Р. А. Риск в праве: генезис, понятие и управление : дис. ... канд. юрид. наук. С. 67.

неопределенности к определенности, характеризуемое наличием альтернативных вероятностей (в числе которых возможности причинения вреда правоохраняемым интересам, умножения, защиты правоохраняемых благ, недостижения целей юридически значимых действий, получения нейтральных результатов и др.)»⁹⁸.

Таким образом, названный автор допускает связь риска с позитивными и нейтральными результатами. Вместе с тем такой подход идет вразрез с общепризнанной в юриспруденции неизменной ассоциированностью риска с негативными последствиями. Ведь именно стремлением избежать рисков либо минимизировать их неблагоприятные последствия и обусловлен интерес исследователей в области правовой рискологии. Поэтому считаем, что в целях предотвращения «размывания» терминологической точности для обозначения «благоприятных неожиданностей» в юриспруденции следует применять иной термин, нежели «риск».

Ю. А. Тихомиров полагает, что «риск — вероятное наступление события и совершение действий, влекущих негативные последствия для реализации правового решения и способных причинить ущерб регулируемой им сфере»⁹⁹.

В сформулированной Ю. А. Тихомировым дефиниции удачно отражено соотношение риска и права как социального регулятора. Вместе с тем представляется, что при указании на вероятность наступления негативных последствий исключительно для реализации правового решения остаются в стороне проблемы риска, связанные с самим процессом принятия этого решения (правотворческий риск).

Завершая изучение философского, экономического и юридического аспектов понятия «риск», можно сделать следующие выводы.

В ходе анализа социально-философских представлений о феномене риска нами было установлено, что концепт риска зародился в результате

⁹⁸ Мамчун В. В. О содержании общего понятия риска в праве // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 1 (17). С. 11–12.

⁹⁹ Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски : монография. М. : ИЗиСП : ИНФРА-М, 2015. С. 175–176.

исторического перехода от философии детерминизма к индетерминизму, признающему за человеком реальную способность определять свое будущее. Кроме того, современное общество рядом исследователей характеризуется как «общество риска», в котором риск является неотъемлемым элементом любой деятельности. При этом углубление знаний в соответствующих сферах далеко не всегда приводит к полному (близкому к такому) устранению риска, поскольку первое обнаруживает новые области проблемы и влечет рост неопределенности относительно будущего результата.

С точки зрения экономики риск, как правило, связывают с вероятным несением потерь вследствие случайного характера результатов принимаемых хозяйственных решений или совершаемых действий. Наиболее прогрессивные теории в рамках экономической науки, изучающие влияние когнитивных процессов на принятие экономических решений в условиях риска (неопределенности), исходят из того, что интуитивные ошибки, которые возникают в процессе принятия решений, могут быть скорректированы путем подключения системы рассуждений.

Анализ общетеоретических правовых дефиниций риска показал, что вероятностный подход к пониманию риска утвердился и в юриспруденции.

Необходимо также отметить, что глубина, противоречивость и многоаспектность феномена риска делают чрезвычайно сложной задачу формулирования универсального общеправового определения риска, способного отразить все его сущностные признаки.

В настоящее время теория права исходит из того, что в разряд правовых категорий риск попадает главным образом благодаря свойству юридической значимости. Эта значимость может проявляться, например, в способности риска влечь правовые последствия в качестве юридического факта, служить правовой моделью, выступать предметом юридической квалификации.

Помимо изложенного, риск выступает объектом оценки и юридического прогноза в рамках политики права, в целом являясь объектом управления посредством правовых средств.

В рамках настоящего исследования в качестве базового определения общетеоретического понятия «риск» считаем обоснованным использовать предложенную Ю. А. Тихомировым дефиницию, согласно которой риск — «вероятное наступление события и совершение действий, влекущих негативные последствия для реализации правового решения и способных причинить ущерб регулируемой им сфере»¹⁰⁰.

Следует при этом отметить, что в рамках конкретных отраслей права базовое определение риска может претерпевать трансформации, к исследованию которых полагаем необходимым перейти.

§ 1.2. Категория риска в современных отраслях права (законодательства)

Всестороннее изучение правового понятия риска без обращения к его отраслевым объективациям представляется невозможным. Анализ отраслевой специфики подходов к риску, существующих в основных отраслях права (конституционном, гражданском, уголовном, административном, трудовом, экологическом), позволит выявить различные аспекты его правовой регламентации и сформировать целостную картину риска как правового явления.

Исследуя риски в отраслевом измерении, важно учитывать, что в правовой доктрине применяется классификация рисков и по их закреплению в отраслях законодательства, и по отраслевому признаку. Между тем, поскольку «в целом отрасли российского права соответствуют отраслям российского законодательства»¹⁰¹, приведенные основания классификации являются близкими по содержанию. При этом, если даже в рамках конкретной отрасли законодательства термин «риск» не получил нормативного закрепления, проблемы риска исследуются в соответствующей

¹⁰⁰ Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски. С. 175–176.

¹⁰¹ Риски финансовой безопасности: правовой формат. С. 48

данной отрасли законодательства отраслевой юридической науке. Указанное обстоятельство привело к тому, что в юридической литературе такие термины, как, например, «конституционные риски», «конституционно-правовые риски», «риски в конституционном праве», зачастую применяются специалистами как тождественные¹⁰².

Изучение отраслевых аспектов риска целесообразно начать с рисков в конституционном праве, так как именно конституционное право является основополагающей, ведущей отраслью российского права. Без преувеличения можно отметить, что конституционными нормами опосредованы ключевые общественные отношения¹⁰³.

Вместе с тем, несмотря на стратегическое значение конституционно-правового регулирования для развития общества и государства, в науке конституционного права к настоящему времени теория риска не сформировалась¹⁰⁴. Поэтому перед наукой конституционного права стоят важнейшие задачи формирования фундаментальных представлений о конституционных рисках, их выявления и оценки, а также выработки практических рекомендаций по управлению такими рисками¹⁰⁵.

В. В. Киреев определяет конституционные риски как «конкретно-исторические характеристики принятия, содержания, реализации, в том числе интерпретации, норм конституционного права, выражающие соотношение между обусловленными этими факторами правовыми и в итоге экономическими, политическими, духовно-культурными и другими социальными приобретениями и потерями»¹⁰⁶.

¹⁰² См., напр.: *Симонова С. В.* Риски в сфере принятия и реализации норм законодательства о публичных мероприятиях: проблемы выявления и оценки // Актуальные проблемы рос. права. 2015. № 8. С. 41–46 ; *Безруков А. В.* Выявление, минимизация и устранение конституционных рисков как средство обеспечения правопорядка // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 20–24.

¹⁰³ См.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России: Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. М. : Норма : Инфра-М, 2010. Т. 1. С. 21.

¹⁰⁴ См.: *Киреев В. В.* О теории риска в российской науке конституционного права // Проблемы права. 2012. № 7 (38). С. 12.

¹⁰⁵ См.: *Его же.* Роль науки конституционного права России в выявлении и оценке конституционных рисков // Вестник Челябинского государственного университета. Сер. «Право». 2013. № 27 (318). С. 29–31.

¹⁰⁶ *Его же.* Конституционные риски: проблемы правовой теории и политической практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 24–27.

Т. С. Масловская выделяет две группы конституционно-правовых рисков — риски, связанные с качеством закона, и политические (институциональные) риски¹⁰⁷.

Безусловно, генетическая связь конституционного права и политики осложняет формирование объективной деполитизированной оценки рисков. Вместе с тем при анализе решений в сфере конституционно-правового регулирования следует исходить из научных, а не из конъюнктурно-политических критериев оценки¹⁰⁸.

Думается, что формирование полноценной теории конституционно-правовых рисков обеспечит совершенствование государственного строительства и гармонизацию общественных отношений.

Если в науке конституционного права теория рисков только вступает в фазу становления, то в гражданском праве проблемы риска никогда не испытывали недостаток интереса со стороны исследователей. И дореволюционные, и советские, и современные цивилисты признавали риск в качестве одной из фундаментальных, системообразующих категорий гражданского права.

Как отмечал «отец отечественной цивилистики» Д. И. Мейер, «невозможность совершения действия, составляющего предмет обязательства, вследствие тех или других обстоятельств может наступить относительно каждого действия», поэтому можно сказать, что каждое обязательство сопровождается риском¹⁰⁹.

М. М. Агарков полагал, что «проблема распределения рисков проходит через все гражданское право и вытекает из самой его природы, представляющей собою в значительной степени способ регулирования системы хозяйства с множественностью хозяйствующих субъектов»¹¹⁰.

¹⁰⁷ См.: Масловская Т. С. Риски в конституционном праве // Журнал рос. права. 2016. № 12. С. 26.

¹⁰⁸ См.: Киреев В. В. Конституционные риски ... С. 24–27.

¹⁰⁹ См.: Мейер Д. И. Русское гражданское право : в 2 ч. По испр. и доп. 8-му изд., 1902. Изд. 3-е, испр. М. : Статут, 2003. (Классика российской цивилистики).

¹¹⁰ Агарков М. М. Ценные бумаги на предъявителя // Избранные труды по гражданскому праву : в 2 т. М., 2002. Т. 1. С. 121.

В советский период развития цивилистической доктрины риск изучался в рамках трех обозначенных в § 1.1 подходов — объективного, субъективного и дуалистического (смешанного).

Почти все исследования данного периода посвящены соотношению риска и гражданской ответственности.

Основатель субъективной теории риска в гражданском праве В. А. Ойгензихт определял риск как субъективную категорию, которая существует параллельно с виной, но может существовать и совместно с ней, как психическое отношение субъектов к результату собственных действий и действий других лиц, а также к результату объективно-случайных либо случайно-невозможных действий (событий), выражающееся в осознанном допущении отрицательных, в том числе невозместимых, имущественных последствий¹¹¹.

Не соглашаясь с возможностью применения ответственности лишь при наличии объективного основания — противоправности, В. А. Ойгензихт предлагал рассматривать риск как второе (субъективное) условие (основание) ответственности¹¹².

Названную позицию поддержал С. Н. Братусь, признававший риск (т. е. допущение «вероятностных», случайных обстоятельств, влекущих отрицательные последствия для других лиц) в качестве субъективного основания возникновения юридической обязанности возместить вред и вытекающей из ее неисполнения ответственности¹¹³.

В настоящее время субъективная концепция риска в гражданском праве активно критикуется. По мнению Ф. А. Вячеславова, субъективный подход к риску «идет вразрез с традициями как римской, так и отечественной цивилистики», воспринимавших риск в качестве объективной категории¹¹⁴.

¹¹¹ Цит. по: *Ценов Г. В.* Можно ли судить за алчность? Ответственность контролирующих лиц коммерческой корпорации перед кредиторами за принятие чрезмерного предпринимательского риска при угрозе несостоятельности // Закон. 2016. № 8. С. 98–120.

¹¹² См.: *Ойгензихт В. А.* Проблема риска в гражданском праве. Душанбе, 1972. С. 209–210.

¹¹³ См.: *Братусь С. Н.* Указ. соч. С. 177.

¹¹⁴ См.: *Вячеславов Ф. А.* Распределение рисков в договорных обязательствах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10.

В отечественной цивилистике распространено мнение о том, что в советской науке гражданского права субъективная теория риска сформировалась под влиянием доктрины уголовного права. Именно уголовное право, в рамках которого психическое отношение лица имеет правовое значение, предопределило гражданско-правовое понимание вины и, как следствие, понимание риска в гражданском праве как основания безвиновной ответственности¹¹⁵ (например, ответственность владельца источника повышенной опасности).

Объективная теория риска в гражданском праве, напротив, исходит из того, что даже возможность реализации риска посредством волевой, сознательной деятельности субъекта не влияет на его объективный характер¹¹⁶.

Несмотря на различия во взглядах на природу риска (объективную либо субъективную), все цивилисты сходятся во мнении об имманентной связи риска и вероятных негативных последствий (убытков, утраты имущества и пр.).

Обозначенный подход нашел отражение и в действующем гражданском законодательстве, в частности в легальной дефиниции предпринимательской деятельности, осуществляемой «на свой риск» (ст. 2 ГК¹¹⁷). Вероятность наступления невыгодных имущественных последствий подразумевается и в случае риска убытков, риска случайной гибели или повреждения имущества, риска последствий совершения либо несовершения определенных законом действий, риска снижения стоимости объекта права, риска изменения обстоятельств, риска случайной невозможности исполнения договора, риска гражданской ответственности, страхового риска.

Следует при этом отметить, что во всех вышеназванных случаях осознание, допущение или предположение риска применительно

¹¹⁵ См.: *Мартыросян А. Г.* К вопросу о риске в гражданском праве Российской Федерации // Современное право. 2009. № 9. С. 60–64.

¹¹⁶ См.: *Пастухин О. А.* Категория риска в советском гражданском праве // Гражданское право и способы его защиты. Свердловск, 1974. С. 51–58.

¹¹⁷ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

к обязанности его нести юридически иррелевантно. Кроме того, ни закон, ни договор не могут прямо урегулировать ни вероятность осуществления определенного риска, ни психическое отношение лица к возможным невыгодным имущественным последствиям¹¹⁸.

Вместе с тем гражданское право с преобладающим в нем диспозитивным методом правового регулирования позволяет участникам гражданских правоотношений распределять в целях обеспечения своих интересов риски объективно возникающих негативных обстоятельств.

При этом, по мнению Ф. А. Вячеславова, распределение рисков в гражданском праве ограничивается лишь сферой обязательственных договорных правоотношений. Названный автор полагает, что в абсолютных (вещных и интеллектуальных) и деликтных правоотношениях лицо, которое обязано нести возможные невыгодные последствия тех или иных обстоятельств, определяются путем возложения риска, а не его распределения.

В науке уголовного права, как и в цивилистической доктрине, проблемы риска традиционно находятся в фокусе правовых исследований.

Центральное место в уголовно-правовой рискологии традиционно занимает категория обоснованного риска, получившая легальное закрепление в действующем УК¹¹⁹.

Институт обоснованного риска возник по той причине, что «развитие науки и техники, принятие разумных и хозяйственных решений в значительной мере тормозились из-за правовой незащищенности лиц, идущих на риск»¹²⁰. Обоснованный риск в качестве обстоятельства, исключаящего преступность деяния, призван обеспечить проявление членами общества разумной инициативы (главным образом в сфере научной и научно-технической деятельности).

¹¹⁸ См.: Вячеславов Ф. А. Указ. соч. С. 12.

¹¹⁹ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹²⁰ Гринберг М. С. Риск в уголовном праве // Вестник Омского университета. 2006. № 3. С. 95.

С учетом содержащихся в ст. 41 УК правовых характеристик обоснованного риска можно отметить, что таковым признается риск, возникающий в рамках деятельности, направленной на достижение общественно полезной цели. Указанная деятельность может быть определена как стремление к результату, одобряемому моралью и правом¹²¹.

Кроме того, при причинении вреда охраняемым уголовным законом интересам деяние лица не будет признано уголовно наказуемым в случае безальтернативности ситуации риска. Иными словами, лицо избежит привлечения к уголовной ответственности, если будет установлено, что общественно полезная цель не могла быть достигнута другим (не сопряженным с риском) способом. При этом само по себе недостижение лицом общественно полезной цели, к которой оно стремилось, не исключает обоснованности риска, поскольку суть данного института и заключается в том, что при обращении к риску успех не гарантирован¹²².

И наконец, деяние не будет считаться уголовно наказуемым в случае доказанности того обстоятельства, что в условиях риска лицом предприняты достаточные меры для предотвращения вреда охраняемым благам.

В связи с этим чрезвычайно важным для уголовно-правовой доктрины является вопрос о критериях достаточности направленных на предотвращение вреда мер, которые субъекту следовало принять, чтобы риск мог быть квалифицирован как обоснованный.

Безусловно, для разрешения обозначенного вопроса необходимо учитывать не только соответствие действия лица современному уровню развития науки и техники, обобщенному опыту деятельности в соответствующей сфере, но также и разумность действий, присущую в рамках практической деятельности обычному усредненному человеку.

Таким образом, представляется справедливым вывод о том, что в уголовном праве риск является субъективно-объективной категорией,

¹²¹ См.: Чудиевич В. В. Обоснованный риск в уголовном праве // Рос. следователь. 2007. № 3. С. 12–14.

¹²² См.: Гринберг М. С. Указ. соч. С. 98.

поскольку в ней сочетаются как объективные требования соответствия уровню развития техники и технологии, так и субъективные возможности рискующего субъекта¹²³.

Также в науке уголовного права можно встретить позицию, согласно которой понятие риска позволяет дифференцированно подходить к различным рискованным действиям, в том числе путем установления различной уголовной ответственности в зависимости от степени риска¹²⁴. Следовательно, риск может рассматриваться как основание для дифференциации уголовной ответственности и индивидуализации уголовного наказания (превышение пределов обоснованного риска как смягчающее обстоятельство).

Важно также отметить, что обоснованный риск следует отграничивать от института крайней необходимости¹²⁵. Обоснованный риск подразумевает причинение лицом вреда, имеющего вероятностный характер, причем опасность причинения вреда обусловлена действиями самого субъекта, в то время как причинение вреда в условиях крайней необходимости признается таковым при существовании потребности устранить возникшую опасность, как правило, не связанную с действиями лица.

Завершая анализ института обоснованного риска в уголовном праве, нельзя не отметить, что в силу высокой степени абстрактности нормы об обоснованном риске ее зачастую относят к числу «мертвых» норм УК. Судебная практика применения ст. 41 УК практически отсутствует.

Вместе с тем одним лишь изучением категории обоснованного риска уголовно-правовая рискология не ограничивается.

Так, например, А. Э. Жалинский, исследуя понятие уголовно-правового риска, под указанным риском предлагал понимать опасность быть подвергнутым уголовному преследованию без законных материально-

¹²³ См.: Куликова Т. Б. Объективный и субъективный подходы при определении обоснованности риска // Рос. следователь. 2014. № 13. С. 27–30.

¹²⁴ См.: Бабурин В. В. Риск и его значение для дифференциации уголовной ответственности и индивидуализации наказания // Вестник Томского государственного университета: Правоведение. 2007. № 297. С. 209.

¹²⁵ Также являющегося обстоятельством, исключающим преступность деяния (ст. 39 УК).

правовых оснований для этого либо претерпеть различного рода ограничения, связанные с предварительной или окончательной, вступившей в силу или отмененной оценкой деяния как преступления¹²⁶.

По мнению названного автора, категорией уголовно-правовых рисков в широком смысле охватывается все, что порождено уголовным законом, в том числе и уголовно-процессуальные риски, реализуемые в уголовно-процессуальных решениях.

Безусловно, уголовно-правовые риски угрожают обществу тяжелейшими последствиями, что обуславливает колоссальную значимость доктринальных исследований, направленных на точное и единообразное уяснение смысла уголовно-правовых запретов и способных уменьшить вероятность уголовно-правовой ошибки, а следовательно, и уголовно-правовой риск¹²⁷.

Понятие «риск» активно входит и в научный оборот науки административного права.

Так, например, категория риск в административно-правовой доктрине рассматривается в аспекте управления с помощью правовых средств природными и техногенными рисками¹²⁸, а также в связи с проблемой поэтапного внедрения в практику государственных контрольно-надзорных органов риск-ориентированных подходов¹²⁹.

Предпринимаются попытки обобщить знания о рисках в сфере публичного управления. Под публично-правовым риском понимается «потенциальная опасность неблагоприятного развития общественно значимых, публично-правовых отношений вследствие принятия, реализации и толкования правовых предписаний»¹³⁰.

¹²⁶ См.: *Жалинский А. Э.* Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009.

¹²⁷ См.: Там же.

¹²⁸ Подробнее см.: *Пучков В. А., Авдотьина Ю. С., Авдоткин В. П.* Административно-правовые режимы управления природными и техногенными рисками / МЧС России. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2011. 328 с.

¹²⁹ Подробнее см.: *Домрачев Д. Г., Кожевников Д. А.* Риск-ориентированный подход в сфере контрольно-надзорной деятельности административных органов Российской Федерации // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2015. № 7. С. 85–88.

¹³⁰ *Лапина М. А.* Управление риском в публичном праве: постановка проблемы // Рос. юстиция. 2015. № 3. С. 48.

Административно-правовой риск в качестве разновидности публично-правового риска связывается с нормотворческой, правоприменительной и интерпретационной деятельностью органов исполнительной власти, которая может повлечь негативные явления для установленного порядка управления в соответствующих сферах¹³¹.

В трудовом праве понятие «риск» применяется в двух модификациях — профессиональный риск и нормальный хозяйственный риск.

Термин «профессиональный риск» введен в ТК¹³² в рамках деятельности по приведению отечественного трудового законодательства в соответствие с международными конвенциями по охране труда.

Согласно содержащейся в ст. 209 ТК легальной дефиниции профессионального риска он представляет собой вероятность причинения вреда здоровью в результате воздействия вредных и (или) опасных производственных факторов при исполнении работником трудовых обязанностей.

В связи с закреплением в трудовом законодательстве категорий «профессиональный риск» и «управление профессиональными рисками» в настоящее время работодатели обязаны ежегодно финансировать мероприятия по совершенствованию охраны труда и снижению уровня названных рисков.

Вторая модификация риска в трудовом праве — нормальный хозяйственный риск — применяется в рамках института материальной ответственности работника. В данном случае нормальный хозяйственный риск является обстоятельством, исключающим материальную ответственность работника (ст. 239 ТК). Таким образом, очевидна аналогия с обоснованным риском в уголовном праве, позволяющим при определенных условиях квалифицировать причинение вреда как правомерное и, соответственно, исключать преступность деяния.

¹³¹ См.: *Латина М. А.* Указ. соч.

¹³² См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

При этом следует отметить, что в отличие от «уголовного» обоснованного риска содержание категории «нормальный хозяйственный риск» стало предметом разъяснений Верховного Суда РФ (см. п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.11.2006 № 52 «О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность работников за ущерб, причиненный работодателю»¹³³), согласно которым нормальный хозяйственный риск подразумевает, что действия работника соответствовали современным знаниям и опыту, а поставленная цель не могла быть достигнута иным способом. Кроме того, материальная ответственность работника будет исключена при условии, что им надлежащим образом исполнены должностные обязанности, проявлена определенная степень заботливости и осмотрительности и приняты меры для предотвращения ущерба. Работник, причинивший ущерб, не будет нести материальную ответственность только в том случае, если объектом риска выступали материальные ценности, а не жизнь и здоровье людей.

В эпоху общества риска, когда производство социального богатства неизбежно сопровождается производством социального риска, в условиях качественного изменения антропогенного влияния на окружающий мир¹³⁴ предельно обостряется проблема экологического риска.

В настоящее время в сфере охраны окружающей среды наблюдается смена приоритетов. На первое место выходит не просто ликвидация негативных последствий промышленной и иной деятельности, влияющих на компоненты природной среды, а своевременное выявление и предупреждение угроз для природных объектов, возникающих вследствие антропогенного воздействия.

Изложенное требует совместных усилий экологов, юристов и представителей иных наук по оценке экологических рисков, разработке

¹³³ См.: БВС РФ. 2007. № 1.

¹³⁴ Историческое изменение соотношения внешних и рукотворных рисков исследовалось в § 1.1 настоящей работы.

механизмов, позволяющих избегать названных рисков или, по крайней мере, минимизировать их интенсивность¹³⁵.

Несомненно, действенные меры по охране окружающей среды должны опираться на адекватные современным вызовам правовые решения. И первым таким решением, безусловно, является само признание на законодательном уровне существования экологического риска.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹³⁶ экологический риск — это вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

К числу правовых средств управления экологическими рисками в науке экологического права относят следующие: лицензирование деятельности, сопряженной с риском для окружающей среды; экологическое страхование; экологическая (государственная и общественная) экспертиза; оценка воздействия на окружающую среду; юридическая ответственность; институт декларирования безопасности; сертификация¹³⁷.

Итак, осуществленный анализ отраслевых подходов к понятию риска позволяет сделать следующие выводы.

Вслед за общей теорией права отраслевые юридические науки также демонстрируют многообразие подходов к пониманию риска. Даже в рамках конкретных отраслей права могут встречаться различные модификации термина «риск».

Наиболее часто встречающимися признаками риска, так или иначе объединяющими его различные отраслевые объективации, являются

¹³⁵ См.: *Сосновский В. В.* Оценка экологического риска как инструмент профилактики нарушений законодательства об охране окружающей среды на примере Республики Франции // *Экологическое право.* 2012. № 3. С. 23–26.

¹³⁶ См.: СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹³⁷ См.: *Дубовик О. Л.* Анализ экологических рисков в России // *Современное экологическое право в России и за рубежом.* М., 2001. С. 144.

вероятностный характер риска и его способность повлечь негативные последствия для охраняемых законом благ.

В юридической науке предпринимаются активные попытки объяснить отраслевые различия рисков с помощью отсылок к «фундаментальному различию» частного и публичного права. Изложенное сопровождается стремлением выявить «генетические признаки» частноправовых и публично-правовых рисков.

Так, например, по мнению Ю. А. Тихомирова, отличительной чертой рисков в сфере публичного права является их повышенная степень угрозы для базовых устоев государства и общества, способная повлечь отчуждение от права, крах институтов и режима законности, в то время как риски в частном праве характеризуются более конкретными угрозами в сфере локально-правового регулирования¹³⁸.

В связи с этим Д. В. Лубягина полагает, что в публично-правовой сфере право на риск четко ограничивается посредством императивного определения его границ, а в частноправовой сфере, как правило, осуществляется распределение риска между субъектами¹³⁹.

Также представляет интерес позиция А. А. Арямова, утверждающего, что в частном праве институт риска применяется в качестве основания для упреждающего перераспределения убытков, а в публичном праве риск служит основанием для освобождения от юридической ответственности¹⁴⁰.

Вместе с тем, по нашему мнению, за данными суждениями Д. В. Лубягиной и А. А. Арямова скрывается попытка распространить характеристики «уголовного» обоснованного риска, являющегося всего лишь одной из модификаций уголовно-правых рисков, на все риски в публично-правовой сфере. Противоречивость такого подхода подтверждается, к примеру, институтом нормального хозяйственного риска в трудовом праве, являющегося, как и обоснованный риск, обстоятельством, исключаящим

¹³⁸ См.: Риск в сфере публичного и частного права : кол. монография / под науч. ред. Ю. А. Тихомирова, М. А. Лапиной ; Финансовый ун-т при Правительстве РФ. М. : ОТ и ДО, 2014. С. 9.

¹³⁹ См.: Лубягина Д. В. Риск в публичном и частном праве // Финансовое право. 2015. № 7. С. 3–7.

¹⁴⁰ См.: Арямов А. А. Указ. соч. С. 21.

юридическую (в данном случае материальную) ответственность лица. При этом трудовое право, как известно, к отраслям публичного права не относится.

Кроме того, представляется недостаточно обоснованной и позиция, согласно которой институт риска в сфере частного (гражданского) права применяется лишь в аспекте распределения неблагоприятных последствий между участниками правоотношений. Как указывалось нами ранее, распределение рисков в гражданском праве допускается только в области относительных (обязательственных) договорных правоотношений, в сфере же абсолютных (вещных и интеллектуальных) и деликтных правоотношений имеет место возложение риска, а не его распределение.

Очевидно, что классификация рисков на частноправовые и публично-правовые основана на концепции дуализма права, предполагающего его «раскол» на частное и публичное с их последующим противопоставлением.

Между тем необходимо учитывать, что право как «грандиозное создание человеческой культуры, призванное упорядочивать общественные отношения, противится механическим расчленениям, отторгает любую отвлеченную схему, ставящую под сомнение единство и целостность правопорядка»¹⁴¹.

Таким образом, с учетом изложенного полагаем, что в настоящее время разграничение рисков на частноправовые и публично-правовые является преждевременным, поскольку оно не имеет под собой достаточно убедительных оснований.

Представляется, что отраслевая специфика рисков обусловлена главным образом самим предметом правового регулирования соответствующих отраслей, целями такого регулирования, а также сложившимися традициями и современными тенденциями развития каждой конкретной отрасли права.

¹⁴¹ Мальцев Г. В. Проблема частного и публичного права // Социология власти. 2003. № 3. С. 27.

§ 1.3. Понятие и признаки риска в бюджетных правоотношениях

Финансовое право, возникшее в эпоху Средневековья как правовой режим имущественного обеспечения власти суверена, в субъективном и предметном смысле трансформировалось в универсальный регулятор экономической жизни, охватывающий все более широкий круг социальных процессов¹⁴².

Как отмечалось нами ранее, задачи антикризисного регулирования экономики, поставленные на повестку со времен утверждения концепций «государства всеобщего благосостояния» (*Welfare State*) и «социального государства» (*Sozialstaat*), неизбежно требуют увеличения налоговой нагрузки и сосредоточения в государственных руках значительных финансовых ресурсов¹⁴³, достигающих в развитых странах порядка 40–60 % их ВВП. Такие средства налогоплательщиков, аккумулируемые в централизованных денежных фондах, требуют максимально ответственного и эффективного управления, в том числе с позиций управления рисками.

Неустраняемая сопряженность финансовой (в том числе бюджетной) деятельности государства с рисками обуславливает повышенную актуальность финансово-правовых исследований в обозначенной области, ведь принято считать, что наука финансового права позволяет обобщить знания о финансово-правовых явлениях и предлагает пути совершенствования правового регулирования общественных отношений в сфере финансов.

Поскольку речь в данном случае идет именно о научном осмыслении финансово-правовых явлений, при исследовании рисков в бюджетных правоотношениях чрезвычайно важной представляется проблема критериев научности финансово-правовых знаний.

¹⁴² См.: Запольский С. В. О модернизации системы финансового права // Современная теория финансового права : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. М. : РАП, 2011. С. 10–11.

¹⁴³ См.: Мальцев Г. В. Указ. соч. С. 27.

Следует также отметить, что проблема критериев научности социально-гуманитарного знания в целом и юриспруденции в частности особенно остра в эпоху постмодерна, когда поставлены под сомнение критерии научности как таковые.

Как известно, научными признаются знания, соответствующие критерию истинности. На смену рационализму Нового времени, представленному в юриспруденции естественно-правовой теорией, в XIX в. пришла позитивистская методология. Не веря в возможность познания мира одними лишь метафизическими, умозрительными методами, позитивисты полагали, что истинное знание может быть достигнуто только опытным путем.

С точки зрения юридического позитивизма «основной характеристикой права выступает эмпирически установленный факт наличия или действия юридической нормы»¹⁴⁴. Правовой позитивизм концентрируется на внешних признаках права, т. е. на юридических текстах (юридический догматизм), поэтому эпистемологическим эталоном для него являются нормы позитивного права.

Вместе с тем, по мнению И. Л. Честнова, постоянная изменчивость, субъективность социальной реальности, когда действие соотносится не только с вероятностно прогнозируемым результатом, но и с ценностями, и мотивами актора, позволяют сделать вывод о несостоятельности позитивистской парадигмы социального (и юридического) знания¹⁴⁵.

Современный постклассический (постмодернистский) этап развития социальных наук характеризуется отказом от жестких детерминистских схем в объяснении социальной реальности, формированием убеждения, что различные исследовательские парадигмы должны не исключать, а дополнять друг друга, ростом внимания к общенаучным методам, способным

¹⁴⁴ Хафизов Э. Д. К вопросу о генезисе правового позитивизма // Правовое государство: теория и практика. 2010. № 4 (22). С. 29.

¹⁴⁵ См.: Честнов И. Л. Указ. соч. С. 228.

синтезировать в общей картине социальной жизни как объективные, так и субъективные основания социальной активности¹⁴⁶.

В рамках постмодерна в качестве наиболее прогрессивного исследователи выделяют конвенциональный (от лат. *conventio* — «договор, соглашение») критерий научности.

Конвенциональная теория исходит из того, что социальные нормы (в отличие от законов природы) представляют собой соглашения, при познании которых не могут быть элиминированы исторический и социокультурный контексты. Безусловно, в процессе познания необходимо учитывать, что эпистемологические идеи могут быть бессознательно внушены политическими надеждами и утопическими мечтами, в связи с чем эпистемология права должна нацеливаться на поиск истинного решения методологических проблем независимо от того, соответствует ли эта истина текущим политическим целям¹⁴⁷.

Имевшие место в XX в. исследования продемонстрировали, что логическая и эмпирическая проверяемость — лишь ограниченные критерии научности, которые не следует абсолютизировать. Согласно конвенциональному критерию истинности, предлагаемому в качестве альтернативы, эпистемологический эталон — это продукт соглашения научного сообщества.

Названный критерий, по нашему мнению, представляется весьма перспективным, поскольку он позволяет одновременно учитывать научные традиции, зарубежный опыт, а также «относительную практическую проверяемость и логическую обоснованность»¹⁴⁸. Считаем также справедливым утверждение о том, что показателем научности применяемых на практике концепций являются нормальное функционирование и сохранение целостности социума¹⁴⁹.

¹⁴⁶ См.: Демидов А. И. О методологической ситуации в правоведении // Известия высших учебных заведений: Правоведение. 2001. № 4 (237). С. 15.

¹⁴⁷ См.: Клочков В. В. Знание и невежество в юридической науке // Известия ЮФУ: Технические науки. Разд. II : Юридическая техника и технологии. 2008. № 10. С. 150.

¹⁴⁸ Честнов И. Л. Указ. соч. С. 229.

¹⁴⁹ См.: Там же. С. 230.

Таким образом, подтверждением научной обоснованности предложенных финансово-правовой доктриной практических решений будет устойчиво функционирующая финансовая система. Несмотря на это, наука финансового права в настоящее время не характеризуется столь необходимой для обеспечения устойчивости финансовой системы развитой теорией риска. Последняя находится лишь на начальной стадии формирования, на данный момент понятие риска в финансово-правовой сфере только входит в научный оборот, не сформулировано и его доктринальное определение.

Между тем финансово-правовые понятия и категории являются одним из средств познания финансового права. Следует согласиться, что финансово-правовое понятие представляет собой «некоторый концентрат знаний в области финансового права, итог познания на некотором этапе и вместе с тем исходный пункт и средство дальнейшего познания»¹⁵⁰.

Из всех финансово-правовых рисков в настоящее время наиболее исследованной является категория налогового риска¹⁵¹.

Так, например, Д. М. Щекиным сформулировано следующее доктринальное определение указанного понятия: «налоговый риск — это возможное наступление неблагоприятных правовых последствий для налогоплательщика в результате действий (бездействия) органов государства и органов местного самоуправления»¹⁵².

Изложенная дефиниция, очевидно, отражает содержание налогового риска исключительно с позиции налогоплательщика, в то время как субъектом налоговых правоотношений является, по меньшей мере, также и государство в лице налоговых органов. Сформулированное в прикладных целях в рамках разработки механизмов защиты прав налогоплательщиков

¹⁵⁰ Финансовое право: методология исследований, генезис, система : монография / под ред. С. В. Запольского. М. : РАП, 2013. С. 8.

¹⁵¹ См., напр.: *Шубин Д. А.* Компенсационный характер сборов // *Фискальные сборы: правовые признаки и порядок регулирования* / под ред. С. Г. Пепеляева. М. : Изд.-консультационная компания «Статус-Кво-97», 2003. С. 56–64 ; *Савсерис С. В., Трезубов И. М.* Сервисный договор с условием внесения абонентской платы: налоговые риски // *Налоговед.* 2010. № 10. С. 38–43 ; *Пинская М. Р.* Управление налоговым риском как фактор противодействия уклонению от уплаты налогов // *Налоги и финансовое право.* 2012. № 9. С. 204–210.

¹⁵² *Щекин Д. М.* Налоговые риски и тенденции развития налогового права / под ред. С. Г. Пепеляева. М. : Статут, 2007. С. 8.

приведенное определение успешно выполняет свою функцию, однако представляется, что оно вряд ли может служить основой для построения дефиниции общетеоретического понятия риска в сфере финансовых отношений.

Важным импульсом для развития финансово-правовой рискологии послужило проведенное Н. А. Поветкиной исследование рисков (угроз), влияющих на финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации¹⁵³. Указанным автором выделены следующие основные признаки рисков (угроз), влияющих на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации: обусловленность состоянием неопределенности в сфере публичных финансов; риск (угроза) — неизбежная реальность и сопутствующий элемент в механизме обеспечения финансовой устойчивости; наличие потенциальной возможности наступления негативных финансовых последствий, которые в дальнейшем будут иметь негативный социальный эффект; мобильность и динамичность возникновения и трансформации; постоянство возникновения; видовая модификация; чрезвычайный характер рисков (угроз) и их последствий; управляемость¹⁵⁴.

Представляется, что в силу принципа единства финансовой системы выявленные Н. А. Поветкиной признаки рисков могут быть экстраполированы на риски во всех звеньях названной системы, в первую очередь на ее ключевое звено — бюджет.

Безусловно, бюджетная подсистема, как и вся финансовая система в целом, подвержена воздействию совокупности различных рисков. Между тем понятие «риск в бюджетных правоотношениях» так же, как и общефинансовое понятие риска, в финансово-правовой доктрине является малоизученным.

По нашему мнению, это объясняется тем, что на современном этапе подавляющее большинство юридических исследований все еще выполняются

¹⁵³ Подробнее см.: *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации ...

¹⁵⁴ См.: Там же. С. 79.

в духе позитивизма, т. е. представляют собой прикладные разработки действующего (позитивного) права, осуществляемые в целях обеспечения и воспроизводства текущей юридической практики¹⁵⁵. А поскольку ни действующий БК, ни предшествовавшие¹⁵⁶ ему ключевые законодательные акты в финансово-бюджетной сфере термином «риск» не оперируют, то и в рамках финансово-правовой доктрины проблемам риска долгое время не уделялось должного внимания.

В то время как правовые аспекты рисков в бюджетных правоотношениях оставались за пределами финансово-правовых исследований, в официальных политических (программных) документах и подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих бюджетные отношения, активно применялась и продолжает применяться категория «бюджетный риск».

Первое такое упоминание встречалось еще в бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 30.05.2003 «О бюджетной политике в 2004 году»¹⁵⁷, в котором сообщалось, что дополнительные доходы федерального бюджета позволили сформировать финансовый резерв, существенно снизивший бюджетные риски.

Затем в <письме> Минфина России от 27.05.2008 № 15-08-06/4 <О прогнозе расходов федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации>¹⁵⁸, содержащем Методические указания по долгосрочному планированию расходов бюджета, указывалось на роль последнего в выявлении проблем и рисков в бюджетной системе. Данным документом субъектам бюджетного планирования также предписывалось осуществлять анализ бюджетных рисков.

¹⁵⁵ См.: Тарасов Н. Н. Юридический позитивизм и позитивистская юриспруденция (апология догмы права) // Рос. юрид. журнал. — 2016. — № 6. С. 9–18.

¹⁵⁶ См., например, утративший силу Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (см.: ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543).

¹⁵⁷ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵⁸ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Утвержденным Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 28.12.2010 № 64К (766)¹⁵⁹) стандартом финансового контроля — СФК 202 «Оперативный контроль исполнения федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов» предусматривался анализ бюджетных рисков исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществляемый департаментами Счетной палаты РФ по основным направлениям деятельности.

В утратившем силу приказе Федерального казначейства от 29.06.2011 № 253 «Об утверждении стандартов внутреннего контроля и внутреннего аудита Федерального казначейства, применяемых контрольно-аудиторскими подразделениями при осуществлении контрольной деятельности»¹⁶⁰ была впервые сформулирована дефиниция термина «бюджетный риск»: «вероятность возникновения событий, негативно влияющих на выполнение функций и осуществление полномочий в установленной сфере деятельности, в том числе внутренних бюджетных процедур».

Иное понимание бюджетного риска предусматривалось п. 2 Порядка осуществления в Министерстве финансов Российской Федерации оперативного мониторинга качества финансового менеджмента, утвержденного приказом Минфина России от 19.10.2011 № 383 «О порядке осуществления в Министерстве финансов Российской Федерации оперативного мониторинга качества финансового менеджмента»¹⁶¹ и действовавшего до 23 марта 2017 г. Для целей названного документа под бюджетным риском понималась возможность невыполнения (полностью или частично) определенных параметров (характеристик) федерального бюджета, неэффективного управления ликвидностью счета по учету средств федерального бюджета, а также неэффективного использования средств федерального бюджета в текущем финансовом году при условии сохранения в течение текущего финансового года качества финансового менеджмента, достигнутого в отчетном периоде.

¹⁵⁹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶⁰ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶¹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

В соответствии с п. 11 действующих Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17.03.2014 № 193¹⁶², под бюджетным риском понимается «вероятность возникновения событий, негативно влияющих на выполнение внутренних бюджетных процедур».

Следует также отметить, что государственной программой РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 320¹⁶³, достичь и обеспечить долгосрочную сбалансированность и устойчивость бюджетной системы РФ планируется путем управления бюджетными рисками, в том числе возникающими вследствие средне- и долгосрочных демографических тенденций, изменения макроэкономических и внешнеэкономических условий, принятия условных обязательств, техногенных и иных факторов.

Ответом на распространяющуюся практику применения термина «бюджетный риск» на уровне подзаконных актов стали попытки доктринального осмысления данной категории. В первую очередь следует отметить, что бюджетный риск довольно часто выступает объектом исследования экономической науки¹⁶⁴.

¹⁶² См.: СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1290.

¹⁶³ См.: Там же. 2014. № 18 (Ч. 3). Ст. 2166.

¹⁶⁴ Подробнее см.: *Гамукин В. В.* Комбинаторика рисков бюджетной системы // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2015. № 19. С. 18–26 ; *Зотова А. И., Кириченко М. В., Коробко С. А.* Риск-ориентированный подход к организации бюджетного процесса на субфедеральном

В экономической доктрине бюджетный риск ассоциируется с неисполнением запланированных бюджетных показателей и в рамках четырех подходов¹⁶⁵ рассматривается как: вероятность неосуществления запланированных расходов бюджета (А. В. Улюкаев, Ф. Эйгель); неопределенность получения бюджетных доходов (А. Л. Кудрин, И. Р. Томберг, Ю. Радковский); ситуация непоступления доходов и, соответственно, недофинансирования расходов (М. Е. Чичелев); фактический результат несовпадения плана и исполнения бюджета (Н. В. Бакша, В. В. Гамукин, А. П. Свинцова).

Е. В. Боровиковой смоделированы широкий и узкий подходы к пониманию термина «бюджетный риск». Согласно первому подходу бюджетный риск — это вероятность невыполнения мероприятий бюджетного планирования и бюджетной политики в связи с нарушением в движении бюджетных ресурсов и их пропорциях, в соответствии со вторым — потенциально возможные отклонения бюджетного показателя от его запланированного значения под воздействием рискообразующих факторов¹⁶⁶.

Вслед за экономистами к термину «бюджетный риск» начали проявлять исследовательский интерес и представители финансово-правовой науки.

Так, И. В. Петрова под бюджетными рисками предлагает понимать негативные факторы, которые возникают под влиянием (при наступлении) внешних и внутренних угроз бюджетной безопасности (бюджетной устойчивости), заключаются в прогнозируемых и вероятностных обстоятельствах, которые могут привести к отклонению параметров

уровне // *Финансы и кредит*. 2014. № 36. С. 21–29 ; *Истомина Н. А.* Результатный подход в бюджетной сфере в контексте бюджетных рисков // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. 2014. № 42. С. 56–67 ; *Степанова Е. А.* О некоторых аспектах совершенствования налогового законодательства с целью снижения бюджетных рисков // *Финансы*. 2010. № 10. С. 76–77 ; *Ткачева Т. Ю., Афанасьева Л. В., Белоусова С. Н.* Управление бюджетными рисками на региональном уровне с использованием экономико-математических методов оценки // *Концепт*. 2014. № 20. С. 981–985 ; *Юшкин С. Н.* Специфика бюджетных рисков территории и пути их минимизации // *Актуальные проблемы экономики и права*. 2013. № 1. С. 189–194 ; *Pulay G., Mate J., Nemeth I., Zelei A.* Budgetary Risks of Monetary Policy with Special Regard to the Debt Rule // *Public Finance Quarterly*. 2013. Vol. 58. № 1. P. 11–34 ; *Schilperoord W., Wierts P.* Illuminating Budgetary Risks: The Role of Stress Testing // *OECD Journal on Budgeting*. 2012. Vol. 12. № 3. P. 1–18.

¹⁶⁵ См.: *Аюпова С. Г.* Бюджетный риск в условиях финансового кризиса в российской экономике : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Челябинск, 2011. С. 10.

¹⁶⁶ См.: *Боровикова Е. В.* Развитие налогового и бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2009. С. 25.

бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от запланированных или прогнозных значений¹⁶⁷.

Анализ получивших нормативное закрепление и отраженных в научной литературе подходов к понятию бюджетного риска позволяет сделать вывод, что под бюджетным риском, как правило, понимается вероятность недостижения тех или иных запланированных бюджетных параметров.

По нашему мнению, в таком значении термина «бюджетный риск» проявляется сущность бюджета как центрального финансового плана публично-правового образования.

Вместе с тем бюджет как фундаментальная категория финансового права (а также бюджетного права как его подотрасли) современной финансово-правовой наукой рассматривается в пяти аспектах.

Во-первых, согласно легальной дефиниции (ст. 6 БК) бюджет — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Во-вторых, в рамках упомянутого традиционного подхода «бюджет — финансовый план» еще дореволюционный правовед С. И. Иловайский определял бюджет как «общее предположительное исчисление предстоящих расходов и ожидаемых для покрытия их доходов государства (или другого принудительного союза), с подведенным балансом, для определенного периода будущего времени, называемого финансовым или бюджетным периодом или годом»¹⁶⁸.

В-третьих, общеобязательную силу бюджет — финансовый план приобретает после утверждения его законом. Принятию закона о бюджете предшествуют сложные законотворческие процедуры с участием профильных парламентских комитетов, согласительных комиссий и прочих специфичных субъектов. Учитывая юридические свойства закона о бюджете,

¹⁶⁷ См.: *Петрова И. В.* Видовая характеристика бюджетных рисков и основания их возникновения // *Финансовое право.* 2017. № 12. С. 25–28.

¹⁶⁸ *Иловайский С. И.* Учебник финансового права. 5-е (посмертное) изд. Одесса, 1912. С. 141.

следует согласиться с классиком отечественного финансового права М. И. Пискотиным, полагавшим, что лишь после утверждения высшим органом государственной власти проекта бюджета финансовый план получает «высокий титул» официального бюджета¹⁶⁹.

В-четвертых, бюджет — это, очевидно, централизованный фонд денежных средств. Исходя из данного материального аспекта бюджет представляет собой безличные денежные средства, размещенные на едином счете. Именно эти ресурсы являются материальной основой осуществления государственных функций, в том числе оказания государственных услуг.

И наконец, согласно новому для науки финансового права подходу постоянная подвижность содержания бюджета-фонда, обусловленная непрекращающимися поступлениями и выбытиями денежных средств, позволяет рассматривать бюджет как совокупность меняющихся по мере исполнения обязательств, остающихся при этом в пределах единого «русла бюджетного потока»¹⁷⁰.

Таким образом, чрезвычайно сложная экономико-правовая природа бюджета не позволяет отождествлять риск в бюджетных правоотношениях¹⁷¹ с одним лишь бюджетным риском.

Безусловно, как и бюджетный риск, риск в бюджетных правоотношениях носит вероятностный характер. Утвердившийся в юриспруденции общепринятый вероятностный подход к риску применительно к рискам в бюджетных правоотношениях обусловлен в том числе и ранее упомянутой имманентной сценарной неопределенностью в сфере финансов.

Помимо сопряженного с неопределенностью вероятностного характера, еще одним признаком рисков в бюджетных правоотношениях является их

¹⁶⁹ См.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 16.

¹⁷⁰ См.: Комягин Д. Л. Бюджетное право России : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина. М. : Ин-т публично-правовых исследований, 2011.

¹⁷¹ Здесь необходимо отметить, что, несмотря на продолжающиеся в науке финансового права дискуссии о границах предмета бюджетного права, в рамках настоящей работы под бюджетными правоотношениями мы будем понимать совокупность общественных отношений, предусмотренную ст. 1 БК.

ассоциированность с наступлением негативных финансовых последствий. При этом важно учитывать, что в правовой доктрине бюджетные правоотношения в широком смысле весьма обоснованно рассматриваются как отношения, связанные с созданием финансовых условий для реализации конституционных прав граждан¹⁷². Следует также согласиться и с позицией о том, что в бюджетных правоотношениях реализуются политико-экономические интересы практически всего населения страны¹⁷³.

Очевидно, что в силу ст. 18 Конституции смысл и содержание бюджетно-правового регулирования и осуществляемой в соответствии с ним бюджетной деятельности государства должны определяться правами и свободами человека и гражданина. Следовательно, рискованные явления в финансово-бюджетной сфере, влекущие отклонения от бюджетно-правовых моделей регулирования, в конечном счете могут иметь негативный социальный эффект¹⁷⁴.

В данном контексте требуется более подробно рассмотреть соотношение категорий «риск в бюджетных правоотношениях» и «бюджетно-правовая модель». В теории права различают онтологический и гносеологический аспекты функционирования правовой модели. В онтологическом смысле правовая модель, выступая инструментом правового регулирования, применяется для осуществления социальных преобразований (правовые нормы, институты и др.)¹⁷⁵. Гносеологические же модели выступают необходимой предпосылкой (условием) для создания юридических моделей первого типа (социально-преобразующих) и могут проявляться, например,

¹⁷² См.: Ильин А. В. Предмет судебной деятельности и защита прав участников бюджетных правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 3.

¹⁷³ См.: Емельянова Е. С. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 3.

¹⁷⁴ Под социальным эффектом (*social impacts*) в настоящее время понимаются изменения хотя бы в одной из следующих сфер: политическая система, личные и имущественные права, культура, здравоохранение, экология, безопасность. О содержании понятия «социальный эффект» и принципах его оценки подробнее см.: Vanclay F. International Principles For Social Impact Assessment // Impact Assessment and Project Appraisal. 2003. March. Vol. 21. № 1. P. 5–11.

¹⁷⁵ См.: Безруков А. В. Правовая модель как инструмент юридической науки и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. С. 12.

в правотворческом процессе при познании предмета регулирования закона на предпроектном этапе¹⁷⁶.

Таким образом, являясь разновидностью правовой модели, бюджетно-правовые модели регулирования, с одной стороны, непосредственно обеспечивают регламентацию бюджетных отношений, а с другой — являются предпосылкой («идеальной первоосновой») для создания правовых норм.

Поэтому в бюджетных правоотношениях риски способны не только воспрепятствовать реализации бюджетно-правовых моделей регулирования, уже получивших закрепление в действующем бюджетном законодательстве, но и привести к формированию неэффективных (дефектных) моделей. Ведь негативное воздействие на функционирование бюджетной системы могут оказывать как отступление от требований бюджетного законодательства (например, нарушение принципа целевого использования бюджетных средств), так и установление бюджетно-правового регулирования, которое явилось результатом принятия недостаточно проработанного правового решения (например, утверждение методики распределения бюджетных средств без надлежащей оценки регулирующего воздействия).

В таких условиях задача финансово-правовой доктрины — предложить правовые средства управления рисками в целях минимизации негативных последствий рисков явлений в бюджетных правоотношениях. Следовательно, управляемость с помощью правовых средств — еще один признак рисков в бюджетных отношениях.

Итак, с учетом предложенных теорией права подходов к риску, экономико-правовой природы бюджета и сущности бюджетных правоотношений считаем возможным сформулировать определение понятия «риск в бюджетных правоотношениях», объединяющего его признаки: *риск в бюджетных правоотношениях — обусловленное предпосылками (факторами риска) и управляемое с помощью правовых средств вероятное*

¹⁷⁶ См.: Безруков А. В. Правовая модель как инструмент юридической науки и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. С. 58.

наступление событий или совершение действий (рисковые явления), которые препятствуют реализации бюджетно-правовых моделей регулирования (либо влекут конструирование неэффективных (дефектных) моделей), приводя к снижению качества бюджетной деятельности публично-правового образования, имеющему негативный социальный эффект.

В процессе конструирования и реализации бюджетно-правовых моделей следует учитывать, что многие опосредованные правом экономические, политические, экологические и иные риски приобретают юридическое значение. В то же время сопряженное с риском правовое решение в финансово-бюджетной сфере может повлечь соответствующие экономические, политические, экологические и иные риски.

При этом, несмотря на то что управляемость с помощью правовых средств мы назвали в качестве одного из признаков риска в бюджетных правоотношениях, бюджетное право тем не менее имеет известные пределы воздействия на общественные отношения.

Более того, очевидно, что бюджетное право не в силах оказать непосредственное воздействие, например, на возникновение природных пожаров. Между тем существует возможность конструирования и воплощения в реальной жизни бюджетно-правовой модели, предусматривающей обязательное создание в составе бюджета резервных фондов, средства которых могут быть направлены в том числе и на ликвидацию последствий стихийных бедствий, таких как природные пожары или наводнения. В данном случае с точки зрения бюджетного права важно создать условия для надлежащего формирования и расходования фондов денежных средств в целях реализации функций и задач публичной власти.

Таким образом, при исследовании рисков в бюджетных правоотношениях следует учитывать как «чисто юридические» риски, связанные с принятием и реализацией правовых решений, так и экономические, политические и иные риски, имеющие значение для бюджетного права.

Глава 2. ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ В БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

§ 2.1. Система управления рисками в бюджетных правоотношениях: понятие и элементы

Как отмечалось ранее, в поле зрения юриспруденции риск попадает в силу присущего ему свойства юридической значимости. Кроме того, мы установили, что риск может выступать объектом управления посредством правовых средств. Именно стремление воздействовать на риски с помощью права и побуждает юристов конструировать правовые механизмы управления рисками.

Управление рисками представляет собой чрезвычайно сложное, комплексное явление, которое, по нашему мнению, целесообразно рассматривать в качестве системы.

Системный подход (*systems approach*), подразумевающий исследование объекта как системы, начал широко применяться в методологии науки примерно с середины XX в. Ценность данного направления заключается в том, что оно «ориентирует исследование на раскрытие целостности объекта и обеспечивающих ее механизмов, на выявление многообразных типов связей сложного объекта и сведение их в единую теоретическую картину»¹⁷⁷. Весьма сходными по содержанию с системным подходом являются понятия «системный анализ» и «общая теория систем».

По мнению одного из виднейших теоретиков систем В. Н. Садовского, «свойства системы не просто оказываются суммой свойств составляющих ее отдельных элементов, а определяются наличием и спецификой связи и отношений между элементами, т. е. конституируются как интегративные

¹⁷⁷ Системный подход // Электронная библиотека Института философии РАН : сайт. URL: <https://iphlib.ru/greenstone3/library/collection/newphilenc/document/HASH6743a0d47bb13eeacfee67?p.s=TextQuery> (дата обращения: 23.08.2017).

свойства системы как целого. Наличие связей и отношений между элементами системы и порождаемые ими интегративные, целостные свойства системы обеспечивают относительно самостоятельное, обособленное существование, функционирование (а в некоторых случаях и развитие) системы»¹⁷⁸.

В. Г. Афанасьев разделял системы на два типа — целостные и простые суммативные. К последним он относил такие системы, взаимодействие элементов которых не порождает возникновения ее качественно новых (интегративных, целостных) свойств. Именно целостные системы обнаруживают такие интегративные свойства, которыми ее элементы по отдельности не обладают¹⁷⁹. Более того, названный автор утверждал, что целостная система способна активно воздействовать на образующие ее компоненты и преобразовывать их в соответствии с собственной природой, в результате чего исходные компоненты довольно часто утрачивают некоторые прежние свойства, которыми они обладали до вхождения в состав целостной системы, другие же их свойства, напротив, актуализируются (подвергаются качественным и количественным преобразованиям)¹⁸⁰.

В настоящее время системный подход активно применяется и специалистами в области теории права.

Так, М. Н. Марченко отмечает, что системность права обусловлена, с одной стороны, системным характером самих общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования, а с другой — усилиями высокопрофессионального законодателя, стремящегося отразить системность общества через системность принимаемых нормативных правовых актов, которая, в свою очередь, обеспечивает системность всего права в целом¹⁸¹.

Вслед за теоретиками права необходимость распространения системного подхода на правовые исследования признают и представители отраслевых

¹⁷⁸ Садовский В. Н. Основания общей теории систем. М. : Изд-во «Наука», 1974. С. 83–84.

¹⁷⁹ См.: Афанасьев В. Г. Системность и общество. М. : Политиздат, 1980. С. 22.

¹⁸⁰ Там же С. 26.

¹⁸¹ См.: Марченко М. Н. О признаках «системы» и системном характере права // Вестник Московского городского педагогического университета. Сер. «Юридические науки». 2010. № 1 (5). С. 42.

юридических наук¹⁸², в том числе и исследователи в сфере финансового права.

Рассматривая системность в качестве объективного свойства реально существующего объекта, А. А. Бруевич утверждает, что применение системного подхода может способствовать более эффективному функционированию как финансовой системы страны в целом, так и отдельных ее элементов¹⁸³.

По мнению Н. А. Поветкиной, в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации принцип системности должен выполнять функцию «методологического ядра»¹⁸⁴.

Несистемное решение механизма правового обеспечения бюджетных отношений, полагает А. Д. Селюков, является источником множества нерешенных проблем бюджетного права¹⁸⁵. В этом контексте названный автор справедливо отмечает, что в соответствии с легальной дефиницией, предусмотренной ст. 6 БК, бюджетная система характеризуется лишь как простая суммативная, а не целостная система¹⁸⁶, поскольку в ней отсутствует указание на взаимодействие элементов, придающее системе интегративные свойства.

Вероятно, именно изложенными обстоятельствами объясняется позиция О. В. Болтиновой, согласно которой «системность имеет приоритетное значение в ходе образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств»¹⁸⁷.

Представители финансово-правовой доктрины, являющиеся приверженцами системного подхода, сходятся во мнении, что системность

¹⁸² См., напр.: *Коврякова Е. В.* Применение системного подхода в науке конституционного права (на примере анализа проблематики народного представительства) // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 7–10 ; *Левушкин А. Н.* Системный подход к определению функций семейного права // Семейное и жилищное право. 2013. № 1. С. 17–23 ; *Козлова Е. Б.* Система договоров, направленных на создание объектов недвижимости. М. : Контракт, 2013.

¹⁸³ См.: *Бруевич А. А.* Соотношение категорий «система» и «системность» в теории права: философские и методологические основы // Lex russica. 2013. № 1. С. 13–14.

¹⁸⁴ См.: *Поветкина Н. А.* Принцип системности в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Финансовое право. 2017. № 11. С. 3–8.

¹⁸⁵ См.: *Селюков А. Д.* Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. № 6. С. 19–23.

¹⁸⁶ В соответствии с вышеуказанной терминологией В. Г. Афанасьева.

¹⁸⁷ *Болтинова О. В.* Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // Актуальные проблемы рос. права. 2016. № 7. С. 58.

финансового права должна быть отражена в едином (кодифицированном) нормативном финансово-правовом акте¹⁸⁸, регулирующем общие принципы организации движения денежных потоков, осуществления прямых и обратных связей в финансовой деятельности государства¹⁸⁹.

Возвращаясь к вопросу об управлении рисками, считаем необходимым проанализировать фундаментальные положения кибернетической теории (от др.-греч. κυβερνητική — «искусство управления»), к восприятию которых в рамках изучения финансово-правовых явлений призывают многие авторитетные исследователи¹⁹⁰.

Кибернетика исходит из принципиальной невозможности осуществления управления вне системы, ведь именно системой создаются внутренняя пространственно-временная и структурная основы управления, которыми обусловлено само его существование. Между тем основанное на информационном взаимодействии управление, в свою очередь, является единственным средством защиты системы от самопроизвольного роста ее энтропии¹⁹¹. Следовательно, можно сделать вывод о неразрывной связи категорий «система» и «управление».

Еще одним важнейшим для настоящего исследования свойством управления, выявленным кибернетикой, выступает его целенаправленный характер. Под целью при этом понимается конечный, предварительно спланированный результат, для достижения которого функционирует соответствующая система. В отличие от природно-естественных систем и их целей в социальных системах «цель идеальна, но выдвигается и осуществляется людьми»¹⁹².

¹⁸⁸ О необходимости принятия единого базового финансового закона подробнее см.: *Химичева Н. И.* Финансовое право: федеральные и региональные аспекты развития // Правоведение. 2002. № 5 (244). С. 16–25 ; *Горбунова О. Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России : науч.-попул. монография. М. : Элит, 2012.

¹⁸⁹ См.: *Горбунова О. Н.* Указ. соч. С. 41.

¹⁹⁰ См., напр.: *Казанцев Н. М.* Метод финансового права: переосмысление // Журнал рос. права. 2012. № 6. С. 47–59 ; *Горбунова О. Н., Назаркин И. Ж.* Значение естественнонаучных подходов при изучении финансового права // Финансовое право. 2013. № 11. С. 2–5.

¹⁹¹ См.: *Петрушенко Л. А.* Единство системности, организованности и самодвижения. М. : Мысль, 1975. С.14.

¹⁹² *Афанасьев В. Г.* Указ. соч. С. 207.

Поскольку на управление в рамках системы возложена задача противодействия энтропии, в самых общих чертах можно отметить, что процесс управления сводится к стабилизации и упорядочению системы, т. е. к сохранению ее динамического равновесия при функционировании в условиях непрекращающихся альтераций внешней и внутренней среды¹⁹³.

Рассматривая соотношение понятий «система» и «управление», целесообразно также учитывать, что наряду с качеством целостности системы характеризуются иерархичностью. Последняя подразумевает, что каждый элемент социальной управляемой системы одновременно является и элементом структуры вышестоящей системы, и вполне самостоятельной управляемой системой с присущими ей специфическими характеристиками¹⁹⁴.

В силу свойственного системам признака иерархичности О. В. Болтинова предлагает разделять все системы на управляющие и управляемые, где управляющая система выступает в качестве субъекта управления, а управляемая, соответственно, в качестве объекта¹⁹⁵. Взаимодействие управляющих и управляемых систем осуществляется с помощью установления прямых и обратных связей. Прямая связь заключается в непосредственном воздействии управляющей системы на объект управления, направленном на достижение поставленных целей деятельности, в то время как обратная связь представляет собой передачу достоверной информации о текущем фактическом состоянии управляемой системы, что позволяет выявлять отклонения от запрограммированных показателей, осуществлять действенный контроль и принимать оптимальные управленческие решения¹⁹⁶.

Приведенные положения общей теории систем и кибернетики позволяют сделать вывод, что систему управления рисками в бюджетных

¹⁹³ См.: *Афанасьев В. Г.* Указ. соч. С. 208.

¹⁹⁴ См.: *Туманов Г. А.* Организация управления в сфере общественного порядка. М. : Юрид. лит., 1972. С. 83–85.

¹⁹⁵ См.: *Болтинова О. В.* Указ. соч. С. 58.

¹⁹⁶ См.: *Миславская Н. А.* Специфика профессиональной деформации личности бухгалтера // *Аудитор*. 2017. № 4. С. 40–46.

правоотношениях следует рассматривать в качестве управляющей по отношению к бюджетной системе.

Отправной точкой для построения эффективной системы управления рисками в бюджетных правоотношениях, по нашему мнению, является уяснение содержания понятия «управление рисками».

Управление рисками, как и сама категория «риск», в настоящее время является объектом исследования естественных наук, экономики, теории управления, теории принятия решений. Под управлением рисками, как правило, понимается «воздействие на риск / риски, приводящее к изменению какой-либо одной или нескольких характеристик риска, т. е. вероятности и (или) последствий»¹⁹⁷. Необходимо также отметить, что термин «управление рисками» фактически представляет собой перевод с английского языка универсального международного термина *risk management* (риск-менеджмент), в настоящее время активно применяемого в России как в официальных нормативных документах¹⁹⁸, так и в правовой доктрине¹⁹⁹. В связи с этим считаем допустимым в рамках данного исследования использовать категории «управление риском» и «риск-менеджмент» как синонимичные.

К универсальным для рискологии методам управления риска традиционно относят снижение риска (*risk reduction*), передачу риска (*risk reallocation*), распределение риска (*risk-spreading*)²⁰⁰.

В соответствии со стандартом Международной организации стандартизации ISO 31000:2009 «Risk management — Principles and

¹⁹⁷ Шишаков А. Корпоративный риск-менеджмент: Азбука для юриста // Корпоративный юрист. 2008. № 7. С. 45–50.

¹⁹⁸ См., напр., международный стандарт аудита 315 (пересмотренный) «Выявление и оценка рисков существенного искажения посредством изучения организации и ее окружения», введенный в действие на территории РФ приказом Минфина России от 09.01.2019 № 2н (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»).

¹⁹⁹ О правовом риск-менеджменте подробнее см.: Крючков Р. А. Риск в праве: генезис, понятие и управление : дис. ... канд. юрид. наук ; Кондратьева Е. М. Правовой риск-менеджмент во внешнеэкономических контрактах // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2015. № 9. С. 374–377 ; Батышев А. А., Семко А. М. Модель управления правовым риском кредитной организации в сфере корпоративного кредитования // Банковское право. 2017. № 3. С. 7–12.

²⁰⁰ См.: Gunnar Duttge and Sang Won Lee (Hg.). Op. cit. P. 19.

guidelines»²⁰¹ риск-менеджмент — это скоординированные мероприятия по выработке направлений функционирования организации и контролю ее деятельности с учетом риска, где риск, в свою очередь, понимается, как влияние неопределенности на достижение целей. Изложенный подход вновь демонстрирует, что риск возникает в силу «информационной асимметрии», когда в момент принятия решения отсутствуют полные и достоверные сведения о будущих результатах принятия соответствующего решения.

Указанным стандартом также предложена структура системы риск-менеджмента (*risk management framework*), включающая, помимо прочего, политику, цели, стратегии и организационные меры (процессы) управления рисками.

Как указывалось ранее, в современных развитых странах на государство возлагается функция главного риск-менеджера, которая реализуется в том числе посредством установления общеобязательных правил обращения с риском.

В связи с этим следует отметить некоторые усилия отечественного законодателя, который на протяжении ряда последних лет активно вводит в законодательные акты категорию «система управления рисками». С учетом циклической периодичности финансово-экономических кризисов и общепризнанных причин их возникновения неудивительно, что речь идет о законах, регулирующих функционирование финансового рынка РФ. Так, повышенное внимание законодателя к указанной проблеме нашло отражение в установлении требований к системам управления рисками профессиональных участников рынка ценных бумаг (см. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»²⁰², указание Банка России от 21.08.2017 № 4501-У «О требованиях к организации профессиональным участником рынка ценных бумаг системы управления рисками, связанными с осуществлением профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и с осуществлением

²⁰¹ На территории РФ утвержден приказом Росстандарта от 21.12.2010 № 883-ст в качестве национального стандарта РФ ГОСТ Р ИСО 31000-2010 «Менеджмент риска. Принципы и руководство» (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»).

²⁰² См.: СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

операций с собственным имуществом, в зависимости от вида деятельности и характера совершаемых операций»²⁰³), кредитных (см. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»²⁰⁴) и клиринговых (см. Федеральный закон от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте»²⁰⁵) организаций, центрального депозитария (см. Федеральный закон от 07.12.2011 № 414-ФЗ «О центральном депозитарии»²⁰⁶) и платежной системы (см. Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»²⁰⁷).

Развернутая система управления рисками в рамках осуществления таможенного контроля предусмотрена и в таком международном договоре РФ, как Таможенный кодекс Евразийского экономического союза²⁰⁸.

Между тем в БК (ключевом кодифицированном нормативном финансово-правовом акте²⁰⁹) вопросы управления рисками законодателем по-прежнему игнорируются, что, по нашему мнению, не может не препятствовать формированию эффективной системы управления рисками в бюджетных правоотношениях. Более того, подготовленный Минфином России проект нового БК²¹⁰ также не содержит ни положений, регламентирующих функционирование системы управления рисками в бюджетных правоотношениях, ни даже самого термина «управление рисками».

Кроме того, ранее нами было также установлено, что проблемы управления рисками в бюджетных правоотношениях остаются без внимания исследователей и в рамках науки финансового права.

²⁰³ См.: Вестник Банка России. 2017. 29 дек.

²⁰⁴ См.: СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

²⁰⁵ См.: Там же. 2011. № 7. Ст. 904.

²⁰⁶ См.: Там же. № 50. Ст. 7356.

²⁰⁷ См.: Там же. № 27. Ст. 3872.

²⁰⁸ См.: Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, подписанному в г. Москве 11 апреля 2017 г.). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰⁹ О стратегической роли Бюджетного кодекса Российской Федерации в регулировании финансовых отношений подробнее см.: *Поветкина Н. А.* Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9. С. 3–6.

²¹⁰ См.: Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации // Минфин России : офиц. сайт. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/bud_codex/ (дата обращения: 18.03.2019).

В силу изложенных обстоятельств методологическим ориентиром для доктринального осмысления системы управления рисками могут служить выработанные теорией права основы юридической рискологии. При этом важно подчеркнуть, что и в теории права риск-менеджмент по-прежнему остается малоизученным явлением.

В настоящее время в научный оборот теории права введено понятие «правовое управление рисками», которое определяется как «волевая деятельность, направленная на правовую регламентацию отношений, связанных с рисковыми явлениями, правовой контроль над рисками и оперативное воздействие на риски, возникающие в юридической деятельности»²¹¹. Само управление рисками Р. А. Крючковым весьма условно подразделяется на правовую регламентацию рисков и непосредственно правовой риск-менеджмент. По справедливому мнению названного автора, ценность такого разграничения заключается в том, что с его помощью демонстрируется разнонаправленность управления рисками, нацеленного как на предварительную фиксацию в праве механизмов контроля рисков, так и на оперативный риск-менеджмент в процессе реализации права²¹².

Поскольку мы отмечали, что в фокус юриспруденции риски попадают в силу стремления юристов воздействовать на риски посредством права, ключевое значение для системы управления рисками приобретает общетеоретическая категория «правовые средства». Несмотря на широкое и достаточно продолжительное²¹³ применение указанного понятия, в теории права отсутствует единообразное понимание данной категории.

Б. И. Пугинский определяет правовые средства как «сочетания (комбинации) юридически значимых действий, совершаемых субъектами

²¹¹ Крючков Р. А. Риск в праве: генезис, понятие и управление : дис. ... канд. юрид. наук. С. 124–125.

²¹² См.: Там же. С. 125.

²¹³ Термин «юридические средства» встречается уже в работах дореволюционных юристов: Жижиленко А. А. Наказание, его понятие и отличие от других правоохранительных средств. СПб., 1914 ; Петражицкий Л. И. Введение в изучение права и нравственности: Основы эмоциональной психологии. СПб., 1908. С. 4 ; Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 639 (цит. по: Шундинов К. В. Инструментальная теория права — перспективное направление научного исследования // Правоведение. 2002. № 2 (241). С. 16–23).

с дозволенной степенью усмотрения и служащих достижению их интересов, не противоречащих законодательству и интересам общества»²¹⁴. Он утверждает, что между правовыми средствами и традиционно изучаемыми правоведением реальностями (нормами, институтами и др.) существует принципиальное различие, обусловленное более сложной структурой первых²¹⁵. По его мнению, правовые средства пусть и применяются в непосредственной связи с правовыми нормами, тем не менее этими нормами не охватываются и к ним не сводятся²¹⁶.

С. С. Алексеев, напротив, критиковал попытки приравнять правовые средства к определенному набору правовых явлений, носящих «ненормативный» характер²¹⁷. Он предлагал под правовыми средствами понимать «объективированные субстанциональные правовые явления, обладающие фиксированными свойствами, которые позволяют реализовывать потенциал права, его силу»²¹⁸. Правовые средства, полагал С. С. Алексеев, вовсе не создают каких-то принципиально новых, не совпадающих с традиционными (правовой режим, механизм правового регулирования и др.) явлений правовой действительности. Указанные средства лишь позволяют воспринимать весь диапазон правовых феноменов с точки зрения их функционального предназначения, т. е. в качестве инструментов для оптимального решения экономических и иных социальных задач²¹⁹.

По мнению А. В. Малько, правовые средства, будучи правовыми явлениями, находят свое выражение в «инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей»²²⁰. Роль связующего звена между идеальной моделью (целью) и реальным

²¹⁴ Пугинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. С. 87.

²¹⁵ См.: Его же. Избранные труды : сб. к 75-летию юбилею. М. : Изд-во Юрайт, 2017. С. 32.

²¹⁶ См.: Там же. С. 32.

²¹⁷ См.: Алексеев С. С. Теория права. М. : Изд-во БЕК, 1995. С. 217.

²¹⁸ См.: Там же. С. 223.

²¹⁹ См.: Там же. С. 217–218.

²²⁰ Малько А. В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. 1999. № 2. С. 7.

результатом позволяет говорить о синтетическом характере правовых средств. Иными словами, правовые средства, осуществляющие указанную специфическую посредническую функцию, не могут не объединять одновременно как элементы идеального (инструменты, средства-установления, т. е. субъективные права, обязанности и др.), так и реального (средства-деяния, т. е. результаты применения соответствующих инструментов)²²¹.

Анализ приведенных общетеоретических положений приводит к выводу, что в теории права существуют противоположные позиции в отношении содержания категории правовых средств, в том числе по вопросу допустимости включения в состав названной категории фактических деяний субъектов права, направленных на достижение правомерных целей.

По нашему мнению, позиция о необходимости включения указанных деяний в содержание категории «правовые средства» является более обоснованной по следующим основаниям. Во-первых, представляется внутренне противоречивым подход, при котором в состав механизма правового регулирования (как системы правовых средств) включаются акты реализации прав и обязанностей участников правоотношений, но при этом отвергается признание этих актов в качестве фактических юридических средств. Во-вторых, обозначенный подход неизбежно приводит к «изъятию» из механизма правового регулирования таких его общепризнанных элементов, как юридический факт (действие) и акт применения права.

Кроме того, позиция о неразрывной связи между инструментами для достижения цели и их реальным применением (действиями), объединяемыми общим понятием «средства», имеет под собой и философские основания, ведь с точки зрения философии те или иные предметы становятся средствами не сами по себе, а лишь в связи с их вовлеченностью в систему деятельности по достижению запланированного результата²²².

²²¹ См.: Малько А. В. Указ. соч. С. 8.

²²² См.: Материалистическая диалектика: Краткий очерк теории. 2-е изд., доп. М. : Политиздат, 1985. С. 206.

В целях настоящей работы уместно отметить, что в науке финансового права категория «правовые средства» уже исследовалась применительно к конкретным финансово-правовым явлениям.

Так, Н. А. Поветкиной исследованы правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, представляющие собой совокупность нормативных правовых актов, институтов, режимов, принципов и приемов, закрепляющих финансово-юридические конструкции, которые призваны противодействовать негативным внешним и внутренним факторам, влияющим на финансовую устойчивость государства, и гарантировать эффективное использование финансовых ресурсов²²³.

С. В. Кучеровым предложено ввести в научный оборот понятие «правовые средства предупреждения нарушений бюджетного законодательства», которое он определяет как «правовые нормы и индивидуальные правовые акты, направленные на снижение количества причин нарушений бюджетного законодательства и, как следствие, потенциально снижающие количество таких нарушений»²²⁴. К числу названных средств он относит институты бюджетно-правовых мер принуждения, финансового контроля и аудита²²⁵.

Как видно из приведенных дефиниций, в финансово-правовой доктрине правовые средства обычно понимаются в сугубо «нормативном» аспекте, т. е. без включения в содержание названных средств фактических действий субъектов по реализации соответствующих прав и обязанностей.

Вместе с тем в рамках настоящей работы мы полагаем целесообразным под финансово-правовыми средствами управления рисками в бюджетных правоотношениях понимать систему, охватывающую не только взаимосвязанные инструменты управления рисками (правовые институты, статусы, режимы, принципы и др.), но и правомерные деяния субъектов,

²²³ См.: Поветкина Н. А. Правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал рос. права. 2014. № 6. С. 36.

²²⁴ Кучеров С. В. Правовые средства предупреждения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 6.

²²⁵ См.: Там же. С. 12–15.

направленные на достижение целей риск-менеджмента. Именно такой подход, на наш взгляд, отражает субстанциональную сущность правовых средств как связующего звена между должным (целью регулирования) и сущим (фактическим результатом).

Итак, проанализировав основные положения общей теории систем, кибернетики, а также сформированные теорией права подходы к риск-менеджменту, считаем возможным обозначить структуру системы управления рисками в бюджетных правоотношениях. В названную систему, по нашему мнению, входят стратегия и тактика управления рисками, принципы риск-менеджмента, субъекты управления рисками, объекты управления, правовые средства управления рисками.

Как и в любой сложной целостной системе, каждый отдельный элемент системы управления рисками в бюджетных правоотношениях, в свою очередь, также представляет собой систему²²⁶. При этом в процессе взаимодействия элементов (субсистем) внутри интегративной системы более высокого порядка обеспечивается достижение синергетического эффекта функционирования данной системы. Рассмотрим каждый из названных элементов более подробно.

Стратегия управления рисками в бюджетных правоотношениях, по нашему мнению, охватывается содержанием таких более общих понятий, как «государственное стратегическое планирование» и «бюджетное планирование». Можно с уверенностью утверждать, что проблемы координации стратегического управления и бюджетной политики вот уже несколько лет находятся в центре пристального внимания законодателя, государственных (муниципальных) органов, а также экспертного сообщества²²⁷. Указанные проблемы вышли на передний край, в том числе в связи с принятием Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ

²²⁶ Система принципов риск-менеджмента, система субъектов управления рисками, система правовых средств управления рисками и т. д.

²²⁷ Подробнее см.: *Комягин Д. Л.* Бюджет как элемент стратегического планирования // *Финансовое право.* 2012. № 9. С. 11–17; *Ланцев Д. М.* Согласование стратегического и бюджетного планирования на муниципальном уровне // *Бюджет.* 2015. № 6. С. 60–65; *Шарандина Н. Л.* Стратегическое планирование как этап бюджетного реформирования // *Финансовое право.* 2015. № 1. С. 7–14.

«О стратегическом планировании в Российской Федерации»²²⁸, призванного создать правовую основу для формирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития Российской Федерации. Названным Федеральным законом предусмотрен обязательный учет положений бюджетного прогноза РФ на долгосрочный период при разработке стратегии социально-экономического развития (см. ст. 8, 16 указанного Федерального закона).

По мнению Е. В. Кудряшовой, в контексте стратегического планирования, нацеленного на управление неопределенностью и рисками будущего в постоянно изменяющемся мире, государственное финансовое планирование выдвигается на первый план, обеспечивая ресурсную основу для всех стратегических планов страны²²⁹.

В доктрине финансового права необходимость увязки стратегического и финансового (бюджетного) планирования объясняется ролью бюджета как финансового плана, составляемого для достижения целей общегосударственного стратегического плана. Этим, по мнению Д. Л. Комягина, обусловлено вторичное по отношению к стратегическому плану развития значение бюджета²³⁰.

Действительно, цели бюджетной деятельности являются производными от целей стратегического государственного управления. Финансовые ресурсы должны аккумулироваться в денежных фондах лишь постольку, поскольку это необходимо для достижения соответствующих целей социально-экономического развития. Между тем А. Д. Селюков призывает рассматривать бюджет «не просто как инструмент финансового обеспечения заданных ему извне задач, а как модель финансово-правового воздействия на другие сферы жизнедеятельности общества, как модель управленческого типа»²³¹.

²²⁸ См.: СЗ РФ. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.

²²⁹ См.: Кудряшова Е. В. Государственное финансовое планирование: правовая доктрина и практика : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 4.

²³⁰ См.: Комягин Д. Л. Российские бюджетные реформы: из прошлого в будущее // Реформы и право. 2014. № 1. С. 57–65.

²³¹ Селюков А. Д. Указ. соч.

Таким образом, учитывая необходимость согласования целей бюджетной деятельности с целями государственного управления, полагаем, что стратегия (др.-греч. *στρατηγία* — «искусство полководца») риск-менеджмента в бюджетных правоотношениях должна быть ориентирована на достижение следующей цели — устойчивое функционирование бюджетной системы, обеспечивающее планомерное социально-экономическое развитие государства и муниципальных образований. При этом важно иметь в виду, что обеспечение посредством риск-менеджмента устойчивого функционирования бюджетной системы должно восприниматься в качестве одного из условий достижения устойчивости финансовой системы в целом. Кроме того, принимая во внимание свойство иерархичности интегративных систем, считаем обоснованной позицию Н. А. Поветкиной о том, что «обеспечение финансовой устойчивости является частью более глобальной системы — системы обеспечения национальной безопасности»²³².

Для достижения стратегической цели системы управления рисками в бюджетных правоотношениях требуется решение следующих задач: создание эффективных бюджетно-правовых моделей регулирования и их успешная реализация; обеспечение целевого и эффективного использования бюджетных средств; обеспечение участия граждан и общественных институтов в управлении публичными финансами.

Фундаментальную идеологическую основу риск-менеджмента формируют принципы (лат. *principium* — «первоначало, основа») системы управления рисками в бюджетных правоотношениях. Между тем необходимо иметь в виду, что соблюдение исследуемых принципов будет способствовать достижению целей управления рисками только при отсутствии противоречий как внутри содержания каждого отдельного принципа, так и между всеми принципами в целом.

²³² Поветкина Н. А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал рос. права. 2015. № 8. С. 81.

Представляется, что система управления рисками в бюджетных правоотношениях должна строиться на следующих принципах: безусловная интегрированность риск-менеджмента во все процессы в рамках функционирования бюджетной системы; систематичность и своевременность осуществления риск-менеджмента; адаптивность риск-менеджмента к изменяющимся внешним и внутренним факторам риска; открытость и прозрачность риск-менеджмента; достаточная информационная обеспеченность риск-менеджмента.

Принцип безусловной интегрированности риск-менеджмента во все процессы функционирования бюджетной системы означает, что любые решения должны приниматься субъектами управления с позиции риск-осмысления. Иными словами, анализ рисков должен стать неотъемлемым элементом управления публичными финансами.

Принцип систематичности и своевременности осуществления риск-менеджмента призван обеспечить эффективное и надежное управление рисками в бюджетных правоотношениях. Более того, названный принцип позволит достигнуть сопоставимости показателей (результатов) риск-менеджмента за соответствующие периоды.

Принцип адаптивности риск-менеджмента к изменяющимся внешним и внутренним факторам риска обусловлен высокой динамичностью и имманентной неопределенностью отношений в сфере публичных финансов, требующих от субъектов управления рисками непрерывно держать руку на пульсе.

Принцип открытости и прозрачности риск-менеджмента соответствует общемировой тенденции к повышению транспарентности функционирования публичной власти и обострению вопроса ответственности правительств за неудовлетворительные результаты государственного управления. Следует также отметить, что принцип прозрачности (открытости) в настоящее время является законодательно закрепленным принципом бюджетного права²³³

²³³ Легализован в качестве принципа бюджетной системы в ст. 28, 36 БК.

и предусматривает обязательность опубликования в средствах массовой информации (в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет») наиболее значимых сведений о процессе бюджетной деятельности публично-правовых образований.

Принцип достаточной информационной обеспеченности риск-менеджмента связан с перманентным дефицитом полных и достоверных данных, необходимых для принятия управленческих решений, ведь знание о риске — это, как известно, «знание об отсутствии соответствующего знания»²³⁴. Изучаемый принцип формирует определенные требования к качеству информации, аккумулируемой в процессе осуществления риск-менеджмента. Для надлежащего управления рисками необходима исключительно релевантная информация, объем которой не должен быть избыточным. Интересно также заметить, что принцип достаточной информационной обеспеченности риск-менеджмента в известной мере коррелирует с таким принципом бюджетного права, как достоверность бюджета²³⁵, подразумевающим надежность прогнозов и реалистичность расчетов бюджетных показателей.

Рассматривая принципы системы управления рисками в бюджетных правоотношениях, важно также иметь в виду, что риск-менеджмент не может осуществляться вне общего русла принципов финансового²³⁶ и бюджетного²³⁷ права.

Непосредственное воплощение в практической деятельности принципы риск-менеджмента получают при реализации тактики (от др.-греч. *τάξις* —

²³⁴ Stanford Encyclopedia of Philosophy : сайт. URL: <https://plato.stanford.edu/entries/risk/> (дата обращения: 28.08.2017).

²³⁵ Легализован в качестве принципа бюджетной системы в ст. 28, 37 БК.

²³⁶ В том числе принципов законности, справедливости, плановости, участия граждан и общественных организаций в финансовой деятельности государства и ее контроле, а также принципа социальной направленности финансового регулирования. Подробнее см.: *Козырин А. Н.* Понятие, сущность, функции и принципы финансового права // Публично-правовые исследования : электрон. журнал. 2016. № 4. С. 83–106 ; *Химичева Н. И.* Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. 2009. № 2. С. 4–6.

²³⁷ Помимо упомянутых принципов прозрачности (открытости) и достоверности бюджета, для изучаемой системы риск-менеджмента имеют важнейшее значение принципы эффективности использования бюджетных средств и сбалансированности бюджета. Подробнее см.: *Комягин Д. Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4. С. 19–31 ; *Поветкина (Самойлова) Н. А.* Принципы бюджетной системы РФ // Бюджетное право : учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. М. : Деловой двор, 2009. 296 с.

«строй и расположение») управления рисками в бюджетных правоотношениях.

Тактика риск-менеджмента включает совокупность конкретных методов управления, применяемых в рамках стадийного процесса управления рисками в бюджетных правоотношениях. Реализация тактики направлена на достижение цели, обозначенной стратегией риск-менеджмента.

Следует отметить, что рассмотренные ранее универсальные методы управления рисками в настоящее время успешно применяются и в юриспруденции. Так, к основным методам управления рисками юристы относят снижение риска (вплоть до полного отказа от него²³⁸), передачу и распределение риска. Эти методы управления рисками находятся в непосредственном взаимодействии с другим элементом изучаемой системы — правовыми средствами риск-менеджмента. Без преувеличения можно утверждать, что именно с помощью правовых средств методы управления рисками приводятся в действие. В процессе риск-менеджмента методы управления рисками и соответствующие правовые средства²³⁹ в различных сочетаниях используются применительно к тем или иным рискам, возникающим в бюджетных правоотношениях²⁴⁰.

Исследуя вопрос стадийности процесса управления рисками, необходимо выделить следующие универсальные²⁴¹ для риск-менеджмента стадии, без которых, на наш взгляд, изучаемая система управления рисками не может функционировать: идентификация риска, оценка риска, реагирование на риск

²³⁸ В правовой доктрине отказ от риска иногда рассматривается в качестве самостоятельного метода управления рисками (см.: *Шиткина И. С.* Организация правового обеспечения предпринимательской деятельности: теория и практика // *Предпринимательское право.* 2009. № 3. С. 24).

²³⁹ Имеются в виду такие правовые средства, как институт финансово-бюджетного контроля, режим иммунитета бюджета, институт бюджетных мер принуждения и т. д.

²⁴⁰ См.: *Мейтарджян Д. А.* Концепция построения системы управления рисками в сфере бюджетных правоотношений // *Финансовое право.* 2018. № 3. С. 45.

²⁴¹ См., напр.: Стандарт ISO Guide 73:2009 «Risk management — Vocabulary — Guidelines for use in standards» (утв. на территории РФ в качестве национального стандарта ГОСТ Р 51897-2011 / Руководство ИСО 73:2009 «Менеджмент риска. Термины и определения» приказом Росстандарта от 16.11.2011 № 548-ст). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»; A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment // United Nations Global Compact : сайт. URL: <https://www.unglobalcompact.org/library/411> (дата обращения: 07.09.2017).

(или стадия принятия решения), мониторинг и пересмотр системы управления рисками.

На стадии идентификации осуществляется выявление внешних и внутренних предпосылок (факторов) рисков, а также анализ вероятных последствий, которые обнаруженные рисковые явления могут повлечь. В случае с рисками в бюджетных правоотношениях последствия заключаются в различных препятствиях для реализации бюджетно-правовых моделей регулирования (либо в конструировании неэффективных (дефектных) моделей), которые приводят к снижению качества бюджетной деятельности публично-правового образования, имеющему негативный социальный эффект. Внутренние факторы рисков в бюджетных правоотношениях обусловлены практической реализацией самого бюджетно-правового механизма, в то время как внешние факторы риска генерируются за пределами бюджетной системы (в рамках иных звеньев финансовой системы, международных политических и экономических процессов и т. д.).

В ходе оценочной стадии с юридической точки зрения определяются качественные и количественные параметры выявленных рисков²⁴². Именно от результатов оценки того или иного рискового явления зависит принятие управленческого решения в отношении каждого конкретного риска.

Количественные характеристики рисков в бюджетных правоотношениях могут измеряться в вероятности наступления рискового явления (выраженной в процентах²⁴³), в пунктах по балльной шкале²⁴⁴, в денежном выражении рисковых последствий в конкретных суммах.

²⁴² См.: *Крючков Р. А.* Риск в праве: генезис, понятие и управление : дис. ... канд. юрид. наук. С. 148.

²⁴³ См., например, утвержденный приказом Минпромторга России от 31.12.2014 № 2822 «Об утверждении Положения об организации и осуществлении в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации внутреннего финансового контроля» (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс») Порядок формирования, утверждения и актуализации карт внутреннего финансового контроля в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации, в соответствии с которым бюджетные риски в зависимости от критерия «вероятность» ранжируются по следующим уровням: невероятный (от 0 до 20 %), маловероятный (от 20 до 40 %), средний (от 40 до 60 %), вероятный (от 60 до 80 %), ожидаемый (от 80 до 100 %).

²⁴⁴ См., например, утвержденный приказом Минпромторга России от 24.05.2018 № 1999 «О реализации пункта 11 Правил предоставления из федерального бюджета субсидий участникам промышленных кластеров на возмещение части затрат при реализации совместных проектов по производству промышленной продукции кластера в целях импортозамещения, утвержденных

Качественные характеристики рисков являются объектом анализа с политико-правовых позиций. В данном случае рисковые явления дифференцируются по критерию приемлемости либо неприемлемости возникновения соответствующего риска и наступления его последствий. При таком анализе необходимо учитывать конституционные ценности и выработанные в соответствии с ними политические ориентиры. Выявление значимости закрепленных в конституциях социальных ценностей и построение их иерархии становится возможным благодаря распространению применения в рамках правовых исследований аксиологического (ценностного) подхода²⁴⁵. Под конституционными ценностями в правовой доктрине понимаются закрепленные в Конституции или выводимые из системного толкования ее положений правовые принципы, определяющие приоритеты развития и защиты общественных отношений в различных сферах жизни²⁴⁶. По мнению А. А. Кондрашева, конституционные ценности, выступая в качестве реального инструмента правового воздействия, являются универсальным критерием оценки обществом легитимности государства и эффективности его деятельности²⁴⁷.

Какие же именно конституционные ценности должны приниматься во внимание при оценке качественных параметров рисков в бюджетных правоотношениях? Думается, что в первую очередь следует исходить из таких прямо предусмотренных в действующей Конституции ценностей, как демократическое, правовое, социальное государство, федеративное территориальное устройство, самостоятельность местного самоуправления,

постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2016 г. № 41» (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс») Порядок экспертной оценки членами конкурсной комиссии по отбору совместных проектов участников промышленного кластера бюджетных, социально-экономических, организационных и коммерческих рисков совместных проектов, а также их влияния на достижение одного из целевых индикаторов или показателей отраслевой подпрограммы государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328, в отрасли, в которой специализируется промышленный кластер.

²⁴⁵ См.: *Арбузкин А. М.* Человек, его права и свободы являются высшей ценностью? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 18–25.

²⁴⁶ См.: *Карасева И. А.* Конкуренция конституционных ценностей в правоприменительной практике России и зарубежных государств // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 4. С. 75–85.

²⁴⁷ См.: *Кондрашев А. А.* Конституционные ценности в современном Российском государстве: о конфликтах и девальвациях // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 6–13.

экологическая безопасность. Не менее важными являются и ценности, сформулированные в процессе конституционного правосудия и доктринального толкования содержания конституционных норм. К числу таких ценностей относятся ответственность публичной власти перед народом, стабильность и определенность публичных правоотношений, поддержание баланса частных и публичных интересов (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2017 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е. Н. Беспутина, А. В. Кульбацкого и В. А. Чапланова»²⁴⁸). При качественной оценке рисков необходимо анализировать, какой ущерб перечисленным конституционным ценностям может причинить наступление негативных последствий рискованных явлений.

Реагирование на риск (принятие решения) опирается на результаты проведенного в ходе оценочной стадии анализа предполагаемых последствий рискованных событий и действий. В случае если наступление соответствующего риска в бюджетных правоотношениях признано неприемлемым с точки зрения современных политико-правовых представлений, должно приниматься решение о применении такого метода риск-менеджмента, как отказ от риска либо же его максимально возможное снижение. В иных случаях допустимо применение методов распределения либо передачи риска. Решения об избрании соответствующего метода управления рисками в бюджетных правоотношениях облакаются в самые различные формы. Это могут быть нормативные правовые акты (законы либо подзаконное нормотворчество); программные документы органов, ответственных за выработку финансово-бюджетной политики; индивидуальные (ненормативные) акты финансовых органов и иных участников бюджетного процесса; правоприменительные акты юрисдикционных органов, рассматривающих финансово-правовые споры; акты контрольно-надзорных

²⁴⁸ См.: Рос. газ. 2017. 5 апр.

органов; внутренние документы (локальные акты) организаций, получающих средства из бюджета, и множество иных форм.

Стадия мониторинга и пересмотра системы управления рисками призвана обеспечить непрерывное совершенствование исследуемой системы. Данная стадия является «сквозной», что означает необходимость осуществления ревизионных мероприятий на протяжении всего процесса риск-менеджмента. Таким образом, система управления рисками в бюджетных правоотношениях — это, безусловно, рефлекслирующая (лат. *reflexio* — «обращение назад») система. Постоянный самоанализ в целях корректировки содержания структуры системы риск-менеджмента обусловлен цикличностью бюджетной деятельности публично-правовых образований и является вынужденной мерой противодействия энтропии, связанной с воздействием на систему внешней и внутренней среды.

Завершая изучение стадий риск-менеджмента, следует отметить, что процесс постадийного движения в ходе риск-менеджмента многократно воспроизводится, поскольку динамично развивающиеся общественные отношения в области публичных финансов неизбежно сталкиваются с новыми рисками. Рассмотренная выше последовательность стадий риск-менеджмента весьма условна, поскольку в интересах эффективного управления рисками в бюджетных правоотношениях при необходимости допускается возврат к предшествующим стадиям, а стадия мониторинга и пересмотра вовсе не вписывается в указанную последовательность, возвышаясь над ней.

Следующий элемент системы управления рисками в бюджетных правоотношениях — субъекты управления — образует подсистему акторов, фактическими деяниями которых управление рисками претворяется в жизнь. Именно субъекты управления рисками принимают решения об избрании соответствующих методов риск-менеджмента и обеспечивающих их правовых средств.

Многообразие и комплексный характер современных бюджетных правоотношений обуславливают вовлечение в процесс управления рисками предельно широкого круга субъектов. На наш взгляд, в силу принципа безусловной интегрированности риск-менеджмента во все процессы в рамках функционирования бюджетной системы правомерно утверждать, что перечень субъектов управления рисками совпадает с перечнем субъектов бюджетного права. А это значит, что каждый субъект бюджетного права с учетом своего правового статуса²⁴⁹ в той или иной степени является риск-менеджером.

В зависимости от правового статуса субъекты управления рисками могут быть классифицированы по следующим группам: 1) законодательные (представительные) органы публично-правовых образований (Федеральное Собрание РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, представительные органы муниципальных образований); 2) главы публично-правовых образований (Президент РФ, высшие должностные лица субъектов РФ, главы муниципальных образований); 3) высшие исполнительные органы общей компетенции (Правительство РФ, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, местные администрации); 4) финансовые органы публично-правовых образований (на федеральном уровне — Минфин России); 5) органы государственного (муниципального) аудита (Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований); 6) органы государственного (муниципального) финансово-бюджетного контроля (на федеральном уровне — Федеральное казначейство); 7) главные распорядители (распорядители) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда РФ), главные администраторы (администраторы) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда РФ), главные администраторы (администраторы) источников финансирования

²⁴⁹ Более подробно содержание правового статуса субъектов управления рисками в бюджетных правоотношениях будет исследовано в § 2.2 настоящей работы.

дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда РФ); 8) организации (не являющиеся участниками бюджетного процесса), получающие средства из бюджета; 9) НФИ²⁵⁰; 10) судебные органы; 11) органы прокуратуры; 12) граждане и общественные организации.

Как было установлено нами ранее, под управлением рисками в общенаучном смысле понимается воздействие на характеристики риска (вероятность наступления и (или) масштаб последствий), направленное на их изменение. Следовательно, в случае если субъектом принято решение воздействовать на вероятность наступления рискованного явления, то объектом риск-менеджмента будут выступать предпосылки (факторы) риска. Если же предотвратить наступление рискованных событий, совершение рискованных действий не удалось (либо их предотвращение принципиально невозможно), то объектом риск-менеджмента становятся уже последствия рискованных явлений.

Итак, по результатам изучения системы управления рисками в бюджетных правоотношениях и ее элементов можно сделать следующие выводы.

Под управлением рисками в бюджетных правоотношениях следует понимать воздействие с помощью правовых средств на вероятность возникновения рискованных явлений (препятствующих реализации бюджетно-правовых моделей регулирования либо влекущих конструирование неэффективных (дефектных) моделей) и (или) масштаб их негативных последствий в виде снижения качества бюджетной деятельности публично-правового образования, имеющего негативный социальный эффект.

Управлять рисками в бюджетных правоотношениях возможно исключительно в рамках целостной (интегративной) системы, состоящей из

²⁵⁰ Названный субъект в настоящее время в Российской Федерации не функционирует, в то время как в 18 странах ОЭСР фискальные советы (бюро, агентства) стали неотъемлемым элементом системы управления рисками в финансово-бюджетной сфере. Подробнее см.: Designing effective independent fiscal institutions // OECD : сайт. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions.pdf> (дата обращения: 11.09.2017).

образующих в процессе взаимодействия структурное единство стратегии, принципов и тактики риск-менеджмента, субъектов и объектов управления, а также правовых средств риск-менеджмента.

Система управления рисками в бюджетных правоотношениях стратегически нацелена на обеспечение устойчивого функционирования бюджетной системы, необходимого для достижения целей социально-экономического развития государства и муниципальных образований.

Достижению стратегической цели риск-менеджмента служат принципы и тактика управления рисками в бюджетных правоотношениях. Принципы, являющиеся фундаментальной идеологической основой риск-менеджмента, находят свое практическое воплощение в процессе реализации тактики управления рисками. Под тактикой понимается применение в рамках стадийного процесса управления рисками универсальных методов риск-менеджмента (снижение, передача, распределение), воздействующих на характеристики риска (вероятность наступления и (или) масштаб последствий).

В процессе риск-менеджмента непрерывно воспроизводится движение по следующим стадиям управления: идентификация риска, оценка риска, реагирование на риск (принятие решения), мониторинг и пересмотр системы риск-менеджмента.

Методы управления рисками в бюджетных правоотношениях приводятся в действие с помощью правовых средств, объединяющих как инструменты управления рисками (правовые институты, режимы и др.), так и правомерные деяния субъектов управления, направленные на достижение целей риск-менеджмента. Таким образом, правовые средства, применяемые в различных сочетаниях для снижения, передачи и распределения рисков в бюджетных правоотношениях, осуществляют специфическую функцию связующего звена между должным (целями финансово-правового регулирования) и сущим (фактическими результатами реализации финансово-правового механизма).

В силу продолжающегося расширения круга общественных отношений, регулируемых финансовым правом, а также комплексного характера современных бюджетных правоотношений в процесс управления рисками в той или иной степени вовлечены все субъекты бюджетного права.

В настоящее время вопросы управления рисками в финансово-бюджетной сфере регулируются лишь группой разрозненных подзаконных нормативных правовых актов. При этом сохраняющийся в бюджетном законодательстве пробел в регламентации управления рисками препятствует формированию эффективной системы управления рисками в бюджетных правоотношениях. В связи с этим представляется, что предложенная в данном параграфе концепция построения системы управления рисками может служить теоретической основой для совершенствования бюджетного законодательства в области управления рисками. Только легальное закрепление основных элементов единой системы управления рисками в бюджетных правоотношениях создаст необходимую правовую основу для успешного функционирования правового механизма управления рисками и будет способствовать своевременной идентификации, оценке рисков и адекватному реагированию на них.

§ 2.2. Правовой статус субъектов управления рисками в бюджетных правоотношениях

Поскольку само управление рисками объективируется именно в деяниях субъектов риск-менеджмента, представляется, что без детального исследования правового статуса этих субъектов невозможно полноценное изучение правового механизма управления рисками в бюджетных правоотношениях.

Исследование правового статуса субъектов риск-менеджмента в бюджетных правоотношениях, по нашему мнению, позволит выявить

правовые предпосылки участия соответствующих субъектов в процессе управления рисками, а также определить их функциональные роли в нем.

Как известно, правовой статус (лат. *status* — «состояние, положение») относится к фундаментальным общетеоретическим категориям юриспруденции. Несмотря на это, в теории права по-прежнему продолжают дискуссии по поводу содержания данного термина. Не вступая в полемику, в целях настоящей работы мы будем рассматривать два аспекта правового статуса субъектов управления рисками в бюджетных правоотношениях — структурно-организационный и содержательный (правосубъектность, т. е. права и обязанности субъекта). Кроме того, согласимся с позицией В. В. Долинской, в соответствии с которой в силу диалектического соотношения правовых статусов лица каждый его предыдущий статус служит базой для последующего²⁵¹. Таким образом, первичный конституционный статус субъектов управления рисками в бюджетных правоотношениях выступает основой их финансово-правового статуса.

Изучение системы субъектов начнем с законодательных (представительных) органов, поскольку в современных демократических государствах парламенты наделены исключительной компетенцией в сфере бюджетных отношений. Не следует также забывать, что сам бюджет в современном его понимании возник только благодаря имевшему место на протяжении истории последних столетий ограничению парламентом власти монарха в области управления казной²⁵². Идея о том, что именно парламент как орган народного представительства должен быть уполномочен

²⁵¹ См.: Долинская В. В. Правовой статус и правосубъектность // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 2. С. 9.

²⁵² В этом контексте примечательно, что, по наиболее распространенной версии, термин «бюджет» произошел от старинного нормандского слова *bougette*, означающего «кожаный мешок». В Англии словом *budget* первоначально называли кожаную сумку, в которой канцлер казначейства носил свой доклад о состоянии государственных финансов. Поскольку с названным докладом канцлер выступал в парламенте, термином *budget* стали называть его речь в Палате общин в начале очередного финансового года, а в последующем — и сам финансовый план государства. Подробнее см.: Budgets and Financial Documents. House of Commons Information Office Factsheet P5 // www.parliament.uk : сайт. URL: <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p05.pdf> (дата обращения: 16.09.2017) ; Актуальные проблемы теории и практики финансового права Российской Федерации / под ред. А. Н. Козырина. Подготовлено для справочной правовой системы «Гарант», 2009.

утверждать государственный бюджет, уже давно считается очевидной истиной²⁵³.

Ключевая роль законодательной власти в системе управления рисками в бюджетных правоотношениях предопределяется в том числе и тем обстоятельством, что сам облик бюджетных систем развитых стран очерчивается принимаемыми парламентами законами. В данном аспекте утрачивает актуальность традиционное для сравнительного правоведения разграничение стран по критерию правовой семьи на страны гражданского права (*civil law*) и общего права (*common law*), поскольку даже в странах англо-саксонского права суды не участвуют в финансовом (бюджетном) правотворчестве, а судебные прецеденты не являются первоосновой бюджетного законодательства²⁵⁴.

Риск-менеджмент в области финансовых (бюджетных) отношений осуществляется в зарубежных государствах также посредством парламентского контроля, одним из основных направлений которого является контроль деятельности правительства по исполнению бюджета²⁵⁵.

Между тем важно отметить, что влияние исторических и политических традиций на реализацию принципа разделения властей влечет дифференциацию роли парламентов в зависимости от избранной в государстве формы правления. Так, в президентских республиках, которым присуще строгое разграничение полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти, законы используются законодательными органами по большей части для контроля деятельности правительств в сфере бюджетных отношений. В парламентских монархиях с их сильной исполнительной властью, напротив, формальные бюджетные полномочия парламентов менее значительны. Поскольку в таких государствах наблюдается некоторое господство правительства над парламентом,

²⁵³ См.: Ильин А. В. Налогообложение и закон о бюджете // Финансовое право. 2016. № 4. С. 40–42.

²⁵⁴ См.: The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison // OECD Journal on Budgeting. 2004. Vol. 4. № 3. P. 15.

²⁵⁵ См.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография / отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. М. : ИЗиСП : ИНФРА-М, 2015.

статутные законы чаще всего фиксируют расширение бюджетных полномочий исполнительной власти. В парламентских и полупрезидентских республиках роль парламента в сфере бюджета балансирует между двумя вышеуказанными крайностями, наблюдаемыми в президентской республике и парламентской монархии²⁵⁶.

По нашему мнению, вне зависимости от утвердившейся национальной модели взаимодействия правительства и парламента в сфере бюджета законодательная власть должна играть существенную роль в обсуждении проекта закона о бюджете и обладать действенными инструментами влияния на его содержание. Для этого парламентам должен быть предоставлен своевременный и неограниченный доступ к информации о рисках²⁵⁷, с которыми сопряжены законодательные предложения.

Перед специализированными (финансовыми, бюджетными) комитетами законодательных органов стоит важнейшая задача управления поступающими в парламента колоссальными потоками аналитических материалов, которые обеспечивают информационную основу для открытого обсуждения рисков парламентариями. Представляется справедливой позиция, в соответствии с которой само по себе утверждение законодательным органом бюджета и среднесрочных бюджетных программ имеет смысл только в том случае, если оно осуществляется парламентом на основе надлежащего исследования рисков²⁵⁸.

В Российской Федерации высший орган законодательной власти — Федеральное Собрание РФ так же, как и в большинстве современных государств, обладает значительным влиянием в сфере бюджетных отношений. Предпосылкой такого статуса российского парламента, состоящего из двух палат — Государственной Думы и Совета Федерации, являются закрепленные в Конституции его исключительные полномочия в области публичных финансов. Именно в рамках реализации этих

²⁵⁶ См.: The Legal Framework for Budget Systems ... P. 16.

²⁵⁷ Особенно о тех, которые генерируются действиями исполнительной власти.

²⁵⁸ См.: *Kopits G. Coping with fiscal risk: Analysis and practice // OECD Journal on Budgeting. 2014. Vol. 14. № 1. P. 63.*

полномочий Федеральное Собрание РФ осуществляет управление рисками в бюджетных правоотношениях. Рассмотрим компетенцию парламента в сфере риск-менеджмента более подробно.

Во-первых, парламентом принимаются федеральные законы, формирующие структуру и правовые модели функционирования бюджетной системы и всей финансовой системы страны в целом. Кроме того, ключевое звено финансовой системы — федеральный бюджет утверждается исключительно Государственной Думой, а принятый закон о бюджете подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации (п. «а» ст. 106 Конституции). Законодательный орган может быть отнесен к числу субъектов управления рисками в области финансов (бюджета) и в связи с осуществлением палатами Федерального Собрания РФ парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений (ст. 11 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»²⁵⁹). В рамках предварительного парламентского контроля обсуждаются проекты основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, документов стратегического планирования, проект федерального закона о федеральном бюджете. Парламентский контроль также подразумевает обязательное представление палатам Федерального Собрания РФ отчетов об исполнении федерального бюджета, отчетов о реализации государственных программ.

В процессе осуществления риск-менеджмента в бюджетных правоотношениях палаты Федерального Собрания РФ вправе проводить парламентские слушания по финансово-бюджетным вопросам, рекомендации которых подлежат направлению в адрес Правительства РФ. Так, например, решением Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам от 21.07.2017 (протокол № 74) утверждены рекомендации парламентских слушаний на тему: «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и плановый период 2019

²⁵⁹ См.: СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

и 2020 годов»²⁶⁰. В указанных рекомендациях, помимо прочего, отмечается неэффективность формирования федерального бюджета на основе утвержденных государственных программ и целесообразность перехода от программного формата к проектному управлению. Кроме того, по итогам названных парламентских слушаний констатирован риск неэффективного использования бюджетных средств, в том числе в связи с неуклонным ростом просроченной дебиторской задолженности перед федеральным бюджетом.

Следует также отметить, что в целях осуществления управления рисками в бюджетных правоотношениях Государственная Дума и Совет Федерации в соответствии с ч. 5 ст. 101 Конституции образуют Счетную палату РФ — высший орган государственного аудита.

Завершая анализ финансово-правового статуса Федерального Собрания РФ, можно сделать вывод, что предоставленная российскому парламенту исключительная финансовая компетенция является важнейшей предпосылкой осуществления им эффективного управления рисками в бюджетных правоотношениях.

Помимо парламента как органа народного представительства, уникальной ролью в сфере управления рисками обладает Президент РФ. В финансово-правовой доктрине Президент РФ традиционно признается в качестве субъекта финансового права. Такой его статус обусловлен предусмотренной Конституцией компетенцией главы государства в области финансовых отношений.

Во-первых, Президентом РФ определяются основные направления внутренней и внешней (в том числе финансовой) политики государства, которые отражаются в ежегодных президентских посланиях²⁶¹ к Федеральному Собранию РФ. Внутренняя финансовая политика касается

²⁶⁰ См.: Парламентские слушания на тему «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» // Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам : сайт. URL: <http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/Parlamentskie-slushaniya/item/2973564/> (дата обращения: 14.10.2017).

²⁶¹ Следует отметить, что до 2014 г. в соответствии с утратившей силу ст. 170 БК Федеральному Собранию РФ ежегодно направлялось бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике на очередной финансовый год и плановый период. Начиная с 2014 г. требования к бюджетной политике инкорпорируются в положения единого президентского послания, предусмотренного Конституцией.

вопросов повышения эффективности бюджетных расходов, бюджетного планирования, реформирования межбюджетных отношений, сбалансированности бюджетов бюджетной системы, внутреннего долга публично-правовых образований и т. д. Внешняя финансовая политика связана с регулированием курса национальной валюты, внешними займами и кредитами, управлением внешним долгом, внешними государственными и корпоративными инвестициями²⁶². В посланиях Президента РФ к Федеральному Собранию РФ (а ранее — в бюджетных посланиях) обычно акцентируется внимание на наиболее острых вызовах и проблемах финансово-бюджетной политики. Обозначение рисков в президентских посланиях, как правило, является отправной точкой для дальнейшей нормотворческой и управленческой деятельности иных субъектов риск-менеджмента в бюджетных правоотношениях.

Между тем следует отметить, что еще в бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013–2015 годах»²⁶³ в целях обеспечения макроэкономической стабильности и бюджетной устойчивости ставилась задача формирования эффективной системы управления рисками, позволяющей прогнозировать и предотвращать кризисные ситуации, а также оперативно реагировать на них. Однако, как было нами установлено, на законодательном уровне комплексная регламентация системы управления рисками в бюджетных правоотношениях по-прежнему отсутствует.

Во-вторых, помимо формирования основных направлений государственной финансово-бюджетной политики, Президент РФ может участвовать в управлении рисками путем издания нормативных указов по финансово-бюджетным вопросам²⁶⁴, которые не должны противоречить бюджетному законодательству. При этом с момента принятия БК практика издания президентских указов по названным вопросам до настоящего

²⁶² См.: Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева. М. : ИЗиСП : ИД «Юриспруденция», 2009. С. 79.

²⁶³ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶⁴ Данное полномочие предусмотрено п. 1 ст. 3 БК.

времени не сложилась²⁶⁵. В связи с этим мы разделяем позицию о том, что масштабное «указное» регулирование Президентом РФ бюджетных отношений фактически означало бы его вторжение в компетенцию законодательной и исполнительной ветвей власти, а потому может быть обусловлено лишь особыми обстоятельствами²⁶⁶.

Президент РФ может быть отнесен к числу субъектов управления рисками также в силу предоставленного ему полномочия отклонить федеральный закон о федеральном бюджете, что влечет необходимость создания согласительной комиссии по урегулированию возникших разногласий, в состав которой для представления возражений Президента РФ включается его представитель.

Если полномочия по утверждению бюджета во всех развитых современных государствах возложены на законодательные органы, то разработка и исполнение бюджета традиционно относятся к компетенции исполнительной ветви власти. Именно этими полномочиями обусловлена значительная роль высших органов исполнительной власти в управлении рисками.

Правительства, которые располагают сведениями о возможных в финансовой (бюджетной) сфере рисках, в том числе о риске бездействия, как в качественном, так и в количественном отношении находятся в более выгодном положении, нежели правительства, которые игнорируют либо недооценивают названные риски²⁶⁷. Поскольку правительства отвечают за формирование и реализацию государственной политики, в том числе в финансово-бюджетной сфере, в целях эффективного осуществления указанной политики им необходимо анализировать факторы риска

²⁶⁵ Практика издания указов Президента РФ, регулирующих бюджетные отношения, существовавшая в период до принятия в 1998 г. БК, во многом оправдана значительными пробелами в правовом регулировании, а также повышенной неустойчивостью названных отношений в названном периоде (см., например, Указ Президента РФ от 12.05.1997 № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета» (см.: СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2235), Указ Президента РФ от 14.05.1998 № 554 «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2145).

²⁶⁶ См.: Казна и бюджет / отв. ред. Д. Л. Комягин. М.: Наука, 2014.

²⁶⁷ См.: *Kopits G.* Op. cit. P. 50.

и последствия рискованных явлений. Следует также учитывать, что, несмотря на устоявшуюся в развитых странах практику отнесения правительства к числу важнейших действующих лиц в финансово-бюджетной сфере, а следовательно, и к ключевым субъектам управления рисками, полномочия и возможности влияния на риски высших органов исполнительной власти в различных странах могут значительно отличаться в зависимости от формы того или иного государства.

Так, например, Казначейство Великобритании готовит проект закона о бюджете и представляет его на одобрение Кабинета министров, при этом утверждение бюджета в парламенте²⁶⁸ носит во многом формальный характер, поскольку у парламентариев отсутствует реальная возможность корректировать содержание закона о бюджете, внесенного правительством. В США, напротив, Президент, являющийся главой исполнительной власти, вносит в Конгресс проект закона о бюджете, являющийся лишь основой для «реального» бюджета, в конечном итоге формируемого парламентом²⁶⁹.

В Российской Федерации так же, как и в зарубежных странах, правительство может быть отнесено к числу ключевых риск-менеджеров в бюджетных правоотношениях. В основе указанного статуса высшего органа исполнительной власти лежат следующие закрепленные в Конституции полномочия.

Наряду с разработкой и исполнением федерального бюджета Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики (см. п. «а» и «б» ч. 1 ст. 114 Конституции, ст. 15 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»²⁷⁰), от которой «зависят все институты финансового права»²⁷¹. Безусловно, в рамках реализации названной политики Правительство РФ обладает возможностью воздействовать на все риски в финансовой сфере, в том числе на те, которые

²⁶⁸ Проект закона обсуждается в течение трех дней и исключительно в Палате общин.

²⁶⁹ См.: The Legal Framework for Budget Systems ... P. 50.

²⁷⁰ См.: СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

²⁷¹ Институты финансового права. С. 59.

возникают в рамках функционирования бюджетной системы. Правительство РФ является субъектом управления рисками в бюджетных правоотношениях также и в связи с тем обстоятельством, что любой законопроект, так или иначе связанный с государственными доходами, расходами и государственными заимствованиями, может быть внесен субъектом законодательной инициативы в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ (ч. 3 ст. 104 Конституции).

Правительство РФ вправе осуществлять риск-менеджмент также посредством правовой регламентации бюджетных отношений (п. 2 ст. 3 БК). Необходимо согласиться с позицией, в соответствии с которой нормотворческая деятельность исполнительной власти в целях детализации и уточнения законоположений объективно необходима²⁷². Следует иметь в виду, что в отличие от президентского «указного» регулирования финансово-бюджетных отношений принятие Правительством РФ в пределах предоставленной компетенции нормативных правовых актов в названной сфере является распространенным явлением. Так, например, во исполнение ст. 169 и 184 БК Правительством РФ утвержден Порядок составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (см. постановление Правительства РФ от 24.03.2018 № 326 «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»²⁷³).

В зарубежных странах наряду с правительствами основная ответственность за своевременную идентификацию и оценку рисков в структуре исполнительной власти, как правило, возлагается на

²⁷² См.: *Пешкова Х. В.* Сочетание компетенции органов исполнительной и законодательной власти в бюджетном устройстве государства // *Административное и муниципальное право.* 2015. № 12. С. 1254–1260.

²⁷³ См.: СЗ РФ. 2018. № 14. Ст. 1976.

министерства финансов²⁷⁴. По нашему мнению, такое положение финансовых органов объективно обуславливается их широкими полномочиями в финансово-бюджетной сфере. Именно министерства финансов располагают наибольшим объемом информации обо всех процессах функционирования бюджетной системы.

В Российской Федерации Минфин России (см. постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации»²⁷⁵) управляет рисками в бюджетных правоотношениях в первую очередь в рамках организации составления и непосредственного составления проекта федерального бюджета, представляемого в Правительство РФ, разработки и представления в Правительство РФ таких важнейших программных документов, как основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики.

В процессе реализации программно-целевого метода бюджетного планирования, подразумевающего распределение бюджетных средств «сверху вниз», Минфин России определяет ориентиры расходования бюджетных средств²⁷⁶. Таким образом, риск-менеджмент осуществляется Минфином России посредством направления субъектам бюджетного планирования бюджетных проектировок предельных объемов ассигнований, а также методики распределения бюджетных ассигнований, на основе которых субъекты бюджетного планирования направляют Минфину России свои предложения.

Следует также отметить, что Минфин России может осуществлять риск-менеджмент путем принятия в рамках установленной компетенции нормативных актов в названной области (см., например, приказ Минфина России от 29.12.2017 № 264н «О формировании отчета Министерства финансов Российской Федерации о результатах мониторинга качества

²⁷⁴ См.: *Kopits G.* Op. cit. P. 62.

²⁷⁵ См.: СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

²⁷⁶ См.: *Вожова Е. М.* Финансовая правосубъектность Министерства финансов Российской Федерации в бюджетном процессе // Современное право. 2015. № 9. С. 61–69 ; № 10. С. 36–44.

финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета (главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета)»²⁷⁷).

Обладая в соответствии со ст. 6 БК статусом финансового органа РФ, Минфин России может управлять рисками в бюджетных правоотношениях посредством принятия на основании уведомлений органов государственного финансового контроля решений о применении бюджетных мер принуждения (п. 2 ст. 306³ БК).

Помимо перечисленных полномочий, к числу важнейших элементов финансово-правового статуса Минфина России относится его компетенция в такой высокорисковой²⁷⁸ сфере, как управление государственным долгом Российской Федерации. К полномочиям в этой сфере относятся разработка программ и непосредственное осуществление государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации, осуществление функций эмитента государственных ценных бумаг, сотрудничество с международными финансовыми организациями, выдача от имени Российской Федерации государственных гарантий, предоставление бюджетных кредитов в соответствии с законом о бюджете, ведение Государственной долговой книги Российской Федерации и др.

Названные полномочия по управлению государственным долгом реализуются Минфином России в процессе осуществления ряда функций²⁷⁹, направленных на достижение эффективности долговой политики, в том числе планирования и прогнозирования объема и структуры

²⁷⁷ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷⁸ Повышенная рисковость управления долгом публично-правового образования отмечена в проекте нового БК, который в п. 14 ст. 129 предписывает осуществлять при подготовке проекта основных направлений государственной долговой политики субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период (проекта основных направлений долговой политики муниципального образования на очередной финансовый год и плановый период (очередной финансовый год) анализ рисков для бюджета, возникающих в процессе управления государственным долгом субъекта РФ (муниципальным долгом).

²⁷⁹ Для обеспечения функций Минфина России в сфере долговых отношений в структуре Министерства образован Департамент государственного долга и государственных финансовых активов.

государственного долга с учетом программ заимствований, мониторинга динамики долговых обязательств в целях достижения оптимального процентного соотношения объема государственного долга и ВВП, регулирования стабильности и устойчивости банковской и кредитной систем посредством взаимодействия с Банком России²⁸⁰.

О значимой роли российского Минфина как риск-менеджера в финансово-бюджетной сфере свидетельствует также предоставленное ему полномочие по сбору, обработке и анализу информации о состоянии государственных и муниципальных финансов (п. 5.3.23 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ «О Министерстве финансов Российской Федерации»). Данное полномочие финансовому органу объективно необходимо, поскольку в силу принципа достаточной информационной обеспеченности риск-менеджмента в целях надлежащего управления рисками в распоряжении Минфина России должна находиться полная, актуальная и достоверная информация о текущем положении дел в сфере финансов.

Схожей с Минфином России ролью в управлении рисками в бюджетных правоотношениях обладают Пенсионный фонд Российской Федерации (постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)»²⁸¹), Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования»²⁸²), Фонд социального страхования Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 12.02.1994 № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации»²⁸³) и их территориальные органы. Названные органы управления

²⁸⁰ См.: Актуальные проблемы финансового права : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2016.

²⁸¹ См.: ВСНД и ВС РСФСР. 1992. № 5. Ст. 180.

²⁸² См.: СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3902.

²⁸³ См.: САПП РФ. 1994. № 8. Ст. 599.

государственными внебюджетными фондами управляют рисками в процессе составления и исполнения соответствующих бюджетов фондов социального страхования. Особое место органов управления государственными внебюджетными фондами в системе управления рисками обусловлено также и тем, что, «несмотря на высокую социальную значимость государственного социального страхования, факт его существования, а также практика функционирования государственных внебюджетных фондов несут в себе значительные риски для финансовой устойчивости всей бюджетной системы Российской Федерации»²⁸⁴.

Следующим федеральным органом исполнительной власти, входящим в группу субъектов управления рисками в бюджетных правоотношениях, является Федеральное казначейство.

Федеральное казначейство было учреждено в 1992 г. на основании Указа Президента РФ от 08.12.1992 № 1556 «О Федеральном казначействе»²⁸⁵ (ныне утратил силу) в целях укрепления бюджетной дисциплины, усиления контроля целевого использования государственных средств, эффективного управления доходами и расходами бюджета, повышения оперативности финансирования государственных программ. Таким образом, учрежденное на первоначальном этапе формирования современной бюджетной системы, Федеральное казначейство с самого момента своего создания включилось в процесс управления рисками в бюджетных правоотношениях.

В настоящее время Федеральное казначейство, наделенное статусом подведомственной Минфину России федеральной службы (постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе»²⁸⁶), осуществляет риск-менеджмент в рамках кассового обслуживания исполнения бюджетов, предварительного и текущего контроля операций со средствами федерального бюджета, проводимых субъектами бюджетного процесса. Помимо санкционирования финансовых операций

²⁸⁴ Риски финансовой безопасности: правовой формат. С. 208.

²⁸⁵ См.: ВСНД и ВС РФ. 1992. № 50. Ст. 2978.

²⁸⁶ См.: СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

(т. е. совершения разрешительных надписей), Федеральное казначейство управляет рисками также и посредством контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере. Названные контрольно-надзорные полномочия перешли к Федеральному казначейству в ходе последней реформы государственного финансового контроля, по итогам которой была упразднена Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (см. Указ Президента РФ от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»²⁸⁷).

Являясь субъектом управления рисками в бюджетных правоотношениях, Федеральное казначейство уделяет повышенное внимание внутренним казначейским рискам, т. е. таким рискам, источники которых находятся в самой централизованной системе органов Федерального казначейства.

В соответствии с Положением об управлении внутренними (операционными) казначейскими рисками, внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе (далее — Положение), утвержденным приказом Казначейства России от 19.12.2016 № 478²⁸⁸, целью управления внутренними рисками является содействие выполнению Федеральным казначейством стратегических целей и задач, функций и полномочий в установленной сфере деятельности, а также обеспечение устойчивого бесперебойного функционирования органов Федерального казначейства. Поскольку в названном Положении обозначены лишь основные элементы системы управления внутренними казначейскими рисками, более детально процедуры организации и осуществления риск-менеджмента регламентированы в Стандарте управления внутренними (операционными) казначейскими рисками в Федеральном казначействе (далее — Стандарт), утвержденном приказом Казначейства России от 29.09.2017 № 259²⁸⁹. Указанным Стандартом детализируются процессы

²⁸⁷ См.: СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 831.

²⁸⁸ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁸⁹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

идентификации, анализа и оценки казначейских рисков, а также принятия управленческих решений, воздействующих на риск.

Следует также иметь в виду, что для нормального функционирования бюджетной системы осуществление эффективного риск-менеджмента неизбежно требуется не только от государственных органов, ответственных за организацию составления, непосредственное составление и исполнение бюджета²⁹⁰, но и от всех участников бюджетного процесса, реализующих статусы главных распорядителей (распорядителей) средств федерального бюджета, главных администраторов (администраторов) доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета (далее — главные администраторы (администраторы) бюджетных средств).

В связи с изложенным важно отметить, что Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁹¹ в БК введена ст. 160²⁻¹, в соответствии с которой главные администраторы (администраторы) бюджетных средств обязаны осуществлять внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит²⁹². Указанные законодательные новеллы, безусловно, ставят своей целью приблизить отечественный уровень управления публичными финансами к международным стандартам ИНТОСАИ. В данном контексте нельзя не согласиться с позицией М. А. Моисеенко, в соответствии с которой внедрение и развитие в структуре главных администраторов (администраторов) бюджетных средств служб внутреннего финансового контроля и аудита, по сути, позволяет говорить о создании в них системы управления финансовыми рисками, которая может обеспечить предупреждение финансовых правонарушений и планомерное повышение эффективности использования финансов²⁹³.

²⁹⁰ В первую очередь здесь имеются в виду Правительство РФ, Минфин России и Федеральное казначейство.

²⁹¹ См.: СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.

²⁹² В порядке, предусмотренном постановлением Правительства РФ от 17.03.2014 № 193.

²⁹³ См.: Контроль в финансово-бюджетной сфере : науч.-практ. пособие / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М. : ИЗиСП : КОНТРАКТ, 2016.

По нашему мнению, анализируя соотношение внутреннего контроля и аудита главных администраторов (администраторов) бюджетных средств и осуществляемого ими риск-менеджмента, необходимо учитывать, что в соответствии со стандартом INTOSAI GOV 9100 «Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector»²⁹⁴ внутренний контроль — это интегративный процесс, осуществляемый организацией государственного сектора в целях управления рисками и гарантирования того, что, преследуя стратегическую цель своей деятельности, администратор средств будет совершать надлежащие, этически обоснованные и экономически эффективные операции, обеспечит соблюдение требований законодательства и сохранность государственных ресурсов.

В связи с изложенным представляется, что по мере совершенствования систем внутреннего финансового контроля и аудита будет возрастать роль главных администраторов (администраторов) бюджетных средств как риск-менеджеров в сфере бюджетных отношений. Важно также отметить, что утвержденные Правительством РФ и действующие в настоящее время Правила осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита обоснованно исходят из того, что внутренний финансовый контроль должен снижать вероятность возникновения событий, негативно влияющих на выполнение внутренних бюджетных процедур, т. е. фактически должен минимизировать бюджетные

²⁹⁴ См.: GOV 9100 «Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector» // ISSAI : сайт. URL: http://www.issai.org/pt_br/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm (дата обращения: 18.12.2017).

риски, в то время как к целям внутреннего аудита, осуществляемого структурными подразделениями главного администратора (администратора) бюджетных средств на основе функциональной независимости²⁹⁵, относятся оценка надежности внутреннего финансового контроля и подготовка рекомендаций по повышению его эффективности.

При этом осуществляемый в главном администраторе (администраторе) бюджетных средств внутренний аудит и его эффективность, в свою очередь, также являются предметом проверки и анализа, но уже со стороны Счетной палаты РФ (п. 18 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»²⁹⁶).

Как указывалось ранее, Счетная палата РФ — конституционный орган, образованный в 1995 г. палатами Федерального Собрания РФ. Первоначально согласно утратившему силу Федеральному закону от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»²⁹⁷ Счетная палата РФ обладала статусом постоянно действующего органа государственного финансового контроля, подотчетного Федеральному Собранию РФ. Затем в рамках поэтапной работы по приведению отечественной системы финансового контроля в соответствие с международными стандартами ИНТОСАИ, в том числе с Лимской декларацией руководящих принципов аудита, был принят новый, действующий ныне Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», наделивший ее статусом высшего органа внешнего государственного аудита (контроля), образуемого Федеральным Собранием РФ и подотчетного ему. Следует отметить, что Российская Федерация не единственная страна, где в последние годы прошла реформа внешнего финансового контроля. В ряде государств ОЭСР были также приняты законы, повышающие независимость высших органов аудита (*Supreme Audit*

²⁹⁵ В соответствии с положениями Лимской декларации руководящих принципов аудита функциональная и организационная независимость внутренней контрольной службы обеспечивается в том числе ее непосредственным подчинением руководителю организации. Подробнее см.: ISSAI 1 «The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts» // ISSAI : сайт. URL: <http://www.issai.org/issai-framework/> (дата обращения: 18.12.2017).

²⁹⁶ См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

²⁹⁷ См.: Там же. 1995. № 3. Ст. 167.

Institutions), усиливающие их контрольные полномочия и расширяющие круг лиц, на которых распространяются указанные полномочия²⁹⁸.

Управление рисками в бюджетных правоотношениях Счетная палата РФ осуществляет в процессе реализации своих экспертно-аналитических и контрольных функций.

К экспертно-аналитическим функциям Счетной палаты РФ относятся экспертиза проектов федеральных законов о федеральном бюджете, проверка и анализ обоснованности их показателей, подготовка и представление палатам Федерального Собрания РФ заключений на указанные проекты законов, экспертиза проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, касающихся доходов и расходов федерального бюджета, оценка влияния внутренних и внешних условий на фактический уровень достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, экспертиза документов стратегического планирования РФ, в том числе государственных программ и иных документов, затрагивающих вопросы управления федеральными ресурсами, а также проблемы бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса.

В рамках осуществления контрольных функций (государственного аудита) в сфере бюджетных отношений Счетная палата РФ проводит внешние проверки бюджетной отчетности главных администраторов (администраторов) средств федерального бюджета и годовых отчетов об исполнении федерального бюджета, оперативный анализ исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году. Кроме того, Счетная палата РФ вправе проводить контрольные мероприятия по отдельным разделам (подразделам), целевым статьям и видам расходов федерального бюджета, аудит в сфере государственных закупок и государственного долга, а также иные контрольные функции.

Важным элементом правового статуса Счетной палаты РФ является также предоставленное ей полномочие по утверждению стандартов

²⁹⁸ См.: The Legal Framework for Budget Systems ... P. 19.

государственного аудита, в соответствии с которыми, осуществляя контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, она управляет рисками в бюджетных правоотношениях. Так, например, в соответствии со СГА 203 «Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета», утвержденным постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21.04.2017 № 3ПК²⁹⁹, в ходе контрольного мероприятия в отношении каждого главного администратора (администратора) средств федерального бюджета составляется матрица рисков, риски оцениваются по параметрам вероятности наступления и степени их влияния на исполнение федерального бюджета.

Таким образом, в силу вышеуказанных исключительных полномочий высшего органа государственного аудита, позволяющего ему оказывать существенное влияние на все стадии бюджетного процесса, Счетная палата РФ, без сомнения, может быть отнесена к числу наиболее значимых субъектов управления рисками в бюджетных правоотношениях. Между тем в настоящее время сохраняется ряд вопросов, касающихся правового статуса Счетной палаты РФ и негативно отражающихся на осуществлении ею риск-менеджмента³⁰⁰.

Счетная палата РФ, как высший орган государственного аудита, призвана обеспечивать общество и избираемый им парламент объективной информацией о текущем состоянии публичных финансов. При этом следует отметить, что в наиболее развитых современных государствах наряду с высшим органом аудита функционируют также НФИ, которые, являясь не в полной мере правительственными (государственными) структурами, тем не менее относятся к числу ключевых риск-менеджеров в бюджетных правоотношениях. Объединяемые схожими целями деятельности

²⁹⁹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁰⁰ Речь идет о сохраняющейся зависимости Счетной палаты РФ от Минфина России в части финансового обеспечения ее деятельности, а также об отсутствии у высшего органа государственного аудита самостоятельных юрисдикционных полномочий.

и функционалом, НФИ по-разному именуются в различных странах³⁰¹. В самых общих чертах под НФИ понимают финансируемые за счет государственных средств самостоятельные органы (учреждения), обеспечивающие беспристрастный обзор и анализ реализации финансово-бюджетной политики государства, а также осуществляющие профессиональное консультирование по вопросам в названной сфере.

Несмотря на кажущуюся, на первый взгляд, чрезвычайную схожесть функциональных ролей высших органов аудита и НФИ, специалисты все же отмечают, что высшие органы аудита акцентируют особое внимание на *ex post* анализе деятельности правительств по управлению публичными финансами, в то время как НФИ в большей мере концентрируются на не менее важной *ex ante* диагностике.

И если высшие органы аудита во многих западных странах действуют уже более ста лет, то НФИ являются одним из наиболее инновационных элементов системы управления публичными финансами³⁰². За последние десять лет количество НФИ в странах ОЭСР увеличилось в три раза и в настоящее время продолжает расти.

В западных странах НФИ, как правило, учреждаются в ходе масштабных бюджетных реформ, инициированных в том числе в связи с антикризисными требованиями Европейского союза по созданию в странах-членах независимых органов, ответственных за комплаенс-контроль в финансово-бюджетной сфере, а также за подготовку (оценку) макроэкономических и бюджетных прогнозов. Это привело к тому, что в ряде стран Европейского союза были впервые учреждены НФИ (например, в Германии, Франции,

³⁰¹ Впервые рассматриваемый субъект (НФИ) был учрежден в Бельгии в 1936 г. Он был наделен статусом Высшего финансового совета (*High Council of Finance*). В Нидерландах с 1945 г. функционирует Бюро анализа экономической политики (*Bureau for Economic Policy Analysis*), в США с 1974 г. — Управление Конгресса США по бюджету (*Congressional Budget Office*), в Швеции с 2007 г. — Совет по финансовой политике (*Fiscal Policy Council*), в Великобритании с 2010 г. — Управление по вопросам бюджета (*Office for Budget Responsibility*).

³⁰² См.: Поветкина Н. А., Мейтарджян Д. А. «Independent fiscal institution» в механизме обеспечения финансовой устойчивости государства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3. С. 114.

Италии), а в некоторых странах произошла корректировка правового статуса уже существующих НФИ (например, в Австрии, Дании).

В связи с признанием важнейшей роли НФИ в обеспечении стабильности финансовой системы и управлении рисками в 2012 г. ОЭСР были разработаны Модельные принципы функционирования независимых фискальных институтов (советов)³⁰³. По нашему мнению, в целях последующей имплементации в отечественную правовую систему передовой зарубежной практики, касающейся деятельности НФИ, необходимо более детальное изучение структурно-организационного и содержательного элементов статуса НФИ.

Модельные принципы ОЭСР исходят из того, что в целях эффективного функционирования НФИ его правовой статус должен быть закреплен на законодательном уровне. Названный статус 89 % НФИ, действующих в странах ОЭСР, регулируется текущими (обычными) законами, но, например, в Словакии он отражен в конституционном законодательстве³⁰⁴.

Правовая регламентация статуса НФИ подразумевает, помимо прочего, детализацию его основного функционала, включающего подготовку (проверку) экономических и финансовых прогнозов, экспертизу правительственных и парламентских финансово-бюджетных инициатив, мониторинг соблюдения требований финансового законодательства и уровня достижения целей социально-экономического развития, осуществление тематических экспертно-аналитических исследований.

Несмотря на строгое законодательное определение границ «супервайзерских» функций НФИ, последние должны быть уполномочены самостоятельно формировать программу и приоритетные направления своей деятельности в пределах предоставленной компетенции.

³⁰³ См.: Draft Principles for Independent Fiscal Institutions // OECD : сайт. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/D2-AM%20-%20SBO%20Hand-Out%201%20-%20Draft%20OECD%20Principles%20for%20IFI.pdf> (дата обращения: 28.12.2017).

³⁰⁴ См.: Von Trapp L., Nicol S. Designing effective independent fiscal institutions // Там же. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions-report.htm> (дата обращения: 16.12.2017). P. 3.

Одна из главных ценностей НФИ — его беспристрастность — выражается в том, что в процессе осуществления своих функций НФИ не преследует каких-либо политических интересов, а стремится к максимальной объективности. Беспристрастность НФИ должна обеспечиваться путем его отстранения от принятия любого рода политических решений³⁰⁵. Руководство и штат НФИ должны избираться исключительно на основе профессиональной квалификации кандидатов³⁰⁶ без привязки к их политической принадлежности. На сотрудников НФИ необходимо распространять те же ограничения, что и на государственных служащих, а в целях недопущения конфликта интересов срок полномочий руководителей НФИ не должен совпадать с электоральными циклами.

Важной гарантией самостоятельности НФИ выступает его надлежащее финансирование. Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение деятельности НФИ должны подчиняться такому же особому режиму, как, например, при финансировании высшего органа государственного аудита. Кроме того, для защиты НФИ от политического давления целесообразно публиковать утвержденный бюджет НФИ на несколько лет вперед.

Для высокопрофессионального критического анализа государственной финансово-бюджетной политики НФИ требуется колоссальный массив данных, касающихся выработки и реализации названной политики. В целях достаточного информационного обеспечения деятельности НФИ в законодательстве должна предусматриваться обязанность правительственных органов по предоставлению НФИ доступа к необходимым сведениям.

Поскольку одной из целей создания НФИ является повышение прозрачности деятельности правительства в финансовой сфере, функционирование самого НФИ должно быть максимально транспарентным.

³⁰⁵ Очевидно, что данная мера требует безусловного запрета на какую-либо аффилированность НФИ с политическими партиями (*nonpartisanship*).

³⁰⁶ Представляется целесообразным установить в качестве обязательного квалификационного требования к кандидатам на руководящие должности в НФИ опыт работы в области управления финансами либо в соответствующей академической сфере.

Открытость результатов экспертно-аналитической деятельности НФИ является одновременно и гарантией его самостоятельности и средством повышения доверия общества к нему.

И хотя НФИ не обладает какими-либо «карательными» юрисдикционными полномочиями, общедоступность результатов деятельности НФИ обеспечит соответствующую информированность избирателей, которые в последующем могут оказать давление на правительство, вынуждая его действовать открыто и ответственно в вопросах управления публичными финансами.

В рамках изучения правового статуса НФИ представляет интерес и вопрос его взаимодействия с парламентом. Независимо от того, кем учрежден НФИ (правительством или парламентом), его подотчетность законодательному органу может выражаться, по меньшей мере, в следующем. Все заключения и отчеты, подготовленные НФИ, в обязательном порядке должны направляться в парламент (преимущественно через парламентский комитет по бюджету) и в последующем использоваться парламентариями при обсуждении соответствующих финансово-бюджетных вопросов. Следует также предоставлять законодательному органу право заслушивать доклады руководства НФИ по вопросам, поставленным парламентом. Кроме того, парламент должен принимать участие в назначении руководителей НФИ, а также в утверждении бюджетов указанных органов (учреждений).

Важно также иметь в виду, что в целях недопущения превращения НФИ в инструмент политических манипуляций опубликование отчетов и докладов НФИ должно осуществляться с учетом сроков обнародования официальных правительственных отчетов таким образом, чтобы не «подыгрывать» ни действующему правительству, ни оппозиционным партиям.

Таким образом, представляется, что только в случае последовательной реализации в рамках национального правопорядка вышеуказанных элементов правового статуса НФИ, закрепленных в Модельных принципах

ОЭСР, названный субъект может считаться действенным институтом, призванным обеспечить разумную финансово-бюджетную политику и стабильность финансовой системы³⁰⁷. Однако при этом следует учитывать, что для эффективного функционирования НФИ недостаточно одного лишь «механического» переноса зарубежного опыта в отечественную правовую и финансовую действительность.

Успешное управление рисками в бюджетных правоотношениях требует достижения обществом высокого уровня политической и финансовой культуры³⁰⁸. Без формирования внутри страны соответствующих политических предпосылок для учреждения НФИ и без реального осознания объективной необходимости в дополнительном независимом риск-менеджере надлежащее функционирование НФИ, увы, невозможно. По нашему мнению, только не связанный влиянием каких-либо политических сил НФИ способен выявить и довести до сведения общества и парламента такие риски в финансово-бюджетной сфере, которые исполнительная власть намеренно скрывает либо не в состоянии обнаружить. Думается, что с учетом положительной практики функционирования НФИ в зарубежных странах и при соблюдении вышеуказанных условий функционирование подобного субъекта в Российской Федерации, например в статусе Национального финансово-бюджетного агентства, подотчетного Федеральному Собранию РФ, позволит повысить качество риск-менеджмента и усовершенствовать процессы управления публичными финансами в целом.

Если НФИ для отечественного правопорядка является новым явлением, имплементация которого в отечественную правовую систему только предстоит, то следующий субъект управления рисками в бюджетных правоотношениях функционирует в России еще с первой четверти XVIII в. Речь, безусловно, идет о прокуратуре (от лат. *procure* — «заботиться, хлопотать, обеспечивать»).

³⁰⁷ См.: *Von Trapp L., Nicol S.* Op. cit.

³⁰⁸ См.: *Kopits G.* Op. cit. P. 60.

В отличие от ранее созданной в 1711 г. фискальной службы, в задачи которой входило «над всеми делами тайно подсматривать и проводывать про неправый суд, також в сборе казны и прочего», учрежденная в 1722 г. Указом Петра I прокуратура должна была действовать гласно и нацеливалась не столько на выявление нарушений законов, сколько на их предупреждение³⁰⁹.

В настоящее время в соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре)³¹⁰ прокуратура РФ представляет собой единую централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории РФ.

Несмотря на то что надзор за исполнением бюджетного законодательства стабильно относится к наиболее приоритетным направлениям прокурорской деятельности³¹¹, ст. 152 БК прокуратура как орган общего надзора к числу участников бюджетного процесса не отнесена. Данное обстоятельство, по мнению Н. И. Рудичевой, приводит к ситуации неопределенности правового положения прокуратуры в финансовой сфере³¹². В связи с изложенным особую актуальность приобретает вопрос определения внешних пределов прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства.

Важно иметь в виду, что, осуществляя надзор за соблюдением законов в финансово-бюджетной сфере, прокуратура не вправе вмешиваться в финансово-хозяйственную деятельность организаций и не может подменять функции иных (в том числе контрольных) органов. По нашему мнению, как орган управления рисками прокуратура должна выявлять негативные отклонения от бюджетно-правовых моделей регулирования

³⁰⁹ См.: Гальченко А. И. Исторические аспекты деятельности российской прокуратуры по предупреждению нарушений законов // *Lex russica*. 2017. № 9. С. 22–35.

³¹⁰ См.: СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

³¹¹ См.: Козловская О. А. Прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства // *Прокурор*. 2014. № 1. С. 38–41.

³¹² См.: Рудичева Н. И. Проблемы применения конституционных принципов при организации системы бюджетного права и бюджетных отношений // *Финансовое право*. 2016. № 8. С. 43–48.

и соответствующим образом реагировать на них. Необходимо при этом учитывать, что прокуратура не надзирает за исполнением диспозитивных норм, а осуществляет надзор исключительно за исполнением закрепленных в законодательстве правовых норм императивного характера. В предмет надзорной деятельности прокуроров не входит законность правовых актов палат Федерального Собрания РФ, Президента РФ, Правительства РФ³¹³. Кроме того, в рамках надзора органы прокуратуры не оценивают вопросы целесообразности осуществления деятельности подконтрольных субъектов, концентрируясь только на законности и антикоррупционности³¹⁴. Прокуратура не надзирает за реалистичностью расчетов доходов и расходов бюджета, эффективностью использования бюджетных средств (данный вопрос отнесен к компетенции высшего органа государственного аудита). Вместо этого органы прокуратуры ориентированы на противодействие хищениям и финансовым злоупотреблениям, обеспечение соблюдения законодательства в сфере государственных (муниципальных) закупок, выявление и предотвращение нецелевого использования бюджетных средств.

Представляется, что, помимо прокуратуры, к субъектам управления рисками относятся также и судебные органы. Ранее мы установили, что под риском в бюджетных правоотношениях следует понимать обусловленное предпосылками (факторами риска) и управляемое с помощью правовых средств вероятное наступление событий или совершение действий, которые препятствуют реализации бюджетно-правовых моделей регулирования (либо влекут конструирование неэффективных (дефектных) моделей), приводя к снижению качества бюджетной деятельности публично-правового образования, имеющему негативный социальный эффект. В связи с этим следует отметить, что судебная власть обладает необходимыми полномочиями, позволяющими ей как устранять препятствия для реализации

³¹³ В силу п. 3 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции и законам РФ Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ.

³¹⁴ См.: Скачкова А. Е. Внешние пределы прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства // Законность. 2015. № 12. С. 12–15.

бюджетно-правовых моделей регулирования, так и непосредственно влиять на само конструирование таких моделей.

В управлении рисками в бюджетных правоотношениях участвуют все ветви судебной системы РФ: и Конституционный Суд РФ, осуществляющий конституционное правосудие, и Верховный Суд РФ, являющийся высшей инстанцией для системы арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

Конституционный Суд РФ в соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»³¹⁵ разрешает дела о соответствии Конституции положений БК (см., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа “Город Чита”»³¹⁶), федерального закона о федеральном бюджете и иных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, субъектов РФ, регулирующих бюджетные отношения. Вне зависимости от признания судебных актов Конституционного Суда РФ в качестве источника права нельзя не отметить, что его правовые позиции имеют колоссальное нормативное влияние на отечественный правопорядок. Как справедливо утверждает Х. В. Пешкова, правовые позиции Конституционного Суда РФ позволяют сделать вывод о сложившихся концепциях в теории финансового права и практике применения финансового законодательства³¹⁷.

Верховный Суд РФ и суды общей юрисдикции осуществляют управление рисками в бюджетных правоотношениях в рамках рассмотрения административных дел. В силу ст. 17 КАС³¹⁸ указанным судам подведомственны административные дела, возникающие из публичных

³¹⁵ См.: СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

³¹⁶ См.: Там же. 2018. № 31. Ст. 5063.

³¹⁷ См.: Пешкова Х. В. Вопросы налоговых и бюджетных правоотношений в судебной практике : монография. М. : ИНФРА-М, 2017. С. 12.

³¹⁸ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

правоотношений и связанные с судебным контролем за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, в том числе в финансово-бюджетной сфере (см., например, определение Московского городского суда от 20.03.2019 № 4га-241/2019³¹⁹).

Судебный контроль в финансово-бюджетной сфере осуществляют также арбитражные суды и возглавляющий систему арбитражных судов Верховный Суд РФ, рассматривающие дела по разрешению экономических споров. Так, в соответствии с п. 5 ст. 2 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»³²⁰ Верховный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции дела по разрешению экономических споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, между высшими органами государственной власти субъектов РФ. Согласно ч. 1 ст. 29 АПК³²¹ арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных (муниципальных) органов и иных наделенных властными полномочиями органов (организаций) и должностных лиц, в том числе в финансово-бюджетной сфере (см., например, определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 12.10.2018 № 305-КГ18-6337 по делу № А41-22213/2017³²²).

Завершая изучение правового статуса субъектов управления рисками в бюджетных правоотношениях, необходимо отметить возрастающую значимость общественных институтов в сфере риск-менеджмента. Признаком зрелого гражданского общества, основанного на равенстве и публичном приоритете прав граждан, являющегося производителем

³¹⁹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

³²⁰ См.: СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

³²¹ См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

³²² Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

материальных и духовных благ и призванного заботиться о безопасности всех и каждого, выступает способность такого общества решать общественные вопросы и контролировать государственные институты³²³. По нашему мнению, какими бы совершенными ни представлялись процессы управления публичными финансами, о каких бы высоких уровнях достижения социально-экономического развития ни отчитывалась публичная власть, непрерывный независимый общественный контроль был и остается как необходимой гарантией предупреждения злоупотреблений в финансово-бюджетной сфере, так и мощным стимулом для осуществления государственной финансовой политики в интересах всего общества.

В связи с изложенным проблемы формирования в России гражданского общества и развития общественного контроля уже давно стали объектом повышенного внимания со стороны отечественной юридической науки. Дополнительный импульс исследованиям в названной области придал Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³²⁴. Между тем вопреки возлагаемым на указанный Федеральный закон надеждам он не смог стать надлежащей законодательной базой для дальнейшего развития действенного общественного контроля в Российской Федерации. Действующей редакцией указанного Федерального закона предусмотрены лишь субъекты контроля, которые формируются по инициативе «сверху», — общественные палаты, общественные союзы при органах публичной власти. Поскольку Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не допускает возможность создания самим населением инициативных контрольных групп в рамках гражданского контроля, С. А. Авакьян обоснованно полагает, что государственной бюрократией сделано все для «нейтрализации» действия документа³²⁵. Таким образом,

³²³ См.: Тихомиров Ю. А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал рос. права. 2013. № 10. С. 35–45.

³²⁴ См.: СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. 1). Ст. 4213.

³²⁵ См.: Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы : кол. монография / отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2016.

творческая энергия некурируемых государством антикоррупционных общественных структур блокируется и они попадают в зависимость от государственной власти (которую при этом должны «независимо» контролировать), в результате чего, по мнению И. П. Кененовой, возникает внутреннее противоречие между усилиями общества по преодолению коррупции и его почти абсолютной зависимостью в решении данной задачи от воли государства³²⁶.

Применительно к участию общественных институтов в управлении рисками в бюджетных правоотношениях особое значение приобретает общественный финансовый контроль. По мнению В. В. Котова, субъектам общественного финансового контроля (гражданам и общественным объединениям) должно быть предоставлено право проводить экспертизу проектов бюджетов и нормативных правовых актов в финансово-бюджетной сфере, экспертизу представляемой органами исполнительной власти и хозяйствующими субъектами финансовой отчетности, оценивать эффективность деятельности финансово-контрольных органов, разрабатывать альтернативные стандарты финансовой отчетности общего назначения и стандарты финансово-контрольной деятельности, публиковать экспертные заключения в средствах массовой информации, а также направлять экспертные заключения в компетентные государственные органы и должностным лицам³²⁷.

Думается, что общественный финансовый контроль имеет смысл только в том случае, если он осуществляется реально независимыми (а не имитационными) общественными структурами, способными к объективному критическому анализу деятельности власти по управлению публичными финансами. Именно такие субъекты, осуществляя риск-менеджмент, могут способствовать надлежащей реализации бюджетно-правовых моделей

³²⁶ См.: Кененова И. П. Трудно ли элитам применить закон к себе? // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 1. С. 15–36.

³²⁷ См.: Котов В. В. О правовых механизмах общественного финансового контроля // Финансовое право. 2013. № 3. С. 7–11.

регулирования либо предотвращать конструирование неэффективных (дефектных) моделей.

Итак, изучение правового статуса субъектов управления рисками в бюджетных правоотношениях позволяет сделать следующие выводы.

Установлено, что в настоящее время нет единого и единственного субъекта, ответственного за управление рисками в бюджетных правоотношениях.

Посредством исследования структурно-организационного и содержательного элементов правового статуса субъектов риск-менеджмента в бюджетных правоотношениях выявлены правовые предпосылки участия соответствующих субъектов в процессе управления рисками, а также определены их общие функциональные роли в нем.

Представляется, что к числу риск-менеджеров в финансово-бюджетной сфере соответствующие субъекты бюджетного права могут быть отнесены в силу предоставленных им полномочий по выработке финансовой и бюджетной политики, принятию нормативных правовых актов, регламентирующих функционирование бюджетной системы, непосредственному управлению финансовыми ресурсами, осуществлению экспертизы, контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, разрешению финансовых споров. Именно в рамках реализации названных полномочий и осуществляется управление рисками, т. е. воздействие на риск, приводящее к изменению какой-либо одной или нескольких характеристик риска.

Все субъекты бюджетного права, так или иначе вовлеченные в процесс риск-менеджмента, могут быть разделены на две группы: субъекты общей компетенции, для которых управление рисками не является основным направлением деятельности, и субъекты специальной компетенции, значительная часть функционала которых непосредственно связана с организацией и осуществлением риск-менеджмента в финансово-бюджетной сфере. К первой группе субъектов могут быть отнесены Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ, главные

администраторы (администраторы) бюджетных средств, судебные органы и органы прокуратуры, общественные институты. Ко второй группе относятся Минфин России, Федеральное казначейство, Счетная палата РФ и предложенный автором к учреждению в Российской Федерации НФИ — Национальное финансово-бюджетное агентство.

Безусловно, перечисленные субъекты риск-менеджмента не обладают тождественным набором правовых средств управления рисками в бюджетных правоотношениях. Каждый из них имеет в большей или меньшей степени ограниченное влияние на функционирование бюджетной системы, в связи с чем только совокупные усилия всех субъектов управления рисками могут обеспечить достижение стратегической цели риск-менеджмента.

Кроме того, и сами риски в названной сфере представляют собой чрезвычайно сложную подсистему, объединяющую разнородные предпосылки (факторы) риска и вероятные последствия рискованных явлений. Поэтому полагаем, что целостное представление о роли каждого субъекта в управлении рисками не может быть сформировано без детального исследования классификации рисков в сфере бюджетных правоотношений и соответствующих правовых средств, применяя которые, субъекты воздействуют на риски.

Глава 3. КЛАССИФИКАЦИЯ РИСКОВ В БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

§ 3.1. Основания классификации рисков в бюджетных правоотношениях

Классификация является одним из древнейших и наиболее распространенных методов познания³²⁸. Гносеологическая ценность классификации заключается в том, что она позволяет упорядочивать и систематизировать накопленные знания. При этом важно учитывать, что систематизация должна соответствовать принципам полноты, достаточности, исключительности, не допуская пересечения классификационных единиц и выделения видов на основе индивидуальных (уникальных) признаков³²⁹.

На основании изложенного полагаем, что разграничение рисков в бюджетных правоотношениях по классификационным группам, с одной стороны, обеспечит формирование целостного представления о рисках, а с другой — позволит более детально рассмотреть внутренние видовые модификации рисков, выявить обуславливающие их факторы, а также предложить соответствующие правовые средства риск-менеджмента. Итак, рассмотрим основания для классификации рисков в бюджетных правоотношениях более подробно.

В первую очередь следует отметить, что в настоящее время бюджетная деятельность осуществляется на всех уровнях публичной власти. Поэтому в зависимости от уровня бюджетной системы риски в бюджетных правоотношениях можно разделить на федеральные, региональные и муниципальные. Объем каждой из данных групп риска и обуславливающие их факторы определяются перечнем бюджетных полномочий

³²⁸ См.: *Степкина М. В.* Гносеологический статус классификации как формы познания : автореф. дис. ... канд. филос. наук. Самара, 2006. С. 3.

³²⁹ См.: *Берг Л. Н.* Теоретические основания классификации правового воздействия // Современное право. 2016. № 1. С. 11–16.

соответствующего публично-правового образования (ст. 7–9 БК). При этом в силу законодательно закрепленного принципа единства бюджетной системы правовые средства управления рисками на трех названных уровнях в целом имеют сходный состав.

Между тем в бюджетном законодательстве встречаются некоторые различия в составе средств управления федеральными, региональными и муниципальными рисками, связанными, например, с угрозой несбалансированности бюджета. Так, для региональных и местных бюджетов установлен верхний предел дефицита бюджета (ст. 92¹ БК) в размере соответственно 15 и 10 % общего годового объема доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений (для местных бюджетов также без учета поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений). Однако, несмотря на то что сбалансированность бюджета обоснованно признается условием обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации³³⁰, для федерального бюджета такое средство управления риском несбалансированности бюджета, как установление предельного значения бюджетного дефицита, не предусмотрено. Аналогичная ситуация и в области рисков, сопряженных с управлением государственным (муниципальным) долгом, когда предельные объемы государственных (муниципальных) заимствований и государственного (муниципального) долга установлены только для субъектов РФ и муниципальных образований (ст. 106, 107 БК).

Необходимо при этом отметить, что существуют и такие средства управления рисками финансовой устойчивости, которые, напротив, доступны исключительно для Российской Федерации и которыми не располагают субъекты РФ и муниципальные образования. К числу таких средств относится, например, создание суверенных фондов, представляющих собой обособленную часть бюджета с особым правовым режимом³³¹.

³³⁰ См.: *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации ...

³³¹ О правовом режиме суверенных фондов подробнее см.: *Поветкина Н. А.* Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации // Журнал рос. права. 2016. № 6. С. 100–115 ;

Риски в бюджетных правоотношениях могут быть классифицированы также в зависимости от объекта, по поводу которого складываются названные правоотношения. В доктрине финансового права бюджетные правоотношения принято разграничивать на материальные (имущественные) и процессуальные (неимущественные)³³². Если первые в качестве объекта имеют имущество — средства бюджета, то вторые возникают по поводу объектов неимущественного характера — закона о бюджете, бюджетной росписи и др. Таким образом, можно выделить как имущественные, так и неимущественные риски.

Действенным средством управления имущественными рисками в бюджетных правоотношениях выступает институт бюджетных мер принуждения, применяемых за совершение бюджетного нарушения (ст. 306² БК). Традиционно в финансово-правовой науке выделяют превентивную и восстановительную цели названных мер государственного принуждения. Следовательно, данные меры, с одной стороны, обеспечивают предупреждение риска имущественных потерь бюджета (например, в случае приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов за нарушение условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов), а с другой — позволяют устранить негативные финансовые последствия уже наступившего рискованного явления (например, при бесспорном взыскании суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления бюджетного кредита, и (или) платы за пользование ими).

Помимо бюджетных мер принуждения, к числу правовых средств управления имущественными рисками, направленных на минимизацию негативных финансовых последствий, могут быть также отнесены режим

Шевченко Е. Е., Комягин Д. Л. Суверенные фонды в Российской Федерации: происхождение, формирование и управление // Публично-правовые исследования: электрон. журнал. — 2016. — № 2. — С. 55–84.

³³² См.: *Пешкова Х. В.* Сочетание публично-правовой и гражданско-правовой природы отношений в сфере реализации института бюджетного устройства России // Финансовое право. 2015. № 11. С. 29–34.

иммунитета бюджета³³³, казначейский кредит (как инструмент управления ликвидностью счетов бюджетов)³³⁴, финансовый контроль³³⁵ и др.

Неимущественные риски проявляются в процессуальных бюджетных правоотношениях, складывающихся в том числе по поводу составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов. Средствами управления данными рисками выступают институт временного управления бюджетом³³⁶, институт временной финансовой администрации³³⁷ и др.

В зависимости от стадии бюджетного процесса можно выделить следующие риски в бюджетных правоотношениях: риски на стадии составления проектов бюджета; риски на стадии рассмотрения и утверждения бюджетов; риски на стадии исполнения бюджетов; риски на стадии составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

К средствам управления данной группой рисков могут быть отнесены: институт бюджетно-правовых процессуальных сроков³³⁸, гарантирующий упорядоченность бюджетной деятельности публично-правовых образований во времени; правовой механизм согласительных процедур, способствующий разрешению разногласий между ветвями власти в условиях высокой политической конфликтности бюджетного процесса³³⁹, и др.

В рамках изучения правового статуса субъектов управления рисками в бюджетных правоотношениях в § 2.2 настоящей работы было установлено,

³³³ Подробнее см.: *Поветкина Н. А.* Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ // Журнал рос. права. 2015. № 5. С. 101–110.

³³⁴ Подробнее см.: *Гвызин О. Л., Кузина М. И.* Казначейский кредит как инструмент управления ликвидностью счетов бюджетов в регионах // Бюджет. 2015. № 9. С. 46–49.

³³⁵ Более подробно современные проблемы финансового контроля будут исследованы в § 3.3 настоящей работы

³³⁶ Предусмотренный ст. 190 БК институт временного управления бюджетом призван минимизировать негативные последствия ситуации, когда очередной финансовый год начинается в отсутствие утвержденного бюджета.

³³⁷ Предусмотренная гл. 19¹ БК временная финансовая администрации вводится в случае необходимости подготовки и осуществления мер по восстановлению платежеспособности субъекта РФ или муниципального образования.

³³⁸ Подробнее см.: *Краснова Н. В.* Сроки в бюджетном праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.

³³⁹ Подробнее см.: *Карасева М. В.* Согласительные процедуры в федеральном бюджетном законодательстве // Журнал рос. права. 2003. № 1 (73). С. 52–60.

что все субъекты бюджетного права так или иначе вовлечены в процесс риск-менеджмента и могут быть разделены на две группы — субъекты общей компетенции, для которых управление рисками не является основным направлением деятельности, и субъекты специальной компетенции, значительная часть функционала которых непосредственно связана с организацией и осуществлением риск-менеджмента. В связи с этим в зависимости от статуса субъекта управления рисками можно выделить риски, управление которыми осуществляют субъекты общей компетенции, и риски, управление которыми осуществляют субъекты специальной компетенции.

Различиями в правовом статусе названных субъектов управления рисками в бюджетных правоотношениях обусловлены и особенности имеющихся в их распоряжении правовых средств риск-менеджмента. Так, например, арбитражные суды участвуют в управлении рисками путем судебного контроля законности осуществления публичных полномочий в финансово-бюджетной сфере. Между тем предметом судебного контроля арбитражных судов как субъектов общей компетенции выступает деятельность государственных (муниципальных) органов не только в финансово-бюджетной, но и в других сферах публичного управления (здравоохранение, строительство, природопользование и т. д.). В то же время субъектам специальной компетенции, например Счетной палате РФ, предоставлены такие специфические средства управления рисками в бюджетных правоотношениях, как стратегический аудит, аудит эффективности (п. 4, 6, 7 ст. 14 действующего Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»).

Следующим основанием для классификации рисков в бюджетных правоотношениях является источник происхождения фактора риска. В § 2.1 настоящей работы, изучая стадию идентификации рисков, мы установили, что рисковые явления в бюджетных правоотношениях могут быть обусловлены как внутренними факторами, связанными с практической

реализацией самого бюджетно-правового механизма, так и внешними факторами, которые генерируются за пределами бюджетной системы (в рамках иных звеньев финансовой системы, международных политических и экономических процессов и т. д.). В связи с этим риски в бюджетных правоотношениях можно разделить на внешние и внутренние.

Приведенные классификации рисков отражают отдельные аспекты рисковых явлений и могут упростить стадии идентификации и оценки рисков, а также реагирования на них. Но следует при этом отметить, что вся финансовая (в том числе и бюджетная) деятельность публично-правовых образований осуществляется в правовой форме и своим существованием обязана правовому регулированию. Поэтому полагаем целесообразным рассмотреть стадии правового регулирования в качестве еще одного основания для классификации. Таким образом, можно выделить две группы рисков: правотворческие риски в бюджетной сфере и правореализационные риски в бюджетных правоотношениях. Представляется, что именно эти видовые модификации риска смогут в полной мере продемонстрировать особенности функционирования правового механизма управления рисками в бюджетных правоотношениях.

§ 3.2. Правотворческие риски в бюджетной сфере

Ранее в результате изучения понятия «риск в бюджетных правоотношениях» был сделан вывод, что риски подразумевают, во-первых, вероятность возникновения препятствий для реализации действующих бюджетно-правовых моделей регулирования, а во-вторых, вероятность конструирования неэффективных (дефектных) моделей регулирования. И первое, и второе могут иметь место в процессе нормотворчества, под которым в правовой доктрине обычно понимают деятельность государства, направленную на совершенствование правовой регламентации

общественных отношений в целях достижения баланса социальных интересов, осуществляемую путем создания, изменения или отмены общеобязательных правил поведения (норм права)³⁴⁰.

Необходимо отметить, что категория «законотворческий риск» уже исследовалась в рамках общей теории права. Так, по мнению И. В. Малышевой, законотворческий риск — это «элемент политической профессиональной деятельности субъектов и участников законотворчества, представляющий собой объективно существующий набор вероятных вариантов действия норм, при которых существует возможность наступления негативных социально-правовых последствий как для адресатов норм, содержащихся в принимаемом законе, так и для иных субъектов»³⁴¹. С учетом неопределенности, присущей как общественным отношениям в целом, так и законотворчеству в частности, названный автор выделяет следующие факторы (детерминанты) законотворческого риска: рискогенные факторы среды, в которой осуществляется регламентируемая правом деятельность; общеправовые детерминанты риска в законотворчестве; внутрисистемные рискогенные факторы, характерные для самого процесса создания закона³⁴².

Поскольку законотворчество является частным случаем правотворчества, то представляется, что обозначенные И. В. Малышевой факторы законотворческого риска присущи нормотворчеству любого уровня и во всех сферах, в том числе и в финансово-бюджетной. На основании изложенного полагаем целесообразным изучить, как вышеуказанные факторы проявляются в финансово-бюджетной сфере и какие правовые средства позволяют управлять рисками, возникающими в связи с соответствующими детерминантами.

³⁴⁰ См.: Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество : науч.-практ. пособие. 2-е изд., доп. и испр. М. : Проспект, 2014. С. 51.

³⁴¹ Малышева И. В. Законотворческий риск: понятие, виды, детерминация : дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 60–61.

³⁴² См.: Там же. С. 128–129.

Рискогенные факторы среды, которая подвергается бюджетно-правовому регулированию, сопряжены с неопределенностью и непредсказуемостью самой финансовой сферы. По мнению А. Г. Карапетова, «оставленные без помощи профессиональной юридической науки законодатели в процессе нормотворческой деятельности вынуждены принимать важнейшие правовые решения интуитивно, нащупывая удачные нормы методом проб и ошибок»³⁴³. Поэтому ранее, изучая соотношение права и экономики, в качестве перспективного средства повышения качества правовых норм мы называли экономический анализ права (*Law and Economics*) — методологическое учение в юриспруденции, сохраняющее доминирующие позиции в США. Каким образом экономический анализ права может способствовать управлению правотворческими рисками в финансово-бюджетной сфере?

При ответе на данный вопрос важно отметить, что в рамках течения *Law and Economics* традиционно выделяются два основных направления — позитивный и нормативный экономический анализ права.

Методы позитивного экономического анализа права в большей степени ориентированы на прогнозирование последствий правовых реформ (*effect evaluation*)³⁴⁴, а также на исследование влияния на экономику уже действующих законов. Следовательно, позитивный экономический анализ права выполняет как прогностическую функцию, так и дескриптивную.

Считается, что предсказательная сила экономического анализа права лучше всего проявляется именно в тех случаях, когда реформа связана с регулированием чисто экономических отношений. Экономическая теория, основываясь на обширных эмпирических данных, изучает поведение субъектов в ответ на соответствующие стимулы (правовые нормы также могут рассматриваться как стимулы, определяющие поведение экономических субъектов). Изучающий закономерности взаимодействия

³⁴³ Карапетов А. Г. Политика и догматика гражданского права: исторический очерк // ВВАС РФ. 2010. № 5. С. 13.

³⁴⁴ См.: Veljanovski C. Op. cit. P. 158–193.

права и экономики позитивный экономический анализ права путем моделирования реакции адресатов правовых норм позволяет предсказывать результаты планируемого регулирования, поэтому представляется, что при регулировании финансово-бюджетных отношений, являющихся по своей природе экономическими отношениями, нельзя не учитывать выводы, полученные в рамках экономической науки.³⁴⁵

Поскольку достижения экономической науки позволяют нормотворцу лучше понять экономический феномен, затрагиваемый правовой реформой, а также осознать сложные связи между различными экономическими субъектами, можно заключить, что экономический анализ права способствует выбору оптимальных средств для достижения поставленных регуляторных целей³⁴⁶.

Действительно, практически невозможно осуществлять сколько-нибудь эффективное финансово-правовое регулирование без целостного представления о таких фундаментальных экономических категориях, как «финансы», «бюджет», «налог», «валюта», «платежный баланс», «экономическая эффективность», «инфляция», «внутренний валовый продукт» и др.³⁴⁷

Кроме того, поскольку бюджетные отношения могут быть выражены в количественной (денежной) форме, то в подготовке любой бюджетной реформы должны участвовать эксперты, применяющие статистические и математические методы. Предоставляемые ими данные особенно ценны для юриспруденции, так как являются эмоционально и идеологически нейтральными.

³⁴⁵ В данном аспекте важно отметить, что очевидные преимущества экономического анализа права при исследовании правоотношений, имеющих экономическую основу, предопределили его широкую востребованность в рамках науки гражданского права. Между тем представителями финансово-правовой доктрины методология учения *Law and Economics* в течение долгого времени незаслуженно игнорировалась. В качестве исключения можно отметить лишь финансово-правовые исследования в области налогов. Подробнее см.: *Хаванова И. А.* Об экономическом анализе в налоговом праве // *Финансовое право.* 2015. № 3. С. 36–41 ; *Ее же.* О теории экономического анализа в налоговом праве (концептуальные основы) // *Журнал рос. права.* 2015. № 5. С. 111–124 ; *Kraft G., Krenzel R.* *Economic Analysis of Tax Law: Current and Past Research Investigated.* Wittenberg, 2003.

³⁴⁶ См.: *Каранетов А. Г.* *Экономический анализ права.* М. : Статут, 2016.

³⁴⁷ См.: *Мейтарджян Д. А.* Экономический анализ права как средство управления законотворческими рисками в финансово-бюджетной сфере // *Финансовое право.* 2018. № 10. С. 43.

В качестве еще одного своего преимущества позитивный экономический анализ права предоставляет возможность выявлять экономические предпосылки исторического наследия права, т. е. ранее реализованных правовых реформ³⁴⁸, ведь для нормального развития права необходимо уяснение того, как в исторической ретроспективе экономика предопределила соответствующие правовые институты. Очевидно, что принципы сбалансированности бюджета, единства кассы или, например, бюджетное правило³⁴⁹ получили свое законодательное оформление в связи с конкретными экономическими причинами. Анализ предшествующих реформ позволяет обеспечивать последовательность правового регулирования, а такие недостаточно продуманные «маневры», как монетизация и последующая демонетизация льгот, подрывают авторитет законодателя, уважение к закону и стабильность³⁵⁰.

Учитывая изложенное, можно прийти к выводу о том, что, какими бы ни были цели бюджетной реформы, позитивный экономический анализ права, основываясь на достижениях экономической науки, позволяет выбирать те правовые решения, которые обеспечат достижение поставленных перед реформой целей наиболее эффективно.

Таким образом, воздействуя на рискогенные факторы среды, подвергаемой финансово-правовому регулированию, путем прогнозирования результатов правового воздействия и снижения неопределенности

³⁴⁸ См.: Тимофеев Е. А. Указ. соч. С. 121–122.

³⁴⁹ Под бюджетным правилом (*budgetary rule*) понимают элемент бюджетной политики, избираемой в государствах, где доходы бюджета чрезмерно зависят от экспорта углеводородного или иного сырья. Бюджетным правилом регламентируется режим распределения нефтегазовых или иных ресурсных сверхдоходов, возникающих в результате превышения фактической цены на нефть (иного сырья) над ценой базового уровня, запланированного на очередной финансовый год. Бюджетное правило применяется как макроэкономическая мера противодействия так называемой «голландской болезни», или «эффекту Гронингена», — явлению, имевшему место в Нидерландах во второй половине XX в. и обусловленному открытием в 1959 г. в провинции Гронинген крупного месторождения природного газа. Вызванное газовым экспортом экономическое процветание Нидерландов 1970-х гг. сменилось в 1980-х упадком обрабатывающей промышленности, инфляцией и рецессией в экономике. Одной из первых стран, предложивших решение названной проблемы с помощью введения бюджетного правила, стала Норвегия, учредившая в 1990 г. Государственный нефтяной фонд (*Petroleum Fund of Norway*) в целях аккумуляции нефтегазовых доходов для будущих поколений. В настоящее время институт бюджетного правила действует во множестве стран, в том числе и в Российской Федерации. О «голландской болезни» и применении бюджетного правила подробнее см.: Швандар К. В., Черкасов В. Ю., Бузова Т. Ф. «Голландская болезнь»: применение бюджетного правила и роль структурных реформ // Финансовый журнал. 2017. № 5. С. 20–32.

³⁵⁰ См.: Соколова М. А. Дефекты юридических документов : монография. М. : Юриспруденция, 2016.

финансовой сферы, позитивный экономический анализ права минимизирует риск конструирования неэффективных бюджетно-правовых моделей регулирования, т. е. выступает средством управления правотворческими рисками в финансово-бюджетной сфере.

Нейтрально предлагая оптимальные правовые решения для достижения поставленных целей регулирования, позитивный экономический анализ права тем не менее не диктует сами цели этих реформ и не подвергает их критическому анализу. В то же время с позиции управления правотворческими рисками методология выбора целей правового регулирования является не менее важным вопросом, чем поиск эффективных способов достижения уже поставленных целей. По мнению Ю. А. Тихомирова, риски в правовой сфере возникают прежде всего в процессе правотворчества, когда формируется идея, концепция закона и его «корпусный состав»³⁵¹.

И здесь на помощь приходит второе направление учения *Law and Economics* — нормативный экономический анализ права. Именно нормативное направление экономического анализа права считается одним из действенных средств, позволяющих правотворцу осуществить переход от произвольного и чисто интуитивного политико-правового выбора к научно обоснованному определению целей правовых реформ.

Прежде чем рассмотреть содержание второго направления экономического анализа права как средства управления правотворческими рисками в финансово-бюджетной сфере, назовем цели правового регулирования, которые традиционно ставятся законодателем. К ним, безусловно, относятся обеспечение защиты прав граждан, поддержание внутреннего порядка в обществе и защита его от внешних угроз, поддержка развития науки, культуры, здравоохранения, обеспечение экологической безопасности и др. Фактически названные цели во многом совпадают с функциями современного государства. Однако следует отметить, что

³⁵¹ См.: Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски.

в настоящее время, помимо названных целей, в наиболее развитых западных странах перед государством ставится и такая экономическая цель, как обеспечение экономического благосостояния общества (*economic welfare*). При этом необходимо понимать, что экономическое процветание не является самоцелью, а лишь служит базой для повышения уровня жизни и свободного развития человека, а также для более качественного осуществления государством других вышеуказанных функций.

Если позитивный экономический анализ права только предлагает правовые решения, которые позволили бы достичь экономического процветания, то нормативный анализ права идет еще дальше и уже предписывает формировать правовые институты так, чтобы они обеспечивали рост экономического благосостояния. Таким образом, с точки зрения нормативного экономического анализа права экономическая эффективность и рост экономического благосостояния общества признаются целью права³⁵².

Конечно, такой подход не мог не вызвать острых дискуссий в юридическом сообществе³⁵³. Как мы уже отмечали в § 1.1, чрезмерная зацикленность экономического анализа права на экономической эффективности многими континентальными юристами резко критикуется. Более того, даже приверженцы учения *Law and Economics* не могут прийти к единому мнению относительно нормативной составляющей экономического анализа права.

Так, представители Чикагской школы *Law and Economics*, отмечая чрезвычайную полезность позитивного экономического анализа права в вопросах оценки эффективности законодательных предложений и их влияния на распределение экономических благ, тем не менее признают ограниченность роли экономики в выработке нормативных предписаний по регулированию общественных отношений и подготовке правовых реформ.

³⁵² См.: *Mercurio N., Medema S. G.* Op. cit. P. 105.

³⁵³ См., напр.: *Лушников А. М.* «Экономический анализ права» и юриспруденция: различия и общие подходы // *Lex russica*. 2017. № 8. С. 79–89.

Йельская школа *Law and Economics* в отличие от Чикагской обосновывает необходимость широкого вторжения экономического анализа права в регулирование рыночных отношений. Иными словами, представители данной школы допускают, что экономика может диктовать праву, каким оно должно быть. При этом следует отметить, что центральной идеей Йельской школы экономического анализа права является справедливое распределение экономических благ посредством правовой системы, поэтому последователи этого стиля (хотя и именуются нормативистами) утверждают, что экономическая эффективность в том виде, как она определена Чикагской школой, не может являться конечной целью правовой системы³⁵⁴.

Безусловно, нормативный экономический анализ права не должен оставаться единственной методологией политико-правового выбора. Определяя цели правовой реформы, ошибочно и даже опасно забывать о таких традиционных политико-правовых ценностях, как свобода, справедливость, коллективная и индивидуальная безопасность³⁵⁵.

По нашему мнению, нормативный экономический анализ права, отстаивающий необходимость подчинения права достижению экономического благосостояния, может и должен применяться в качестве средства управления правотворческими рисками при определении целей бюджетных реформ. Без оглядки на экономическую эффективность финансово-правовое регулирование бюджетных отношений, являющихся по своей природе экономическими, становится бессмысленным. Конечно, необходимо оговориться, что цель достижения экономического процветания не должна ставиться в ущерб иным традиционным политико-правовым ценностям, поэтому любая бюджетная реформа возможна только в результате соответствующего политического компромисса.

Итак, если рост экономического благосостояния общества — одна из целей права, то необходимо понимать, какие законы способны обеспечить

³⁵⁴ См.: *Parisi P. Positive, Normative and Functional Schools in Law and Economics // European Journal of Law and Economics. 2004. Dec. Vol. 18. № 3. P. 259–272.*

³⁵⁵ Кроме того, должны браться в расчет и рассмотренные в § 2.1 конституционные ценности, вероятность причинения ущерба которым анализируется в рамках оценочной стадии риск-менеджмента.

достижение этой цели. Нормативный экономический анализ права исходит из того, что экономическое процветание достигается путем максимизации аллокативной экономической эффективности (*allocative economic efficiency*). Являясь одной из модификаций экономической эффективности, аллокативная эффективность подразумевает, что общество должно использовать свои ограниченные ресурсы с максимальной отдачей для общего блага³⁵⁶. Для определения экономической эффективности нормативный экономический анализ права предлагает следующие критерии.

В соответствии с первым из них — критерием эффективности по Парето³⁵⁷ — максимизация общего уровня благосостояния общества имеет место при росте благосостояния хотя бы одного члена общества при том, что экономическое положение других членов остается неизменным³⁵⁸. Поэтому Парето-оптимальным (*Pareto optimal*) будет считаться такое перераспределение экономических благ, которое не приводит к ухудшению положения кого-либо³⁵⁹. Следовательно, экономически эффективным является закон, который способствует росту благосостояния одних субъектов, не приводя при этом к потерям со стороны других субъектов.

Считается, что соответствующая критерию Парето модель роста экономического благосостояния лучше всего реализуется в условиях рыночной экономики. Ведь именно рынок, представляющий собой механизм свободного контрактирования, позволяет каждой из сторон, вступающей в договорные отношения, что-то выигрывать и увеличивать свое материальное благосостояние, повышая таким образом общий уровень благосостояния общества³⁶⁰. Применительно к финансово-бюджетной сфере примером таких отношений могут служить государственные закупки, по

³⁵⁶ См.: *Dollery B., Wallis J.* The Political Economy of Local Government. Edward Elgar Publishing, Inc. Northampton, MA, USA, 2001. P. 5 ; On efficiency and effectiveness: some definitions. Australian Government's Productivity Commission // Australian Government : сайт. URL: <http://www.pc.gov.au/research/supporting/efficiency-effectiveness/efficiency-effectiveness.pdf> (дата обращения: 19.05.2018).

³⁵⁷ Критерий эффективности по Парето (*Pareto efficiency*) назван по имени итальянского экономиста Вильфредо Парето.

³⁵⁸ См.: *Parisi P.* Op. cit.

³⁵⁹ См.: *Brownstein B.* Pareto Optimality, External Benefits and Public Goods: A Subjectivist Approach // The Journal of Libertarian Studies. 1980. Vol. 4. № 1. P. 94.

³⁶⁰ См.: *Карпанетов А. Г.* Экономический анализ права.

общему правилу осуществляемые на добровольной и взаимовыгодной основе.

Однако на практике государству далеко не всегда удастся добиться такого регулирования, при котором нет проигравшей стороны. Особенно затруднительно добиться Парето-оптимального состояния при регламентации финансово-бюджетных отношений. В связи с этим в рамках нормативного экономического анализа права применяется также и второй критерий экономической эффективности — критерий Калдора — Хикса³⁶¹.

Согласно данному критерию закон будет считаться эффективным, если рост экономического благосостояния тех, кто выигрывает от данного закона, превышает объем убытков, которые понесут субъекты, проигрывающие от такого правового решения³⁶². В названном случае предполагается, что выигравшие смогут гипотетически компенсировать проигравшим их потери и в результате будет достигаться рост общего экономического благосостояния по критерию Парето. Между тем сам по себе критерий Калдора — Хикса не требует такой компенсации, он лишь призывает нормотворца сопоставлять объемы экономического прироста и издержек и стремиться при регулировании общественных отношений обеспечивать превышение общего объема приобретений над общим объемом потерь.

Проиллюстрировать возможность применения нормативного экономического анализа права (и критерия Калдора — Хикса) в качестве средства управления правотворческими рисками можно на примере регулирования межбюджетных отношений. Обеспечение максимально эффективного и справедливого перераспределения финансовых средств между регионами в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ было и остается одним из самых проблемных аспектов российского федерализма.

³⁶¹ Критерий эффективности Калдора — Хикса (*Kaldor — Hicks Efficiency*) назван по имени английских экономистов Николаса Калдора и Джона Хикса.

³⁶² См.: *Mercurio N., Medema S. G. Op. cit. P. 105.*

Поскольку оказание государственных услуг есть системообразующий элемент любого публичного управления, то идея выравнивания бюджетной обеспеченности регионов возникла в связи с необходимостью сохранения стабильности оказания публично-правовыми образованиями стандартного набора государственных услуг таким образом, чтобы граждане независимо от места проживания в Российской Федерации могли получить минимальный стандартный набор данных услуг³⁶³.

Ежегодно в составе федерального бюджета предусматриваются дотации, составляющие Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ. Общий объем названного Фонда составляет сумму величин, необходимых для доведения бюджетной обеспеченности бюджета каждого региона до средней величины, при определении которой не учитываются десять регионов с минимальной и десять регионов с максимальной бюджетной обеспеченностью³⁶⁴.

В соответствии с действующей Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»³⁶⁵ (далее — Методика) уровень расчетной бюджетной обеспеченности региона определяется как отношение индекса налогового потенциала этого субъекта³⁶⁶ к индексу его бюджетных расходов³⁶⁷.

Согласно представленным Минфином России результатам распределения дотаций на 2018 г. лишь 12 субъектов РФ имели достаточный

³⁶³ См.: *Ильин А. В.* Правовая природа дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности // Рос. юрид. журнал. 2015. № 5. С. 156–161.

³⁶⁴ См.: *Тимушев Е. Н.* Дотации на выравнивание: совершенствование методики распределения // Финансы. 2016. № 8. С. 13–17.

³⁶⁵ См.: СЗ РФ. 2004. № 48. Ст. 4797.

³⁶⁶ В соответствии с п. 3 Методики индекс налогового потенциала — относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, определяемая с учетом уровня развития и структуры налоговой базы субъекта РФ.

³⁶⁷ В соответствии с п. 4 Методики индекс бюджетных расходов — относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта РФ по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий.

уровень бюджетной обеспеченности (т. е. соотношение индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов, превышающее единицу)³⁶⁸.

Естественные различия между субъектами РФ в богатстве природными ресурсами, благоприятности климата, выгодности географического положения и в иных параметрах обуславливают региональную дивергенцию, искусственное преодоление которой, по мнению ряда исследователей, может привести к тому, что регионы-доноры не смогут сохранить свой высокий темп развития и достаточный уровень бюджетных доходов³⁶⁹. Кроме того, в финансово-правовой доктрине высказывается позиция о том, что действующая система межбюджетных отношений с ее субсидиарной ответственностью публично-правовых образований по бюджетным обязательствам нижестоящих бюджетов негативно отражается на мотивации регионов-реципиентов увеличивать собственные доходы³⁷⁰.

По нашему мнению, существующая практика межбюджетных отношений действительно требует реформирования. Совершенствование механизма перераспределения финансовых ресурсов между регионами будет зависеть от распределения налогового потенциала (в том числе нормативов налоговых отчислений в бюджеты), а также от самой методики предоставления межбюджетных трансфертов субъектам РФ.

Если подходить к регулированию названных отношений с позиций нормативного экономического анализа права и критерия эффективности по Калдору — Хиксу, то эффективным будет считаться такой закон, регламентирующий межбюджетные отношения, при котором совокупный выигрыш регионов-реципиентов превысит общие потери регионов-доноров.

³⁶⁸ В число субъектов РФ с наиболее высоким уровнем бюджетной обеспеченности вошли г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Ленинградская область, Ненецкий автономный округ, Республика Татарстан, Самарская область, Свердловская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Сахалинская область (см.: Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на 2018 год, тыс. руб. [таблица] // Минфин России : офиц. сайт. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/11/main/FFPR_na_2018-2020_01.11.2017.pdf (дата обращения: 26.05.2018).

³⁶⁹ См., напр.: *Дубровская Ю. В.* Особенности межрегионального взаимодействия в экономической сфере: эволюционно-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 8. С. 47–51.

³⁷⁰ См.: Региональное финансовое право : монография / отв. ред. И. Б. Лагутин. М. : Юстицинформ, 2017.

В таком случае рост благосостояния регионов-реципиентов приведет к росту общегосударственного уровня благосостояния, при этом сохранится возможность будущей компенсации регионами-реципиентами понесенных регионами-донорами издержек.

Важно отметить, что финансовое выравнивание территорий — довольно распространенная практика в государствах, стремящихся сократить разрыв уровня благосостояния между наиболее богатыми и наиболее бедными регионами. Так, например, в Германии главными бенефициарами действующего механизма перераспределения финансовых ресурсов являются Берлин и восточные земли, расположенные на территории бывшей ГДР. Такое федеральное субсидирование нацелено на преодоление их отставания в развитии инфраструктуры по сравнению с западными землями, а также обусловлено недостаточной финансовой мощностью муниципалитетов пяти восточных земель³⁷¹ и Берлина³⁷². В итоге возникает парадоксальная ситуация, когда наименее обеспеченные до предоставления федеральных субсидий земли ФРГ в результате перераспределения финансирования превосходят по уровню благосостояния более экономически развитые земли³⁷³. По мнению Ю. Вандернота, такой политико-правовой выбор является оправданным в целях оживления экономики наиболее бедных субъектов федерации³⁷⁴.

По нашему мнению, помимо достижения экономической (аллокативной) эффективности, государству при регулировании межбюджетных отношений, безусловно, следует уделять внимание и такой политико-правовой ценности, как обеспечение дистрибутивной справедливости (*distributive justice*),

³⁷¹ Речь идет о следующих землях: Бранденбург, Саксония, Мекленбург — Передняя Померания, Тюрингия, Саксония-Анхальт.

³⁷² Высокая потребность в дополнительном федеральном финансировании Берлина, в 1949–1990 гг. разделенного на Восточный Берлин и Западный Берлин, вызвана различным уровнем экономического развития его муниципалитетов.

³⁷³ К примеру, земля Саксония-Анхальт, находившаяся в рейтинге благосостояния регионов до распределения субсидий на 16-м месте, поднимается на 12 позиций до 4-го места, в то время как земля Баден-Вюртемберг опускается на 11 строчек с 4-го на 15-е место. Подробнее см.: *Vandermoot J. Funding of German Lander, Mechanisms and Solidarity // Macrothink Institute : сайт. URL: <http://www.macrothink.org/journal/index.php/rae/article/download/5252/4345> (дата обращения: 02.06.2018). P. 14.*

³⁷⁴ См.: *Ibid.* P. 15.

т. е. соответствия правовых решений социальным идеалам относительно распределения экономических благ, убытков и иных неблагоприятных последствий. Во многих западных странах дистрибутивная справедливость проявляется в институтах прогрессивной шкалы налогообложения и сильного социального государства, нацеленного на создание максимально равных для всех стартовых возможностей посредством гигантского перераспределения ресурсов в пользу наименее успешных членов общества, при этом не разрушая окончательно меритократические³⁷⁵ принципы и не лишая сильных, талантливых и успешных всех естественным образом приобретаемых материальных преимуществ³⁷⁶.

Поэтому представляется, что регулирование межбюджетных отношений и финансовое выравнивание территорий путем перераспределения финансовых ресурсов между регионами на основе нормативного экономического анализа права должны осуществляться таким образом, чтобы не допускалось лишение регионов-доноров всех стимулов к дальнейшему экономическому развитию.

Итак, наряду с позитивным направлением учения *Law and Economics* нормативный экономический анализ права может применяться в качестве средства управления нормотворческими рисками, обусловленными рискогенными факторами среды (т. е. неопределенностью самой финансовой сферы, подвергаемой правовому регулированию). Следование идеям нормативного экономического анализа права при подготовке бюджетной реформы будет являться гарантией повышения общего уровня экономического благосостояния общества путем достижения аллокативной экономической эффективности, обеспечивающей использование ограниченных финансовых ресурсов с максимальной отдачей. Таким образом, нормативный экономический анализ права позволяет минимизировать риск принятия неэффективных правовых норм.

³⁷⁵ Меритократия (от лат. *meritus* — «достойный» + др.-греч. κράτος — «власть, правление») — власть, основанная на заслугах.

³⁷⁶ См.: Каранетов А. Г. Экономический анализ права.

Между тем необходимо отметить, что для оценки общего уровня эффективности правового решения важно учитывать не только предполагаемый экономический эффект для адресатов бюджетной реформы, но также и издержки государства на ее реализацию. По нашему мнению, детерминанты риска возникновения необоснованных бюджетных расходов на приведение в исполнение правовых норм также лежат в плоскости рискогенных факторов финансовой среды, а к числу средств управления указанным риском может быть отнесен институт оценки регулирующего воздействия (*Regulatory Impact Assessment*).

Отдельные элементы оценки регулирующего воздействия, являющейся логическим продолжением экономического анализа права, стали внедряться в некоторых западных странах еще с 60-х гг. XX в. В 2010 г. Европейской комиссией был принят меморандум, ознаменовавший переход Европейского союза от качественного регулирования (*better regulation*) к умному регулированию (*smart regulation*), фундаментом которого выступает оценка регулирующего воздействия³⁷⁷. К 2015 г. практически во всех странах ОЭСР проведение оценки регулирующего воздействия было закреплено в качестве обязательного этапа законотворческой деятельности исполнительной власти³⁷⁸.

В настоящее время в мире применяются различные методики оценки регулирующего воздействия³⁷⁹. В целом в зарубежной практике сформировалось два основных подхода к проведению оценки регулирующего воздействия: широкий, когда оценка регулирующего воздействия применяется в отношении всех разрабатываемых законопроектов, и узкий (целевой), в соответствии с которым

³⁷⁷ См.: Smart Regulation in the European Union. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM (2010) 543 final, Brussels, 8.10.2010 // EUR-Lex.europa.eu : сайт. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF> (дата обращения: 26.06.2018).

³⁷⁸ См.: OECD Regulatory Policy Outlook 2015 // OECDiLibrary : сайт. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en> (дата обращения: 26.06.2018). P. 15.

³⁷⁹ См.: Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers // OECD : сайт. URL: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf> (дата обращения: 26.06.2018).

анализируются лишь законопроекты, влекущие бюджетные ассигнования или касающиеся налогов³⁸⁰.

Исходя из содержания п. 4 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»³⁸¹, в Российской Федерации воспринят скорее широкий подход, поскольку оценке регулирующего воздействия подвергаются проекты всех нормативных актов³⁸² на предмет обоснованности решения проблемы предлагаемым регулированием, наличия избыточных барьеров и необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности, а также вероятности возникновения необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Для целей настоящей работы наиболее важным является последний аспект оценки регулирующего воздействия. Представляется, что для управления правотворческими рисками в финансово-бюджетной сфере анализ возможных расходов бюджета на реализацию правовых реформ имеет существенное значение. Более того, важно учитывать, что даже если планируемая реформа сама по себе и не связана с финансово-правовым регулированием, то, требуя соответствующих бюджетных ассигнований, она становится значимой с точки зрения риск-менеджмента.

³⁸⁰ См.: *Степкин С. П.* Оценка регулирующего воздействия как инструмент законотворчества // Закон. 2017. № 11

³⁸¹ См.: СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

³⁸² В связи с этим рядом специалистов высказывается необходимость установления критериев отбора законопроектов, подлежащих обязательной оценке регулирующего воздействия, в целях сокращения трудозатрат на проведение оценки регулирующего воздействия, а также повышения качества заключений об оценке регулирующего воздействия тех законопроектов, которые действительно могут оказать существенное влияние. См., напр.: *Волошинская А. А.* Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий // Государственное управление : электрон. вестник. 2015. Апр. Вып. 49. С. 52–74.

Поэтому при подготовке любой реформы нормотворцу следует учитывать не только соотношение выгод и издержек (по критериям Парето или Калдора — Хикса) адресатов правового регулирования, но также и расходы бюджета на введение в действие правовых норм. Если по результатам оценки регулирующего воздействия проекта нормативного акта выяснится, что издержки бюджета (т. е. налогоплательщиков) превышают те выгоды, которые может обеспечить введение предлагаемого регулирования, то в целом такая реформа вряд ли может быть признана эффективной.

В настоящее время оценка соответствующих расходов бюджетов бюджетной системы РФ, которые может повлечь принятие нормативного акта, отражается в отдельном разделе сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, форма которого утверждена Минэкономразвития России (см. приказ Минэкономразвития России от 27.05.2013 № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия»³⁸³). Помимо этого, Минэкономразвития России также осуществляется проверка качества отчетов о проведении оценки регулирующего воздействия путем выдачи заключений на отчеты о проведении оценки регулирующего воздействия, составляемые федеральными органами исполнительной власти — разработчиками соответствующих проектов нормативных актов³⁸⁴.

Кроме экономического анализа права и оценки регулирующего воздействия, еще одним средством управления нормотворческими рисками,

³⁸³ См.: Рос. газ. 2013. 21 авг.

³⁸⁴ Так, например, Минэкономразвития России выдано отрицательное заключение от 23.03.2018 № 7408-СШ/Д26и об оценке регулирующего воздействия на подготовленный Минпромторгом России проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 4 и 7 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации», которым предлагалось запретить использование судов иностранной постройки в некоторых целях торгового мореплавания без учета того обстоятельства, что в случае запрета на использование судов иностранного производства потери федерального бюджета только от непоступления таможенных пошлин могут составить более 112 млрд руб. в год (см.: Паспорт проекта «О внесении изменений в статью 4 Кодекса торгового мореплавания» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов : сайт. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#search=02/04/01-18/00077599&npa=77599> (дата обращения: 26.06.2018).

сопряженными с рискогенными факторами финансовой сферы, выступает институт государственного аудита, осуществляемого Счетной палатой РФ. Роль высшего органа государственного аудита в минимизации правотворческих рисков обусловлена содержанием контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты РФ, в которое входит предварительный аудит формирования федерального бюджета (СГА 201 «Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Предварительный аудит формирования федерального бюджета», утвержденный Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 23.07.2014 № 37К (983)³⁸⁵), нацеленный на установление соответствия проекта закона о бюджете требованиям законодательства, а также определение обоснованности показателей федерального бюджета. По результатам осуществления предварительного аудита Счетной палатой РФ составляется заключение на проект федерального закона о федеральном бюджете, в котором отражены выводы Счетной палаты РФ о качестве прогнозирования социально-экономического развития (в том числе макроэкономических показателей), обоснованности и достоверности основных параметров федерального бюджета, качестве прогнозирования доходов бюджета, а также о достоверности и обоснованности планируемых бюджетных ассигнований.

Таким образом, государственный аудит снижает риск принятия Федеральным Собранием РФ федерального закона о федеральном бюджете, содержащего необоснованные и недостоверные показатели.

Исследуя в § 2.2 правовой статус субъектов управления рисками в бюджетных правоотношениях, мы отмечали, что в современных развитых странах наряду с высшими органами аудита в качестве риск-менеджеров действуют также НФИ.

Рассматривая НФИ в качестве субъекта управления правотворческими рисками, обусловленными рискогенными факторами финансовой сферы, следует учитывать, что в настоящее время в зарубежных странах лишь

³⁸⁵ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

у небольшого количества НФИ есть прямо предусмотренная законом обязанность осуществлять оценку и анализ таких рисков. Между тем большинство НФИ независимо от правовой регламентации данной обязанности выражают мнение о выявленных рисках, по крайней мере, в качественном отношении. Более того, в некоторых странах (например, Канаде, Нидерландах, США, Южной Корее) НФИ в рамках полномочий по проведению экспертизы финансово-бюджетных инициатив осуществляют и квантификацию рисков, сопряженных с доходами или расходами бюджетов.

Кроме того, в большинстве стран ОЭСР НФИ осуществляют также проверку подготовленных правительством среднесрочных макроэкономических прогнозов и расчетов долгосрочных финансово-бюджетных сценариев, включающих в том числе анализ чувствительности (*sensitivity analyses*)³⁸⁶. Однако в ряде стран (Бельгия, Великобритания, Ирландия, Канада, США) НФИ готовят собственный макроэкономический прогноз, проводят анализ чувствительности и стресс-тесты, нацеленные на обеспечение устойчивости финансовой системы³⁸⁷.

В связи с изложенным полагаем, что в случае успешной имплементации в отечественный правопорядок зарубежного опыта функционирования НФИ Национальное финансово-бюджетное агентство, обеспечивающее Федеральное Собрание РФ необходимыми данными о рисках, которые могут повлечь финансово-бюджетные (в первую очередь правительственные) инициативы.

Следующую классификационную подгруппу правотворческих рисков в финансово-бюджетной сфере составляют риски, обусловленные общеправовыми детерминантами риска в законотворчестве.

³⁸⁶ Под анализом чувствительности в финансовом планировании понимают оценку изменений запланированного результата в зависимости от изменения влияющих на него переменных величин. Подробнее см.: A guide to sensitivity analysis // CFI : сайт. URL: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/modeling/what-is-sensitivity-analysis/> (дата обращения: 29.03.2018).

³⁸⁷ См.: *Kopits G.* Op. cit. P. 63.

По мнению И. В. Малышевой, общеправовыми детерминантами риска в законотворчестве выступают характеристики и состояния тех или иных правовых явлений — источников права, уровня правосознания и правовой культуры, деформации правосознания, уровня развития юридической науки и юридической практики, влияния на российскую правовую систему элементов иных правовых систем³⁸⁸. Следовательно, общеправовые детерминанты риска обусловлены текущим состоянием правовой реальности. Рассмотрим, какие средства позволяют управлять рисками данной группы.

Поскольку общеправовые детерминанты нормотворческих рисков в финансово-бюджетной сфере определяются, помимо прочего, состоянием источников права и внешним влиянием на них, то нельзя обойти стороной исследование проблем так называемого «мягкого права» (*soft law*)³⁸⁹. Вот уже несколько десятилетий правоведа всего мира разделены на сторонников и противников концепции «мягкого права», между которыми продолжаются непримиримые споры.

Трудно не согласиться с позицией А. В. Демина, полагающего, что «мягкое право» является продуктом эпохи постмодерна и глобализации, для которых характерен выход на первый план идей фрагментации, нестабильности, конвергенции и правового плюрализма³⁹⁰. По мнению Ж. д'Аспремона, сам концепт «мягкости» основывается на суждении о том, что бинарный подход³⁹¹ к праву не соответствует возрастающей сложности международных отношений, а для решения многомерных проблем современного мира требуются дополнительные нормативные (регулятивные) инструменты³⁹².

³⁸⁸ См.: Малышева И. В. Указ. соч. С. 130.

³⁸⁹ Под «мягким» правом понимают создаваемые международными организациями нормы рекомендательного характера.

³⁹⁰ См.: Демин А. В. Бинарный подход против относительной нормативности: к дискуссии о «мягком праве» // Закон. 2014. № 6. С. 96–105.

³⁹¹ Сторонниками бинарного подхода (*binary approach*) к праву выступают представители школы правового позитивизма, утверждающие, что право может быть только «твердым» (*hard law*), т. е. обеспеченным силой принуждения, либо это не право вовсе. Таким образом, в соответствии с бинарным подходом все регуляторы строго разграничиваются на правовые и неправовые.

³⁹² См.: D'Aspremont, J. Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials // European Journal of International Law. 2008. Vol. 19. № 5. P. 1076.

В настоящее время основными разработчиками финансовых «мягко-правовых» источников являются МВФ³⁹³, Всемирный банк³⁹⁴, ОЭСР³⁹⁵, а также ИНТОСАИ³⁹⁶.

В западной правовой доктрине для обозначения всей сложной совокупности принципов, правил, руководств (*guidance*), кодексов, стандартов и лучших практик (*best practices*) в сфере финансовых отношений применяется термин *international financial law*³⁹⁷, который зачастую переводят на русский язык, как «международное финансовое право». При этом В. В. Кудряшов справедливо отмечает, что такая трактовка не совсем корректна, поскольку согласно отечественной правовой доктрине международное финансовое право — это публичное право, т. е. подотрасль международного экономического права, субъектами которого являются только государства и международные организации, созданные на основе международных договоров³⁹⁸.

В отличие от международных договоров нормы «мягкого права» сами по себе не имеют юридической силы и могут стать обязательными для применения только в случае добровольной имплементации в соответствующих национальных правовых порядках. Необходимо отметить, что некоторые специалисты, стремясь обосновать юридическую обязательность норм «мягкого права», предлагают отождествлять их с международными обычаями — традиционными источниками международного публичного права. Между тем следует согласиться с позицией М. Джованоли о несостоятельности такого подхода, поскольку «мягкое право» не отвечает присущему международному обычаю

³⁹³ См.: INTERNATIONAL MONETARY FUND : сайт. URL: <http://www.imf.org/external/index.htm> (дата обращения: 29.06.2018).

³⁹⁴ См.: THE WORLD BANK : сайт. URL: <http://www.worldbank.org/> (дата обращения: 29.06.2018).

³⁹⁵ См.: OECD : сайт. URL: <http://www.oecd.org/> (дата обращения: 29.06.2018).

³⁹⁶ См.: INTOSAI : сайт. URL: <http://www.intosai.org/> (дата обращения: 29.06.2018).

³⁹⁷ См.: *Brummer C.* How International Financial Law Works (and How It Doesn't) // *Georgetown Law Journal*. 2011. Vol. 99. P. 260.

³⁹⁸ См.: *Кудряшов В. В.* «Мягкое право» как метод регулирования международных финансовых отношений в зарубежной доктрине международного финансового права // *Финансовое право*. 2013. № 4. С. 8–12 ; № 5. С. 17–21.

признаку *opinio juris*, т. е. всеобщности признания юридической обязательности³⁹⁹.

Напротив, одним из главных недостатков «мягкого права» называют его нелегитимность, обусловленную довольно слабым с точки зрения демократических принципов представительством государств (особенно развивающихся) в процессе создания международных стандартов финансовой деятельности. Фактически международные финансовые организации, которые разрабатывают эти стандарты, в известной мере подвержены воздействию со стороны небольшой группы наиболее влиятельных стран мира.

Вместе с тем у «мягкого права» есть и неоспоримые преимущества, к которым обычно относят гибкость и низкую степень формализованности, ведь вызовы современной глобальной финансовой системы, требующие незамедлительных, широких по охвату и разнообразных по содержанию мер и привели к отступлению от прежнего чрезмерно времязатратного и бюрократизированного процесса заключения международных договоров (конвенций), регулирующих финансовые отношения. Иными словами, в связи с развитием идей дерегулирования, а также новых информационных технологий и финансовой инженерии была поставлена под вопрос адекватность формального, «твердо-правового» механизма регулирования международной финансовой сферы⁴⁰⁰. Кроме того, содержащиеся в источниках «мягкого права» нормы, как правило, носят общий характер, т. е. сформулированы таким образом, что у государств при имплементации названных норм сохраняется возможность адаптировать их к национальному законодательству.

Итак, если «мягко-правовые» нормы не обеспечены легализованным принуждением со стороны правоохранительной системы и создаются, по

³⁹⁹ См.: *Giovanoli M.* The Reform of the International Financial Architecture after the Global Crisis // *New York University Journal of International Law & Politics.* 2009. Jan. Vol. 42. P. 101.

⁴⁰⁰ См.: *Кудряшов В. В.* Указ. соч.

сути, несuverенными субъектами, то важно понимать, какие же причины могут побудить государства следовать этим нормам.

В зарубежной доктрине выделяют репутационные, институциональные (официальные) и рыночные (экономические) стимулы для внедрения международных стандартов финансовой деятельности во внутреннее законодательство⁴⁰¹.

Безусловно, игнорирование государством ключевых международных стандартов финансовой деятельности негативно отражается на интеграции государства в мировое финансовое сообщество. Несоблюдение «мягко-правовых» норм может осложнить компаниям, находящимся в юрисдикции страны-«нарушителя», выход на зарубежные рынки капитала и привлечение иностранных инвестиций. Более того, от соблюдения международных стандартов зависит даже суверенный кредитный рейтинг страны, а также условия кредитования государства МВФ. В настоящее время «большую тройку» наиболее авторитетных международных рейтинговых агентств составляют *Moody's*⁴⁰², *Standard & Poor's (S&P)*⁴⁰³ и *Fitch Ratings*⁴⁰⁴. Присвоение данными агентствами рейтингов инвестиционной категории является необходимым условием для успешного размещения государством-эмитентом долговых инструментов на мировом финансовом рынке.

Таким образом, в действительности «мягкое право» в финансовой сфере оказывается куда более «обязывающим», чем может показаться с позиций классической теории международного публичного права. При этом, как полагает К. Бруммер, по мере совершенствования механизмов внешнего комплаенс-мониторинга со стороны международных финансовых организаций нормативное влияние международных стандартов финансовой деятельности будет еще более возрастать⁴⁰⁵.

⁴⁰¹ См.: *Fratianni M., Pattison J.* International Financial Architecture and International Financial Standards // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science.* 2002. Vol. 579. P. 191 ; *Brummer C.* Op. cit. P. 284.

⁴⁰² См.: *Moody's* : сайт. URL: <https://www.moody.com/> (дата обращения: 02.07.2018).

⁴⁰³ См.: *S&P Global* : сайт. URL: https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/home (дата обращения: 02.07.2018).

⁴⁰⁴ См.: *FitchRatings* : сайт. URL: <https://www.fitchratings.com/site/home> (дата обращения: 02.07.2018).

⁴⁰⁵ См.: *Brummer C.* Op. cit. P. 327.

Следует отметить, что отечественный законодатель, осуществляя финансово-правовое регулирование, порой учитывает международные стандарты и лучшие практики при подготовке некоторых реформ в финансовой сфере. В § 2.2 мы установили, что последняя реформа государственного аудита была нацелена на приведение статуса Счетной палаты РФ в соответствие со стандартами ИНТОСАИ. Между тем анализ положений некоторых «мягко-правовых» источников позволяет выявлять недостатки и определять направления дальнейшего совершенствования российского бюджетного законодательства. Так, например, изучая соотношение положений Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере⁴⁰⁶, разработанного МВФ, и БК, Р. Е. Артюхин пришел к выводу, что действующее (по состоянию на 2012 г.) отечественное бюджетное законодательство не в полной мере соответствует международным стандартам в части отражения в бюджетной отчетности информации о налоговых расходах (суммах налоговых льгот) и финансах государственных корпораций⁴⁰⁷. При этом следует отметить, что до настоящего времени российское бюджетное законодательство в указанной части не усовершенствовано.

По нашему мнению, ориентация на нормы «мягкого права» — гарантия того, что национальное бюджетное законодательство будет соответствовать лучшим мировым стандартам⁴⁰⁸, прошедшим проверку временем и зарекомендовавшим себя по результатам применения в практике зарубежных стран. Таким образом, повышая качество актов бюджетного законодательства, учет «мягко-правовых» норм входит в число средств управления нормотворческими рисками в финансово-бюджетной сфере. Учет положений международных стандартов финансовой деятельности как

⁴⁰⁶ См.: International Monetary Fund Code of Good Practices on Fiscal Transparency (2007) // International Monetary Fund Code : сайт. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf> (дата обращения: 02.07.2018).

⁴⁰⁷ См.: Артюхин Р. Е. Вопросы развития бюджетного права // Реформы и право. 2012. № 3. С. 15–24.

⁴⁰⁸ В частности, предлагая в § 2.2 учредить в Российской Федерации подотчетный парламенту независимый фискальный институт (Национальное финансово-бюджетное агентство), мы отмечали необходимость законодательной регламентации его статуса в соответствии с разработанными ОЭСР Модельными принципами функционирования независимых фискальных институтов (советов).

средство управления рисками воздействует на общеправовые детерминанты риска, минимизируя вероятность наступления рискованного явления в виде создания некачественной правовой нормы.

Между тем процесс нормотворчества сопряжен не только с риском создания неэффективного правового регулирования, но также и с вероятностью негативного отклонения от уже утвержденных и действующих бюджетно-правовых моделей регулирования, т. е. с возможностью принятия «незаконного закона». В таком случае, когда рискованное явление в виде принятия нормы, противоречащей нормативному акту, обладающему большей юридической силой, уже наступило, вступает в действие следующее средство риск-менеджмента — судебный нормоконтроль.

Ранее отмечалось, что судебные органы относятся к традиционным субъектам управления рисками в финансово-бюджетной сфере. Предоставленные судам полномочия по судебному нормоконтролю подразумевают возможность признания недействующим нормативного правового акта, если он противоречит нормативному акту, имеющему большую юридическую силу.

В теории права многократно предпринимались попытки осуществить классификацию видов судебного нормоконтроля путем его разделения на прямой и косвенный, абстрактный и конкретный. Между тем в правовой доктрине по-прежнему отсутствует единая позиция относительно оснований для разграничения нормоконтроля на указанные классификационные группы. По нашему мнению, логически непротиворечивой является классификация, предложенная И. М. Евловым, в соответствии с которой абстрактный и конкретный нормоконтроль разграничиваются по критерию содержащего в себе угрозу нарушения прав реального либо возможного применения оспариваемого нормативного положения в отношении заявителя, а критерием для разделения судебного нормоконтроля на прямой и косвенный выступает соотношение проводимой судом проверки

нормативного акта с рассматриваемым делом, в рамках которого эта проверка проводится⁴⁰⁹.

Таким образом, в рамках конкретного нормоконтроля с заявлением о проверке нормативного акта в суд обращается лицо, когда оспариваемый акт может непосредственно нарушить его субъективные права, в то время как абстрактный нормоконтроль⁴¹⁰ не связан с ситуациями нарушения субъективных прав конкретных лиц. Прямой нормоконтроль осуществляется в рамках дела о проверке нормативного правового акта, а косвенный — в рамках иного дела, при разрешении которого суду необходимо установить норму, подлежащую применению.

Следует отметить, что судебный нормоконтроль можно также разграничить на конституционный (осуществляемая Конституционным Судом РФ проверка нормативных правовых актов на соответствие Конституции) и административный (осуществляемая Верховным Судом РФ и судами общей юрисдикции проверка нормативных правовых актов во всех иных, помимо проверки конституционности, случаях).

В финансово-бюджетной сфере в качестве средства управления законотворческими рисками могут применяться все вышеуказанные виды судебного нормоконтроля. При этом важно учитывать значительную роль органов прокуратуры в содействии осуществлению судами функции по проверке нормативных правовых актов. Так, в соответствии с абз. 3 п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор, осуществляя надзор, уполномочен обращаться в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия нормативного акта федеральному закону. В рамках обеспечения законности в бюджетной сфере за 2017 г. органами прокуратуры было подано 7 919 исков и заявлений, значительную часть которых составляют заявления о проверке нормативных правовых актов, регулирующих

⁴⁰⁹ См.: *Евлоев И. М.* Классификация судебного нормоконтроля: некоторые аспекты // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 5. С. 25–30.

⁴¹⁰ Примером абстрактного нормоконтроля может выступить проверка конституционности федерального закона по запросу в Конституционный Суд РФ 1/5 депутатов Государственной Думы (ст. 84 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

бюджетные отношения⁴¹¹. Между тем следует согласиться с позицией о том, что названная деятельность прокуратуры не может быть признана в полной мере нормоконтролем, поскольку у прокуратуры отсутствуют полномочия по лишению объекта проверки юридической силы и приостановлению его действия⁴¹². Такими полномочиями наделены исключительно судебные органы, в связи с чем в правовой доктрине их зачастую именуют «негативным» законодателем, отменяющим правовые нормы⁴¹³.

Осуществление проверки правовых норм, создаваемых политизированными ветвями власти (законодательной и исполнительной), неизбежно придает судебному нормоконтролю политический характер, вовлекая суды в «деликатное политическое маневрирование далеко не последнего порядка»⁴¹⁴. Оказываясь в эпицентре политической системы, в целях избежания политической ответственности судебная власть, как правило, стремится максимально дистанцироваться от политических рисков, сопряженных с «негативным» нормотворчеством. При этом финансово-бюджетная сфера во все времена являлась одной из наиболее политически напряженных, что обуславливает потребность судебных органов при осуществлении нормоконтроля устраниваться от решения политических вопросов, которые могли бы быть решены законодательной или исполнительной властью. Несмотря на изложенное, представляется, что судебный нормоконтроль является действенным средством управления нормотворческими рисками, опосредованными общеправовыми детерминантами риска, и позволяет избавлять правовую систему от правовых норм, негативно отклоняющихся от бюджетно-правовых моделей регулирования более высокого порядка⁴¹⁵.

⁴¹¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры РФ за январь — декабрь 2017 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации : сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/> (дата обращения: 20.07.2018).

⁴¹² См.: *Зайцев П. В.* Виды судебного нормоконтроля // *Рос. судья.* 2003. № 4. С. 4–8.

⁴¹³ См.: *Немцева В. Б.* Особенности судебного решения по делам об оспаривании нормативных правовых актов // *Lex russica.* 2018. № 2. С. 105–118.

⁴¹⁴ *Kommers D.* Comparative Judicial Review and Constitutional Politics // *World Politics.* 1975. Vol. 27. № 2. P. 297 (цит. по: *Марченко М. Н.* Судебное правотворчество и судейское право. М.: Проспект, 2011).

⁴¹⁵ См., например, знаковое Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год”, “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений

К следующей подгруппе нормотворческих рисков в финансово-бюджетной сфере относятся риски, обусловленные внутрисистемными рискогенными детерминантами, присущими самому процессу создания закона (либо иного нормативного акта). По нашему мнению, одним из главных таких рискогенных факторов выступает феномен лоббизма (от англ. *lobby* — «кулуары»).

Теория правового регулирования лоббистской деятельности начала формироваться еще в конце XIX — начале XX в. Возникновение интереса к проблеме лоббизма во многом объяснялось процессами демократизации политической системы в западных странах, при этом одними из первых их стали изучать политологи, рассматривавшие лоббизм как систему представительства интересов и взаимодействия государства с группами давления⁴¹⁶. Сегодня лоббирование — это неизменный спутник всякой нормотворческой деятельности практически в любом государстве.

В России к этому явлению до настоящего времени не сформировался однозначный подход. Некоторые специалисты отождествляют лоббизм с коррупцией, полагая, что он противоречит сути народного представительства, превращает демократические институты в инструменты влияния на власть со стороны отдельных групп интересов⁴¹⁷. Другие исследователи видят в лоббизме потенциал для самоорганизации гражданского общества и в качестве критерия для разграничения лоббизма и коррупции предлагают законность отстаиваемого лоббистами интереса⁴¹⁸.

Поскольку лоббирование едва ли может быть полностью «изъято» из нормотворческих процессов, то наиболее оптимальным выходом в такой ситуации становится институционализация лоббистской деятельности,

к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского» (см.: СЗ РФ. 2004. № 19 (Ч. 2). Ст. 1923 ; № 29 (поправка).

⁴¹⁶ См.: *Сиротенко С. П.* Нормативно-правовое регулирование лоббизма: российский и зарубежный опыт : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 4.

⁴¹⁷ См.: *Чебыкин И. В.* Институционализация лоббистской деятельности (конституционно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 4 ; *Колосова Н. М.* Лоббизм и коррупция // Журнал рос. права. 2014. № 2. С. 53 ; *Абрамова А. И.* Лоббизм в законотворческой деятельности // Там же. № 6. С. 16.

⁴¹⁸ См.: *Субочев В. В.* Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов // Право и политика. 2007. № 3. С. 68–75.

придание ей цивилизованных форм. По такому пути пошли в США — стране с наиболее развитым законодательством о лоббизме.

Центральным нормативным правовым актом, регулирующим лоббистскую деятельность в США, является Закон о раскрытии лоббистской деятельности 1995 г.⁴¹⁹, закрепивший правовые статусы лоббистов, их клиентов, должностных лиц органов государственной власти, легальные дефиниции терминов «лоббистская деятельность», «лоббистский контакт», а также обязательную регистрацию лоббистов в палатах Конгресса США и регулярную отчетность о лоббистских контактах. Под лоббистскими контактами понимаются осуществляемые в рамках лоббистской деятельности устные и письменные обращения от имени клиентов к должностным лицам по вопросам выработки государственной политики, принятия законов и подзаконных актов, заключения федеральных контрактов, выделения финансирования, выдачи лицензии или назначения должностных лиц, для которого требуется одобрение Сената.

Как мы отмечали в § 2.2, вносимый Президентом США проект закона о бюджете является лишь основой для «реального» бюджета, который в действительности формируется именно законодательной властью. Поэтому 90 % деятельности Конгресса США приходится на процесс рассмотрения и утверждения федерального бюджета. А продолжающиеся со времен Нового курса Ф. Д. Рузвельта изменения роли государства и обусловленный ими стремительный рост федерального бюджета⁴²⁰ неизбежно привели к тому, что бюджетный лоббизм в США сформировался в качестве отдельного направления деятельности множества заинтересованных групп⁴²¹. Заинтересованные группы, являющиеся клиентами профессиональных лоббистов, состоят из корпораций, бизнес-ассоциаций, университетов, общественных организаций, органов государственной власти штатов

⁴¹⁹ См.: The Lobbying Disclosure Act of 1995 (Public Law 104-65) // GPO : сайт. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-109/pdf/STATUTE-109-Pg691.pdf> (дата обращения: 27.07.2018).

⁴²⁰ В 2018 финансовом году расходы федерального бюджета США составили более 4 трлн. дол. (см.: Budget of the U.S. Government // GPO : сайт. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2018-BUD/pdf/BUDGET-2018-BUD.pdf> (дата обращения: 27.07.2018).

⁴²¹ См.: Костяев С. С. Лоббизм в бюджетном процессе США : дис. ... канд. полит. наук. М., 2009. С. 51.

и местного самоуправления, которые с помощью различных методов ведут борьбу за доступ к бюджетным ассигнованиям.

Важно также отметить, что в США обеспечению прозрачности лоббистской деятельности, а также совершенствованию этических и профессиональных стандартов в данной сфере способствует Американская лига лоббистов (*American League of Lobbyists*), функционирующая с 1979 г. И хотя Американская лига лоббистов во многом преуспела в выводе лоббизма из-под коррупционного влияния, по-прежнему остаются негативные явления, связанные, например, с оказанием крупными компаниями финансовой поддержки определенным кандидатам на выборах, которые в последующем могут оказать содействие в вопросах принятия соответствующего закона, заключения государственного контракта либо получения финансовых льгот⁴²². Между тем финансирование избирательных кампаний далеко не всегда является гарантией предоставления бюджетных средств заинтересованной группе, поскольку решающее значение сохраняют личные контакты и общественное мнение (в особенности если речь идет о многомиллиардных суммах)⁴²³.

В России необходимость разработки законодательства о лоббировании обсуждается еще с 1996 г., однако несколько внесенных в Государственную Думу законопроектов так и не стали законами. Следует согласиться с высказываемой в литературе позицией о том, что регулирование лоббизма должно не только создать нормативную основу для развития коммерческого посредничества путем повышения прозрачности взаимодействия профессиональных представителей интересов с органами власти, но и предусмотреть правовые механизмы продвижения консолидированной позиции гражданских институтов⁴²⁴, ведь главная угроза лоббизма как

⁴²² См.: Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом : учеб.-метод. комплекс (учеб. пособие) / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2016. 568 с.

⁴²³ См.: *Костяев С. С.* Указ. соч. С. 128.

⁴²⁴ См.: Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией : науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013.

рискогенного фактора нормотворческого риска заключается в том, что узкогрупповые интересы могут причинить ущерб общественным интересам.

В финансовой сфере одним из наиболее привлекательных объектов для лоббирования выступают инвестиционные расходы бюджета, поскольку в отличие от текущих расходов, структура которых в значительной мере инерционна, инвестиционные расходы дискретны⁴²⁵. Наряду с инвестиционными капиталовложениями целью лоббистов может стать, например, предоставление бюджетного кредита или государственных гарантий.

Поскольку распределение финансовых ресурсов и принятие иных ключевых решений в финансово-бюджетной сфере осуществляются в форме нормативных правовых актов (закона о бюджете и иных), то, по нашему мнению, правовое регулирование лоббизма как средство риск-менеджмента может способствовать повышению транспарентности и подконтрольности взаимодействия лоббистов с нормотворцами, что, в свою очередь, снизит вероятность принятия правовых решений, противоречащих идеям общего блага.

В завершение изучения группы правотворческих рисков в бюджетной сфере следует привести следующие основные выводы.

Все правотворческие риски можно разделить в зависимости от факторов, их обуславливающих, на три классификационные подгруппы.

К первой подгруппе относятся риски, связанные с рискогенными факторами среды, в которой осуществляется регламентируемая финансовым правом деятельность, т. е. риски, сопряженные с неопределенностью и непредсказуемостью самой финансовой сферы. В качестве средств управления данной группой рисков мы предложили экономический анализ права, оценку регулирующего воздействия, институт государственного аудита, экспертно-аналитическую и контрольную деятельность НФИ.

⁴²⁵ См.: Акоюн О. А. Государственные инвестиции как основная форма поддержки промышленных предприятий // Законодательство и экономика. 2013. № 2. С. 17–29.

В результате рассмотрения двух основных направлений экономического анализа права — позитивного и нормативного — сделан вывод о том, что позитивный экономический анализ права, основываясь на достижениях экономической науки, позволяет прогнозировать результаты планируемого регулирования, снижать неопределенность финансовой сферы и выбирать законодателю те правовые решения, которые позволили бы достичь поставленных перед бюджетной реформой целей наиболее эффективно. Кроме того, нами обоснована позиция, согласно которой следование идеям нормативного экономического анализа права при подготовке бюджетной реформы будет являться гарантией повышения общего уровня экономического благосостояния общества путем достижения аллокативной экономической эффективности, обеспечивающей использование ограниченных финансовых ресурсов с максимальной отдачей. Таким образом, экономический анализ права — средство минимизации риска принятия неэффективных правовых норм.

Поскольку для оценки общего уровня эффективности правового решения важно учитывать не только предполагаемый экономический эффект для адресатов бюджетной реформы, но также и издержки государства на ее реализацию, то необходимым средством управления правотворческими рисками, снижающим риск необоснованных бюджетных расходов, выступает институт оценки регулирующего воздействия, ведь если издержки бюджета (т. е. налогоплательщиков) превышают те выгоды, которые может обеспечить введение предлагаемого регулирования, то в целом такая реформа вряд ли может быть признана эффективной.

Осуществляемый Счетной палатой РФ государственный аудит снижает риск принятия Федеральным Собранием РФ федерального закона о федеральном бюджете, содержащего необоснованные и недостоверные показатели, а в случае успешной имплементации в отечественный правопорядок зарубежного опыта функционирования НФИ Национальное финансово-бюджетное агентство может стать одним из основных субъектов

управления правотворческими рисками, обеспечивая Федеральное Собрание РФ необходимыми данными о рисках, которые могут повлечь правительственные финансово-бюджетные инициативы.

Вторую классификационную подгруппу правотворческих рисков в бюджетной сфере составляют риски, обусловленные общеправовыми детерминантами риска в законотворчестве. Поскольку общеправовые факторы нормотворческих рисков в финансово-бюджетной сфере определяются состоянием источников финансового права и внешним влиянием на них, то нами были исследованы проблемы признания и применения норм так называемого «мягкого права», т. е. международных стандартов финансовой деятельности.

Проведя анализ выделяемых в зарубежной доктрине репутационных, институциональных (официальных) и рыночных (экономических) стимулов для внедрения государством международных стандартов финансовой деятельности во внутреннее законодательство, резюмировано, что в действительности «мягкое право» в финансовой сфере оказывается куда более «обязывающим», чем может показаться с позиций классической теории международного публичного права. Кроме того, анализ положений некоторых «мягко-правовых» источников позволяет выявлять недостатки и определять направления дальнейшего совершенствования российского бюджетного законодательства. Ориентация законодателя на нормы «мягкого права» — гарантия того, что национальное бюджетное законодательство будет соответствовать лучшим мировым практикам управления публичными финансами, прошедшим проверку временем и зарекомендовавшим себя по результатам применения в зарубежных странах. Таким образом, повышая качество источников финансового права, учет «мягко-правовых» норм входит в число средств управления правотворческими рисками в финансово-бюджетной сфере.

Еще одним действенным средством управления нормотворческими рисками, сопряженными с общеправовыми детерминантами риска, выступает судебный нормоконтроль, позволяющий избавлять правовую систему от

правовых норм, негативно отклоняющихся от бюджетно-правовых моделей регулирования более высокого порядка. Между тем именуемое «негативным» нормотворчеством полномочие судебных органов признавать недействующими нормативные акты вовлекает судебную власть в эпицентр политической системы и вынуждает ее устраняться от решения политических вопросов в финансовой сфере, которые могли бы быть решены законодательной или исполнительной властью.

Наконец, третью классификационную подгруппу составляют правотворческие риски, обусловленные внутрисистемными рискогенными детерминантами, присущими самому процессу создания закона. Одним из главных таких рискогенных факторов выступает феномен лоббизма.

Поскольку распределение финансовых ресурсов и принятие иных ключевых решений в финансово-бюджетной сфере осуществляется в форме нормативных правовых актов (закона о бюджете и иных), то, по нашему мнению, правовое регулирование лоббизма как средство риск-менеджмента может способствовать повышению транспарентности и подконтрольности взаимодействия лоббистов с нормотворцами, что, в свою очередь, снизит вероятность принятия правовых решений в узкогрупповых интересах, которые противоречат идеям общего блага.

§ 3.3. Правореализационные риски в бюджетных правоотношениях

Регулятивная роль права не может в полной мере осуществляться посредством одного лишь издания нормативных актов без усилий людей и специальных органов, действиями которых правовые нормы воплощаются в реальных общественных отношениях⁴²⁶. Если правотворчество — это

⁴²⁶ См.: *Фалькина Т. Ю.* Формы реализации права и механизм их осуществления : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 33.

первоначальная стадия правового регулирования, то реализация права — его завершающая стадия. В правовой доктрине в качестве форм реализации права традиционно выделяют соблюдение правового запрета, исполнение юридической обязанности, использование субъективного права. Кроме того, особой формой правореализации признается применение права, которое невозможно без участия публично-властных лиц, правомочных и обязанных действовать определенным образом⁴²⁷.

С позиции финансово-бюджетных отношений важно учитывать, что преимущественно посредством применения права осуществляется процесс государственного управления, в рамках которого государство направляет развитие конкретных общественных отношений, переводит их в новое состояние с учетом индивидуальных особенностей конкретных ситуаций и общих предписаний правовых норм⁴²⁸. Следовательно, для достижения цели управления рисками в бюджетных правоотношениях необходимо не только конструирование эффективных бюджетно-правовых моделей регулирования, но и их надлежащее воплощение в практической деятельности.

Таким образом, наряду с правотворческими рисками интерес как с научной, так и с практической точки зрения представляют риски, возникающее в процессе реализации норм финансового права. При этом и термин «правореализующий риск», и термин «правоприменительный риск» в настоящее время уже прочно вошли в научный оборот теории права. По мнению Ю. А. Дятлова, правореализующий риск отличается от правоприменительного в той же мере, в какой правоприменение как правообеспечительная деятельность отличается от элементарных форм реализации права (соблюдение, исполнение, использование)⁴²⁹. Названный автор под правореализующим риском предлагает понимать «сочетание

⁴²⁷ См.: *Крусс В. И.* Конституционализация фискально-экономических обязанностей в Российской Федерации : монография. М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2017.

⁴²⁸ См.: *Берг Л. Н.* Указ. соч.

⁴²⁹ См.: *Дятлов Ю. А.* Правореализующий риск: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. С. 8.

субъектно-объектных обстоятельств в определенный момент времени, характеризующееся вероятностным распределением положительных и отрицательных исходов реализации избранного варианта правореализующего поведения и осознанием его возможных юридических последствий»⁴³⁰. Являющийся, по сути, частным случаем правореализационного риска, правоприменительный риск, по мнению В. В. Мамчуна, представляет собой «творческую активную форму правоприменительной деятельности в условиях неопределенности, связанную с альтернативным выбором в процессе принятия правоприменительного решения, создающего опасность причинения вреда правоохраняемым интересам, результаты реализации которого не могут быть однозначны, поскольку имеется объективная вероятность наступления как желаемого результата, так и общественно опасных последствий»⁴³¹.

Из приведенных дефиниций следует, что оба вышеуказанных автора связывают риск с вероятностью наступления не только негативных последствий, но и желаемого положительного результата. Вместе с тем в § 1.3 мы отмечали, что такой подход идет вразрез с общепризнанной в юриспруденции неизменной ассоциированностью риска с негативными последствиями. Поскольку именно стремлением минимизировать неблагоприятные последствия рисков с помощью правовых средств и обусловлен интерес юристов в области рискологии, в целях настоящей работы правореализационные риски будут рассматриваться исключительно в аспекте вероятности негативных отклонений от бюджетно-правовых моделей регулирования.

При этом важно учитывать, что в бюджетных правоотношениях значительную часть правореализационных рисков составляют именно правоприменительные риски, так как финансовая (в том числе бюджетная) деятельность публично-правовых образований главным образом

⁴³⁰ Дятлов Ю. А. Указ. соч. С. 57.

⁴³¹ Мамчун В. В. Правоприменительный риск : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1999. С. 34.

воплощается в действиях компетентных органов, создающих и реализующих правовые нормы (например, правоприменительные риски, сопряженные с осуществлением финансового контроля, доведением лимитов бюджетных обязательств и т. д.).

Изучая в § 2.1 стратегию системы управления рисками в бюджетных правоотношениях, мы пришли к выводу, что устойчивое функционирование бюджетной системы, обеспечивающее планомерное социально-экономическое развитие государства и муниципальных образований, выступает целью риск-менеджмента, для достижения которой требуется решение следующих задач: создание эффективных бюджетно-правовых моделей регулирования и их успешная реализация; обеспечение целевого и эффективного использования бюджетных средств; обеспечение участия граждан и общественных институтов в управлении публичными финансами.

Таким образом, поскольку под правовыми средствами управления рисками в бюджетных правоотношениях нами предложено понимать систему, охватывающую не только взаимосвязанные инструменты управления рисками (правовые институты, статусы, режимы, принципы и др.), но и правомерные деяния субъектов, направленные на достижение цели риск-менеджмента путем решения вышеуказанных задач, то на основании изложенного правореализационные риски можно разделить на две подгруппы: риски незаконного (в том числе нецелевого, неэффективного) использования бюджетных средств и риски нарушения прав граждан и общественных институтов на участие в управлении публичными финансами. Рассмотрим каждую из названных подгрупп правореализационных рисков более подробно.

Фактором риска нецелевого использования бюджетных средств выступают направление средств бюджета и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих правовому основанию предоставления указанных средств.

В современной истории отечественных финансовых (бюджетных) отношений одним из первых средств управления риском нецелевого

использования бюджетных ресурсов стало введение казначейского исполнения бюджетов, предусматривающего предварительное санкционирование органами Федерального казначейства операций с бюджетными средствами. Введение данного механизма постепенно уменьшало объем финансовых ресурсов, использованных не по целевому назначению. Действительно, благодаря казначейскому исполнению формально нецелевые расходы составляют относительно небольшую долю от общего объема расходов федерального бюджета⁴³². Между тем сохраняются ситуации, когда, несмотря на правильное составление платежных и расчетных документов, фактический результат использования бюджетных ресурсов далек от запланированного целевого показателя. Особенно выделяется системная проблема постоянного роста дебиторской задолженности перед федеральным бюджетом, главным образом основанная на неотработанных авансах по государственным контрактам⁴³³. Авансирование, широко применяемое в сфере государственных закупок, издавна рассматривается недобросовестными лицами в качестве благоприятного условия для вывода бюджетных средств в неправомерных целях.

В настоящее время в качестве ответной меры на указанную проблему применяется такое инновационное средство управления рисками, как казначейское сопровождение средств. Как отмечает А. Ю. Демидов, основная идея казначейского сопровождения как инструмента бюджетного менеджмента в финансовой сфере сводится к осуществлению расчетов юридических (физических) лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса и получающих средства, источником которых является

⁴³² Согласно отчету о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2017 году, объем бюджетных средств с признаками нецелевого использования составил 4,7 млрд руб., что составляет 0,03 % от общего объема расходов федерального бюджета на 2017 г. (см.: Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/#921 (дата обращения: 11.08.2018).

⁴³³ В соответствии с данными Минфина России, по состоянию на 1 октября 2017 г. общий объем дебиторской задолженности перед федеральным бюджетом по выданным авансам составлял 4,2 трлн руб. (см.: Пояснительная записка к отчету об исполнении федерального бюджета за 9 месяцев 2017 года // Минфин России : офиц. сайт. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=121463 (дата обращения: 13.08.2018).

федеральный бюджет, на казначейских счетах с проведением соответствующих контрольных процедур (в том числе санкционирования расходов) и информированием об этих активностях заинтересованных сторон⁴³⁴.

Внедряемое в практику в рамках дальнейшего совершенствования государственного финансового контроля казначейское сопровождение предполагает, помимо прочего, раскрытие всей цепочки соисполнителей по государственному контракту, предоставление информации о ходе его исполнения, документов — оснований для перечисления целевых средств на всех стадиях исполнения контракта, а также подтверждение факта итогового выполнения работ, оказания услуг или поставки товаров что, по мнению С. О. Шохина, позволит органам Федерального казначейства обеспечить целевое использование бюджетных средств, направление названных средств в реальный сектор экономики и повышение эффективности и прозрачности всей финансовой системы в целом⁴³⁵.

Наряду с операциями по государственным контрактам казначейское сопровождение применяется при предоставлении юридическим лицам субсидий и бюджетных инвестиций, а также при осуществлении взносов в уставные капиталы юридических лиц (см. постановление Правительства РФ от 30.12.2018 № 1765 «Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов”»⁴³⁶).

Для успешной реализации казначейских технологий важное значение приобретает аккредитивная форма расчетов посредством казначейского обеспечения обязательств (казначейский аккредитив) (см. приказ Казначейства России от 15.01.2018 № 10н «Об утверждении форм

⁴³⁴ См.: Демидов А. Ю. От казначейского сопровождения к бюджетному мониторингу // Бюджет. 2017. № 12.

⁴³⁵ См.: Шохин С. О. Современные инструменты и технологии государственного внутреннего контроля // Рос. юстиция. 2017. № 11. С. 2–4.

⁴³⁶ См.: СЗ РФ. 2019. № 1. Ст. 59.

документов, применяемых при казначейском обеспечении обязательств при казначейском сопровождении целевых средств, и порядка их заполнения»⁴³⁷). Данный платежный инструмент выдается органами Федерального казначейства и подразумевает обязанность получателя бюджетных средств (государственного заказчика) оплачивать фактически поставленные товары, выполненные работы или оказанные услуги при предоставлении исполнителем по контракту в банк документов, подтверждающих факт соответствующих поставки товаров, выполнения работ либо оказания услуг.

Следует признать, что казначейское сопровождение и аккредитивная форма расчетов имеют ряд преимуществ одновременно и для государства, и для поставщиков (подрядчиков), непосредственно исполняющих государственные заказы. Для государства казначейское сопровождение и казначейский аккредитив выгодны тем, что они обеспечивают перечисление авансов в сумме фактической потребности, исключая тем самым образование дебиторской задолженности перед федеральным бюджетом, а для конечных получателей средств из бюджета (поставщиков, подрядчиков) — тем, что избавляют их от необходимости привлекать для обеспечения своей деятельности коммерческие кредиты с их высокими требованиями по обеспечению (залог и т. д.)⁴³⁸.

Еще одним перспективным средством управления правореализационными рисками, находящимся в распоряжении Федерального казначейства и обеспечивающим законность и целевой характер использования бюджетных средств, является бюджетный мониторинг.

Внедряемый в практику органов Федерального казначейства бюджетный мониторинг, являясь, по сути, объективацией такого метода финансового (бюджетного) контроля, как мониторинг⁴³⁹, представляет собой сбор и анализ

⁴³⁷ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴³⁸ Подробнее см.: *Поветкина Н. А.* Бюджетно-правовые инструменты повышения эффективности государственного управления // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4 ; *Шохин С. О.* Некоторые особенности применения гражданско-правовых инструментов в государственных расчетах // Юрист. 2018. № 5.

⁴³⁹ В отличие от действующей редакции БК мониторинг как метод бюджетного контроля предусмотрен проектом новой редакции БК.

информации о предмете бюджетного мониторинга и деятельности объекта бюджетного мониторинга на системной и регулярной основе, в том числе непрерывный сбор и анализ данных государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», государственных информационных систем, находящихся в ведении Федерального казначейства, об отображаемых в указанных системах операциях и действиях объектов бюджетного мониторинга, осуществляемый в целях предупреждения нарушений законодательства РФ при предоставлении средств из федерального бюджета и их использовании на основе управления бюджетными рисками при осуществлении казначейского сопровождения (см. Регламент взаимодействия при осуществлении Федеральным казначейством бюджетного мониторинга и казначейского сопровождения средств, предоставляемых из федерального бюджета, утвержденный Казначейством России 14.11.2018 № 07-04-30/2⁴⁴⁰).

При этом под предметом бюджетного мониторинга понимаются средства, предоставляемые из федерального бюджета и используемые объектами бюджетного мониторинга — участниками бюджетного процесса, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами — производителями товаров, работ, услуг, получающими средства из федерального бюджета.

Бюджетный мониторинг, казначейское сопровождение и казначейский аккредитив являются инструментами предварительного и текущего финансового контроля, но не менее важным с точки зрения управления рисками в бюджетных правоотношениях выступает и последующий финансовый контроль. Рассмотрим пути совершенствования названного вида контроля более подробно.

В последнее время теоретиками⁴⁴¹ и практиками (см. Публичную декларацию целей и задач Казначейства России на 2018 год, утвержденную

⁴⁴⁰ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁴¹ См., напр.: Поветкина Н. А. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. 2015. № 12. С. 15–17.

Казначейством России⁴⁴², постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27.06.2018 № 238-СФ «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2017 году»⁴⁴³) финансового контроля последовательно отстаивается обоснованность применения риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля в финансово-бюджетной сфере. Широко распространенный в иных сферах государственного управления риск-ориентированный подход подразумевает выбор интенсивности контрольных мероприятий на основе отнесения объектов контроля к соответствующей категории риска, определяемой в соответствии с установленными критериями (см. ст. 8¹ Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴⁴⁴).

В настоящее время последующий финансовый (бюджетный) контроль осуществляют Федеральное казначейство и Счетная палата РФ. При этом следует отметить, что, несмотря на активное внедрение в практику названных органов риск-ориентированного подхода, по-прежнему отсутствуют полноценные нормативная и методологическая базы для надлежащей имплементации данного подхода в контрольную деятельность в финансово-бюджетной сфере. Бюджетное законодательство в настоящее время не регламентирует порядок применения риск-ориентированного подхода при осуществлении финансового контроля.

Безусловно, одним из наиболее сложных аспектов успешного внедрения риск-ориентированного подхода является разработка критериев для дифференциации подконтрольных объектов, ведь только прозрачные, общедоступные и понятные критерии позволят объективно ранжировать объекты контроля по группам риска. Таким образом, в случае успешной разработки механизмов дифференциации риск-ориентированный подход

⁴⁴² Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁴³ См.: СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4006.

⁴⁴⁴ См.: Там же. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

позволит усовершенствовать планирование контрольных мероприятий и приведет к концентрации усилий на наиболее проблемных хозяйствующих субъектах, что, с одной стороны, сэкономит финансовые, временные и трудовые ресурсы контролирующих органов, а с другой — повысит вероятность выявления, предотвращения либо минимизации последствий негативных отклонений от бюджетно-правовых моделей регулирования.

Р. Е. Артюхин отмечает, что «для полноценной реализации и корректного функционирования такого масштабного инструмента, как риск-ориентированное предупреждение, необходимо обеспечение непрерывного процесса систематизации, анализа информации о деятельности объектов контроля, содержащейся в информационных системах Федерального казначейства, а также данных, полученных по результатам проводимых контрольных мероприятий»⁴⁴⁵.

Результатом продолжавшейся на протяжении 2018 г. в Федеральном казначействе разработки механизмов выявления рисков и рискоемких направлений деятельности в осуществляемых объектами контроля бизнес-процессах в целях составления системы рейтингов Федерального казначейства, превращающей его в своеобразное «рейтинговое агентство»⁴⁴⁶, стало утверждение приказом Казначейства России от 26.12.2018 № 433⁴⁴⁷ Методики отбора контрольных мероприятий при формировании планов контрольных мероприятий Федерального казначейства и территориальных органов Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере.

В соответствии с п. 3.1 данной Методики, введенной в действие с 1 января 2019 г., риск-ориентированный подход заключается в формировании плана контрольных мероприятий на основании результатов анализа и оценки рисков совершения объектом контроля нарушений в финансово-бюджетной сфере, в том числе анализа рейтингов деятельности

⁴⁴⁵ Артюхин Р. Е. Казначейство как государственный аудитор. Praemonitus, praemunitus // BUJET.RU : сайт. URL: <http://bujet.ru/article/358327.php> (дата обращения: 14.03.2019).

⁴⁴⁶ Подробнее см.: Исаев Э. А. Контроль в финансово-бюджетной сфере. Риск-ориентированный подход, актуальные вопросы и перспективы // БЮДЖЕТ.RU : сайт. URL: <http://bujet.ru/article/352275.php> (дата обращения: 05.04.2019).

⁴⁴⁷ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

объектов контроля в финансово-бюджетной сфере, сформированных с применением информационных систем, владельцем или оператором которых является Федеральное казначейство (рейтинги надежности), на основании запросов правоохранительных и надзорных органов, информации, полученной от Счетной палаты РФ, органов внутреннего государственного финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов РФ, а также с учетом карты рисков Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере.

На совершенствование риск-ориентированного подхода нацелена и Счетная палата РФ. В соответствии со Стратегией развития Счетной палаты Российской Федерации на 2018–2024 годы применение риск-ориентированного подхода при планировании и проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий относится к общесистемным направлениям развития высшего органа государственного аудита⁴⁴⁸.

Еще одним значимым инструментом последующего финансового контроля (как средства управления рисками) выступает аудит эффективности государственных средств, осуществляемый Счетной палатой РФ с 2004 г.

Изучая в предыдущем параграфе законотворческие риски в финансово-бюджетной сфере, мы отмечали, что нормативный экономический анализ права является средством минимизации риска принятия неэффективного закона, поскольку предписывает конструировать правовые нормы с учетом аллокативной экономической эффективности, определяемой либо по критерию Парето, либо по критерию Калдора — Хикса. Вместе с тем для достижения стратегической цели системы управления рисками в бюджетных правоотношениях требуется не только эффективное распределение государственных ресурсов посредством правовых актов, но и эффективное их использование в процессе реализации правовых норм (в первую очередь, конечно, норм закона о бюджете, утвердившего бюджетные ассигнования,

⁴⁴⁸ См.: Стратегия развития Счетной палаты Российской Федерации на 2018–2024 годы // Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL: <http://www.ach.gov.ru/about/document/strategy-2018-2024.php> (дата обращения: 05.04.2019).

а также легализованного в БК принципа эффективности использования бюджетных средств). И здесь на помощь в качестве средства управления правореализационными рисками (а именно средства минимизации риска неэффективного использования бюджетных ресурсов) приходит аудит эффективности использования государственных средств, относящийся к исключительной компетенции органов внешнего финансового контроля.

На международном уровне аудит эффективности регулируется стандартами ИНТОСАИ — ISSAI 3000 «Standards for Performance Auditing»⁴⁴⁹ (далее — стандарт ISSAI 3000) и ISSAI 3100 «Guidelines on Central Concepts for Performance Auditing»⁴⁵⁰, обобщившими лучшую мировую практику по данному типу финансового контроля. Исходя из содержания стандарта ISSAI 3000 аудит эффективности осуществляется в целях повышения экономности (*economy*), продуктивности (*efficiency*) и результативности (*effectiveness*) в государственном секторе экономики, а также ответственности и прозрачности деятельности правительств. Названный подход воспринят и в российской практике в стандарте финансового контроля — СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств», утвержденном решением Коллегии Счетной палаты РФ (протокол от 09.06.2009 № 31К (668)⁴⁵¹), в соответствии с которым эффективность использования государственных средств характеризуется соотношением между результатами использования государственных средств и затратами на их достижение, которое включает определение экономичности, продуктивности и результативности использования государственных средств. Таким образом рискогенными факторами риска неэффективного использования бюджетных средств является неэкономное, непродуктивное и нерезультативное использование бюджетных ресурсов.

⁴⁴⁹ См.: ISSAI 3000 «Standards for Performance Auditing» // ISSAI : сайт. URL: <http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm> (дата обращения: 20.08.2018).

⁴⁵⁰ См.: ISSAI 3100 «Guidelines on Central Concepts for Performance Auditing» // Там же (дата обращения: 20.08.2018).

⁴⁵¹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Требующий высочайшего уровня профессиональной компетенции аудиторов и обладающий практически неограниченным потенциалом по совершенствованию управления общественными финансами, аудит эффективности остается одним из наиболее дискуссионных институтов финансового контроля. В финансово-правовой доктрине продолжаются споры относительно предмета аудита эффективности, правовой квалификации эффективности использования бюджетных средств, критериев оценки названной эффективности, а также отстаивается позиция о необходимости закрепления на законодательном уровне основных параметров аудита эффективности и ответственности за неэффективное использование государственных средств⁴⁵². Между тем, согласно позиции А. Н. Саунина, «аудит эффективности не может быть жестко регламентирован, поскольку представляет собой комплексную исследовательскую работу, которая требует гибкости, воображения и высокого уровня аналитических навыков»⁴⁵³.

По нашему мнению, следует признать обоснованной позицию тех исследователей, которые отрицают целесообразность законодательного закрепления общеобязательных критериев оценки эффективности использования государственных ресурсов. Безусловно, качество аудита эффективности во многом зависит от надлежащего определения названных критериев, которые должны выступать мерой эффективности и адекватно характеризовать организацию, процессы и результаты деятельности объектов аудита по формированию и использованию государственных средств. При этом многообразие направлений бюджетных расходов и финансируемых за счет государственных средств уникальных проектов (в том числе инвестиционных) делает предельно затруднительной

⁴⁵² Подробнее см.: *Вершило Т. А.* К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств // *Финансовое право.* 2013. № 12. С. 21–25 ; *Пономарева К. А.* Неэффективное использование бюджетных средств по законодательству России и Германии // *Юрист.* 2013. № 13. С. 43–46 ; *Поветкина Н. А.* Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // *Финансовое право.* 2015. № 3. С. 16–22.

⁴⁵³ *Саунин А. Н.* Аудит эффективности в России: методика и практика. М. : ОАО «Воентехиниздат», 2010. С. 7.

какую-либо унификацию критериев эффективности. Кроме того, важно учитывать, что в соответствии с разъяснениями стандарта ISSAI 3000 даже на этапе планирования контрольного мероприятия не всегда возможно определить все критерии оценки эффективности, поскольку некоторые из них могут быть выработаны только после начала аудиторских процедур и более глубокого изучения анализируемой сферы. Поэтому являющиеся уместными для целей одного контрольного мероприятия качественные и (или) количественные критерии оценки эффективности могут оказаться неподходящими для целей иного аудита эффективности, пусть даже и проводимого в той же или смежной области использования государственных ресурсов⁴⁵⁴.

Помимо выявления неэффективных расходов, важнейшей процедурой аудита эффективности как средства управления риском неэффективного использования государственных ресурсов является разработка рекомендаций по результатам проведения контрольного мероприятия, ведь именно стимулирование повышения эффективности использования государственных средств, а не простой *ex post* анализ проблемных аспектов управления публичными финансами и составляет основную цель аудита эффективности. Адресованные организациям государственного сектора рекомендации высшего органа аудита должны быть направлены на устранение выявленных в ходе контрольного мероприятия недостатков и при этом содержать в себе конкретные, обоснованные и выполнимые указания⁴⁵⁵.

При изучении риска неэффективного использования государственных ресурсов отдельного внимания заслуживает также вопрос о юридической ответственности за неэффективное использование бюджетных средств. Как уже упоминалось, в финансово-правовой доктрине высказываются мнения о необходимости квалификации неэффективного использования бюджетных средств в качестве правонарушения и предлагается внести

⁴⁵⁴ Вместе с тем следует отметить, что в отличие от общеобязательных критериев оценки эффективности общие подходы к формированию названных критериев могут получить законодательное закрепление.

⁴⁵⁵ См.: Саунин А. Н. Указ. соч. С. 110–111.

в законодательство нормы, предусматривающие соответствующие меры ответственности. В обоснование своей позиции сторонники введения юридической ответственности утверждают, что в отсутствие установления каких-либо мер принуждения законодательно закрепленный принцип эффективности использования бюджетных средств носит лишь декларативный характер. Безусловно, поскольку бюджетное законодательство предписывает эффективно использовать финансовые ресурсы, любое отклонение от данного принципа следует квалифицировать в качестве нарушения правовой нормы. Однако необходимо также признать и то, что не каждое нарушение нормы права влечет наступление юридической ответственности. Теории права и практике правового регулирования известны и иные меры защиты, помимо юридической ответственности. Представляется, что в случае с аудитом эффективности не может идти речь о юридической ответственности, в том числе и в связи с рассмотренными проблемами законодательной регламентации критериев оценки эффективности, их уникальным характером для каждого конкретного контрольного мероприятия, а также общей аналитической направленностью аудита эффективности. Названные обстоятельства осложняют формирование приемлемой конструкции состава правонарушения.

По нашему мнению, если в действиях должностного лица отсутствуют признаки административных правонарушений либо преступлений, то за неэффективное использование государственных средств должна наступать политическая ответственность⁴⁵⁶. В зарубежных государствах наиболее распространенными формами политической ответственности являются коллективный вотум недоверия правительству либо институт индивидуальной ответственности министров⁴⁵⁷. Представляется, что в политически зрелом обществе с развитой финансовой культурой отставка

⁴⁵⁶ О политической ответственности по результатам аудита эффективности подробнее см.: *Reichborn-Kjennerud K. Political Accountability and Performance Audit: The Case of The Auditor General in Norway // Public Administration. 2013. Vol. 91. Iss. 3. P. 680–695.*

⁴⁵⁷ См.: *Комягин Д. Л. Политическая ответственность и стратегический контроль в сфере публичного хозяйства // Реформы и право. 2015. № 4. С. 16–23.*

правительства либо отдельного министра в некоторых ситуациях может выступать соразмерным ответом на выявленное по результатам аудита неэффективное использование бюджетных ресурсов, т. е. в первую очередь средств налогоплательщиков⁴⁵⁸.

Следует отметить, что ни Конституция, ни Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» не содержат конкретных оснований для выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ. В ст. 149 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принятого постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД⁴⁵⁹), лишь указано, что предложение о выражении недоверия Правительству РФ должно быть мотивированным. Кроме того, исходя из содержания действующего российского законодательства недоверие может быть выражено исключительно всему Правительству РФ в целом как коллегиальному органу, вотум недоверия отдельным членам Правительства РФ в настоящее время не предусмотрен.

Как отмечает Д. Л. Комягин, отсутствие элементов политической ответственности в сфере публичного хозяйства сегодня является насущной проблемой, которая требует решения в интересах дальнейшего развития страны⁴⁶⁰. По нашему мнению, аудит эффективности станет по-настоящему действенным средством управления риском неэффективного использования государственных средств только в том случае, если будет обеспечен, во-первых, высокопрофессиональной экспертизой Счетной палаты РФ, а во-вторых, институтом политической ответственности лиц, осуществляющих управление публичными финансами. В связи с этим

⁴⁵⁸ В 2017 г. доля налоговых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета составила 73,37 % (подробнее см.: Доходы // ЭЛЕКТРОННЫЙ БЮДЖЕТ : единый портал бюджетной системы Российской Федерации. URL: [⁴⁵⁹ См.: СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.](http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Доходы?message=eyJDTERPMDFFcGFyYW1QZXJpb2QiOnsibmFtZSI6IkNMRE8wMV9wYXJhbVBlcmVZCIsInZhbHVlIjoimjAxOS0wNS0zMVQwMDowMDowMC4wMDBaIiwidHlwZSI6IkRBVEUifSwidmllld0NvZGUiOnsibmFtZSI6InZpZXddDb2RIiwidmFsdWUiOiJlJEYXIGZWRWaWV3In19&_adf.ctrl-state=aq4pqxp4p_61®ionId=45 (дата обращения: 07.06.2019).</p></div><div data-bbox=)

⁴⁶⁰ См.: Комягин Д. Л. Политическая ответственность и стратегический контроль в сфере публичного хозяйства.

представляется необходимым дальнейшее совершенствование законодательства, определяющего статус Правительства РФ и его отдельных членов.

Итак, предварительный, текущий и последующий финансовый контроль является средством управления рисками незаконного (в том числе нецелевого и неэффективного) использования бюджетных средств, т. е. рисками, входящими в первую выделенную нами подгруппу правореализационных рисков. Рассмотрев данную подгруппу, полагаем возможным перейти к исследованию второй подгруппы рисков, к которой относятся риски нарушения прав граждан и общественных институтов на участие в управлении публичными финансами.

Изучая в § 1.3 правовую природу рисков в сфере бюджетных правоотношений, мы установили, что в правовой доктрине бюджетные правоотношения в широком смысле весьма обоснованно рассматриваются как отношения, связанные с созданием финансовых условий для реализации конституционных прав граждан, и что в рамках этих отношений реализуются политико-экономические интересы практически всего населения страны. Неслучайно во многих странах в рамках реализации концепции нового государственного управления (*New Public Management*) параллельно проводятся административные и бюджетные реформы, предполагающие переход на клиентскую ориентацию публичного управления, т. е. переориентацию органов исполнительной власти на удовлетворение запросов граждан и организаций⁴⁶¹.

Важно также отметить, что в силу гарантированного Конституцией права граждан на участие в управлении делами государства в § 2.2 общественные институты нами отнесены к числу субъектов управления рисками в бюджетных правоотношениях, значимость которых по мере развития гражданского общества будет возрастать.

⁴⁶¹ См.: Соляникова С. П. Развитие механизмов взаимодействия государства и граждан в управлении общественными финансами // Экономика. Налоги. Право. 2016. № 5. Т. 9. С. 34.

В связи с этим следует согласиться с позицией С. П. Соляниковой, согласно которой процессы совершенствования управления общественными финансами должны сопровождаться развитием механизмов подотчетности органов власти обществу и внедрением в бюджетный процесс процедур прямого учета интересов граждан и экономических субъектов при формировании и использовании бюджетных средств⁴⁶².

На основании изложенного можно сделать вывод, что рискогенным фактором рассматриваемой подгруппы правореализационных рисков выступает отстранение институтов гражданского общества от реального участия в финансово-бюджетном менеджменте. Поэтому с точки зрения управления рисками ключевое значение приобретают средства обеспечения участия граждан и общественных институтов в управлении публичными финансами.

По нашему мнению, обеспечение прав граждан на участие в управлении публичными финансами может достигаться путем внедрения новых информационных технологий в процессы функционирования бюджетной системы. Вот уже несколько лет одной из наиболее обсуждаемых современных технологий является блокчейн (от англ. *block* — «блок», *chain* — «цепь»). Первоначально блокчейн служил платформой для функционирования первой в истории криптовалюты — биткойна (*bitcoin*)⁴⁶³, и лишь затем пришло осознание, что данная технология может применяться в самых разных областях. Уже сейчас многие исследователи прогнозируют, что блокчейн навсегда изменит принципы функционирования государства и методы ведения бизнеса.

Сам блокчейн представляет собой распределенную⁴⁶⁴ базу данных, состоящую из блоков информации о транзакциях, произведенных в рамках данной системы. В каждом блоке хранятся сведения о дате, сторонах

⁴⁶² См.: Соляникова С. П. Указ. соч. С. 35.

⁴⁶³ См.: Nakamoto S. Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System // bitcoin : сайт. URL: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> (дата обращения: 25.08.2018).

⁴⁶⁴ Распределенная база данных — это такая база данных, составные части которой не хранятся на едином сервере, а размещены на отдельных компьютерах сети.

транзакции, а также иная служебная информация, при этом блоки выстроены в единую цепочку таким образом, что каждый последующий блок содержит в себе информацию о предыдущем⁴⁶⁵. Каждая запись в блокчейне кодируется уникальным криптографическим 64-значным идентификатором, именуемым хэшем (*hash*)⁴⁶⁶. Таким образом, применяемая при создании блоков (записей о совершенных операциях) технология асимметричного шифрования предотвращает возможные манипуляции данными блокчейна и, по сути, «увечковечивает» каждую произведенную в системе транзакцию⁴⁶⁷.

В целях успешного внедрения блокчейна в финансовые отношения, в том числе и в качестве средства управления рисками, требуется юридическое осмысление данной технологии, которое невозможно без изучения ее видовых модификаций. В настоящее время специалистами выделяются следующие виды блокчейна: публичный, консорциумный и частный⁴⁶⁸.

Публичный блокчейн является полностью децентрализованным. Это означает, что любое лицо вправе совершать транзакции, которые могут привести к созданию новых блоков в цепи, при условии, что транзакция прошла процедуру валидации, т. е. признания ее всеми участниками системы. Следовательно, каждый участник системы вовлечен в алгоритм консенсуса (*consensus process*). Таким образом, технические параметры публичного блокчейна таковы, что всем предоставляется одинаковый доступ к его сведениям и равные возможности вносить в него изменения, при этом никто не может изменять или удалять уже зафиксированные в цепи транзакции. Данные характеристики прекрасно подходят для функционирования криптовалют, когда необходимо обеспечить доверие между обладателями

⁴⁶⁵ См.: Булгаков И. Т. Правовые вопросы использования технологии блокчейн // Закон. 2016. № 12. С. 80–88.

⁴⁶⁶ См.: Свон М. Блокчейн: схема новой экономики / пер. с англ. М. : Сбербанк, 2016. С. 8–9.

⁴⁶⁷ См.: Савельев А. И. Некоторые правовые аспекты использования смарт-контрактов и блокчейн-технологий по российскому праву // Закон. 2017. № 5. С. 94–117.

⁴⁶⁸ Подробнее см.: Buterin V. On Public and Private Blockchains // Ethereum Blog : сайт. URL: <https://blog.ethereum.org/2015/08/07/on-public-and-private-blockchains/> (дата обращения: 27.08.2018).

цифровых активов. Поэтому классическим примером публичного блокчейна выступает биткоин.

В отличие от публичного частный блокчейн представляет собой жестко централизованную систему, где право публичного доступа к сведениям может быть в различной степени ограничено определенным лицом, которому также предоставлена возможность проверки и редактирования данных.

Являющийся частично децентрализованным, консорциумный блокчейн выступает неким компромиссом между первыми двумя видами. Алгоритм консенсуса в таком блокчейне контролируется заранее определенной группой лиц (администраторов), что влечет необходимость подтверждения каждой транзакции со стороны всех администраторов либо их заранее установленного минимального кворума. Данный блокчейн также подразумевает возможность ограничения свободного доступа к содержащимся в нем данным.

Исходя из приведенных технических характеристик видовых модификаций блокчейнов следует согласиться с позицией А. И. Савельева, в соответствии с которой автономность и самодостаточность публичного блокчейна делают его непригодным для внедрения в правовое пространство⁴⁶⁹. Действительно, именно полная неподконтрольность публичного блокчейна государству или каким-либо иным организациям является одновременно и основополагающей идеей его функционирования, и одним из главных преимуществ публичного блокчейна. Вместе с тем принципиальная невозможность последующего внесения изменений в цепочку блоков и абсолютно неограниченный доступ к сведениям исключают применение публичного блокчейна в государственных либо корпоративных целях⁴⁷⁰.

Таким образом, только частный и консорциумный блокчейны могут подвергаться правовой регламентации, а конкретные параметры их

⁴⁶⁹ См.: Савельев А. И. Указ. соч.

⁴⁷⁰ Именно поэтому некоторыми специалистами высказывается мнение, согласно которому единственным реальным блокчейном является тот, который используется криптовалютой биткоин (подробнее см.: Ференц В. Блокчейн: кому нужен «стеклянный сейф»? // Банковское обозрение. 2017. № 3. С. 88–89).

использования в общественных интересах и будут выступать предметом правового регулирования. Рассмотрим перспективы применения технологии блокчейн в целях минимизации риска нарушения прав граждан и общественных институтов на участие в управлении публичными финансами.

В данном контексте представляет интерес инициатива, которую в 2015 г. выдвинул кандидат в мэры Лондона Д. Галлоуэй. Он предложил лондонцам в случае своей победы на выборах внедрить функционирующую на базе блокчейна систему общественного аудита расходов городского бюджета⁴⁷¹. Более того, предполагалось, что названная система позволит горожанам принимать участие в принятии решений о расходовании средств бюджета Лондона⁴⁷². Однако автор инициативы выборы проиграл и реализация данного проекта не состоялась.

Между тем, по нашему мнению, у технологии блокчейн в сфере общественного финансового контроля большой потенциал. Фиксирование каждой операции с бюджетными средствами в доступной для граждан распределенной базе данных, во-первых, повысит прозрачность и безопасность бюджетного процесса, а во-вторых, поднимет на беспрецедентно высокий уровень возможности общественного аудита в области публичных финансов. Задача права в таком случае будет состоять в оформлении архитектуры такой информационной системы, т. е. в установлении режима доступа заинтересованных лиц к сведениям, содержащимся в базе данных, и статуса администраторов, уполномоченных подтверждать или отменять операции, а также вносить изменения в базу данных. Представляется, что наиболее подходящим для такой системы является консорциумный блокчейн, вовлекающий в алгоритм консенсуса не

⁴⁷¹ См.: *Young J.* London Candidate Proposes MayorsChain, a Blockchain Created to 'Throw City Hall's Books Wide Open' // COINTELEGRAPH : сайт. URL: <https://cointelegraph.com/news/london-candidate-proposes-mayorschain-a-blockchain-created-to-throw-city-halls-books-wide-open> (дата обращения: 29.08.2018).

⁴⁷² См.: *Piechowski D.* Blockchain for Government // IBM Center for The Business of Government : сайт. URL: <http://www.businessofgovernment.org/blog/blockchain-government> (дата обращения: 29.08.2018).

только финансовые и казначейские органы, иных участников бюджетного процесса, но также и общественные институты.

Помимо совершенствования общественного финансового контроля, блокчейн как средство управления правореализационными рисками может способствовать развитию института прямой (непосредственной) демократии в финансово-бюджетной сфере.

В настоящее время действующее законодательство ограничивает участие населения в решении финансовых вопросов федерального уровня. Исходя из особой природы федерального закона о федеральном бюджете, его социальной, юридической значимости и предмета правового регулирования, законодатель вслед за Конституционным Судом РФ (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” в связи с жалобой граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева и В. Д. Уласа»⁴⁷³) полагает, что в соответствии с Конституцией решение таких вопросов относится к исключительной прерогативе высших федеральных органов государственной власти⁴⁷⁴.

Несколько иначе обстоят дела на муниципальном уровне, где законодательством хотя и предусмотрены некоторые формы волеизъявления народа (например, публичные слушания⁴⁷⁵), но в действительности реальные инструменты влияния на формирование, распределение и использование средств местного бюджета у граждан отсутствуют.

Местные референдумы по финансово-бюджетным вопросам могли бы стать действенным средством обеспечения демократии в данной сфере, однако в настоящее время проведение референдумов — это дорогостоящее и трудозатратное мероприятие.

⁴⁷³ См.: СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

⁴⁷⁴ См.: *Беликов Е. Г.* Развитие принципа демократизма в финансовом праве в условиях формирования социального государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 11–15.

⁴⁷⁵ По вопросам использования разовых платежей граждан, осуществляемых для решения вопросов местного значения, допускается проведение местного референдума (схода граждан) (см. ст. 25¹, 56 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822).

В этом контексте следует отметить, что блокчейн рядом специалистов рассматривается в качестве технологии, способной произвести революцию в области народного голосования⁴⁷⁶. Помимо того, что электронное голосование по вопросам референдума намного удешевит и сделает общедоступной процедуру его проведения, блокчейну также под силу устранить известные недостатки систем традиционного электронного голосования, связанные с их жесткой централизованностью, т. е. подконтрольностью базы данных одному лицу. Функционирующее на основе блокчейна электронное голосование будет представлять собой прозрачную и верифицируемую систему, в рамках которой невозможно искажение результатов голосования⁴⁷⁷.

Итак, завершая исследование правореализационных рисков в бюджетных правоотношениях, можно сделать следующие выводы.

Исходя из стратегической цели системы управления рисками в бюджетных отношениях, задач, требующих решения для ее достижения, а также сущности правовых средств управления рисками правореализационные риски в бюджетных правоотношениях можно разделить на две подгруппы: риски незаконного, нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств и риски нарушения прав граждан и общественных институтов на участие в управлении публичными финансами.

К средствам управления рисками незаконного (в том числе нецелевого и неэффективного) использования бюджетных средств относится предварительный, текущий и последующий финансовый контроль.

Наиболее инновационными инструментами предварительного и текущего финансового контроля являются бюджетный мониторинг, казначейское сопровождение средств и казначейское обеспечение

⁴⁷⁶ См.: *Boucher P.* What if blockchain technology revolutionized voting? European Parliamentary Research Service // European Parliament : сайт. URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/581918/EPRS_ATAG%282016%29581918_EN.pdf (дата обращения: 26.02.2018).

⁴⁷⁷ См.: *Noizat P.* Blockchain Electronic Vote // WEUSECOINS : сайт. — URL: <https://www.weusecoins.com/assets/pdf/library/blockchain-electronic-vote.pdf> (дата обращения: 07.09.2018).

обязательств (казначейский аккредитив). Названные казначейские технологии направлены на предотвращение коррупционных злоупотреблений в финансово-бюджетной сфере, а также обеспечивают перечисление средств из бюджета в сумме фактической потребности на цели, предусмотренные правовым основанием для их предоставления.

Применяемый в рамках последующего финансового контроля риск-ориентированный подход позволит усовершенствовать планирование контрольных мероприятий путем дифференциации объектов контроля на основе объективных критериев по группам риска, что приведет к концентрации усилий на наиболее проблемных хозяйствующих субъектах. Риск-ориентированный финансовый контроль, с одной стороны, сэкономит финансовые, временные и трудовые ресурсы контролирующих органов, а с другой — повысит вероятность выявления, предотвращения либо минимизации последствий негативных отклонений от бюджетно-правовых моделей регулирования.

Важнейшим средством совершенствования процессов управления публичными финансами и минимизации риска неэффективного использования бюджетных средств выступает аудит эффективности государственных ресурсов, отнесенный к исключительной компетенции высшего органа государственного аудита. Многообразие направлений бюджетных расходов и финансируемых за счет государственных средств уникальных проектов (в том числе инвестиционных) делает предельно затруднительной какую-либо общеобязательную законодательную унификацию критериев оценки эффективности использования государственных ресурсов, что приводит к невозможности введения юридической ответственности за неэффективное использование бюджетных средств. Если в действиях должностного лица отсутствуют признаки административных правонарушений либо преступлений, то за неэффективное использование государственных средств должна наступать политическая ответственность. В политически зрелом обществе с развитой

финансовой культурой отставка правительства либо отдельного министра в некоторых ситуациях может выступать соразмерным ответом на выявленное по результатам аудита неэффективное использование бюджетных ресурсов, т. е. средств налогоплательщиков.

Минимизация риска нарушения прав граждан на участие в управлении публичными финансами может достигаться путем внедрения новых информационных технологий в процессы функционирования бюджетной системы. Фиксирование каждой операции с бюджетными средствами в распределенной базе данных (блокчейн) повысит прозрачность и безопасность бюджетного процесса, а также поднимет на беспрецедентно высокий уровень возможности общественного аудита в области публичных финансов.

Задача права состоит в том, чтобы оформить архитектуру такой информационной системы, определив режим доступа к сведениям, содержащимся в базе данных, и статус администраторов, уполномоченных отменять операции и вносить изменения в базу данных. Наиболее подходящим для такой системы является консорциумный блокчейн, вовлекающий в алгоритм консенсуса не только финансовые, казначейские органы и иных участников бюджетного процесса, но также и общественные институты.

Кроме того, блокчейн может способствовать развитию института прямой (непосредственной) демократии в финансово-бюджетной сфере, в том числе в форме местных референдумов по вопросам формирования, распределения и использования бюджетных ресурсов. Функционирующее на базе технологии блокчейн электронное голосование будет представлять собой прозрачную и верифицируемую систему, в рамках которой невозможно искажение результатов волеизъявления граждан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования сделаны следующие основные выводы.

В настоящее время риск признается неотъемлемым элементом любой сферы общественной жизни, в связи с чем не только инновационная, но даже самая упорядоченная (типовая) деятельность неизбежно требуют риск-осмысления.

Как и в других науках, в юриспруденции риск традиционно ассоциируется с вероятностью наступления негативных последствий в будущем. С точки зрения теории права в разряд правовых категорий риск попадает главным образом благодаря свойству юридической значимости.

Вслед за общей теорией права категория «риск» воспринята всеми основными отраслями права, при этом даже в рамках конкретных отраслей права могут встречаться различные модификации термина «риск». В связи с этим представляется, что распространенное в правовой доктрине разграничение рисков на частноправовые и публично-правовые является преждевременным, поскольку не имеет под собой достаточно убедительных оснований. По нашему мнению, отраслевая специфика рисков обусловлена самим предметом правового регулирования соответствующих отраслей, целями такого регулирования, а также сложившимися традициями и современными тенденциями развития каждой конкретной отрасли права.

Предложенная нами дефиниция понятия риска в бюджетных правоотношениях отражает его экономико-правовую природу и существенные признаки, к числу которых относятся вероятностный характер, отрицательные финансовые последствия, влекущие негативный социальный эффект, управляемость с помощью правовых средств, угроза реализации бюджетно-правовых моделей регулирования либо конструирования неэффективных (дефектных) моделей.

Управление рисками в бюджетных правоотношениях, т. е. воздействие на характеристики риска, направленное на их изменение, возможно исключительно в рамках целостной (интегративной) системы, состоящей из образующих в процессе взаимодействия структурное единство стратегии, принципов, тактики, субъектов и объектов управления, а также правовых средств управления рисками.

С учетом расширения круга общественных отношений, регулируемых финансовым (бюджетным) правом, растет и количество субъектов бюджетного права, каждый из которых вовлечен в процессы управления рисками в бюджетных правоотношениях.

Поскольку субъекты бюджетного права не обладают тождественным набором правовых средств управления рисками и каждый из них имеет в большей или меньшей степени ограниченное влияние на функционирование правового механизма управления рисками в бюджетных правоотношениях, только совокупные усилия всех субъектов управления рисками могут обеспечить достижение стратегической цели риск-менеджмента.

Классификация рисков в бюджетных правоотношениях в зависимости от уровня бюджетной системы, от объекта, по поводу которого складываются бюджетные правоотношения, от стадии бюджетного процесса, от статуса субъекта управления рисками, от источника рискогенного фактора, от стадии правового регулирования бюджетных отношений позволила систематизировать знания о рисках в бюджетных правоотношениях, выявить соответствующие рискогенные факторы, а также продемонстрировать возможность управления рисками посредством правовых средств.

В полной мере особенности функционирования правового механизма управления рисками в бюджетных правоотношениях проявляются сквозь призму разграничения рисков на правотворческие и правореализационные.

К числу правовых средств управления указанными рисками относятся экономический анализ права, оценка регулирующего воздействия,

финансовый контроль (в том числе аудит эффективности и современные казначейские технологии), деятельность НФИ, имплементация международных стандартов финансовой деятельности (норм «мягкого права»), судебный нормоконтроль, правовое регулирование лоббизма в финансово-бюджетной сфере и совершенствование посредством технологии блокчейн прямой демократии в области управления публичными финансами.

С учетом сохраняющегося законодательного пробела в регламентации управления рисками в бюджетных отношениях представляется, что предложенная нами концепция построения системы риск-менеджмента может служить теоретической основой для совершенствования бюджетного законодательства в области управления рисками. Только легальное закрепление основных элементов единой системы управления рисками в бюджетных правоотношениях создаст необходимую правовую основу для успешного функционирования правового механизма управления рисками и будет способствовать своевременным идентификации, оценке рисков и адекватному реагированию на них.

Проведенное исследование может также служить отправной точкой для дальнейшего изучения феномена риска в финансовых (бюджетных) правоотношениях.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**Нормативные правовые акты и иные официальные документы**

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Рос. газ. — 1993. — 25 дек.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3012.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 10. — Ст. 1391.
6. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, подписанному в г. Москве 11 апреля 2017 г.). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 3.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.
9. О Верховном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ // СЗ РФ. — 2014. — № 6. — Ст. 550.
10. О Конституционном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

11. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 51. — Ст. 5712.

12. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР : Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 // ВСНД и ВС РСФСР. — 1991. — № 46. — Ст. 1543 (утратил силу).

13. О банках и банковской деятельности : Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 // СЗ РФ. — 1996. — № 6. — Ст. 492.

14. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 31. — Ст. 4191.

15. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // СЗ РФ. — 2008. — № 52 (Ч. 1). — Ст. 6249.

16. О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте : Федеральный закон от 07.02.2011 № 7-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 904.

17. О национальной платежной системе : Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 27. — Ст. 3872.

18. О парламентском контроле : Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 19. — Ст. 2304.

19. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472.

20. О рынке ценных бумаг : Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 17. — Ст. 1918.

21. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СЗ РФ. — 2014. — № 26 (Ч. 1). — Ст. 3378.

22. О Счетной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1649.

23. О Счетной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ // СЗ РФ. — 1995. — № 3. — Ст. 167 (утратил силу).

24. О центральном депозитарии : Федеральный закон от 07.12.2011 № 414-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 50. — Ст. 7356.

25. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

26. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // СЗ РФ. — 2014. — № 30 (Ч. 1). — Ст. 4213.

27. Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

28. О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации : Указ Президента РФ от 14.05.1998 № 554 // СЗ РФ. — 1998. — № 20. — Ст. 2145.

29. О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета : Указ Президента РФ от 12.05.1997 № 477 // СЗ РФ. — 1997. — № 20. — Ст. 2235.

30. О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере : Указ Президента РФ от 02.02.2016 № 41 // СЗ РФ. — 2016. — № 6. — Ст. 831.

31. О Федеральном казначействе : Указ Президента РФ от 08.12.1992 № 1556 // ВСНД и ВС РФ. — 1992. — № 50. — Ст. 2978 (утратил силу).

32. О бюджетной политике в 2004 году : бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.05.2003. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

33. О бюджетной политике в 2013–2015 годах : бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 28.06.2012. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

34. О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 // СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3258.

35. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 // СЗ РФ. — 2012. — № 52. — Ст. 7491.

36. О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 // СЗ РФ. — 2004. — № 48. — Ст. 4797.

37. О Федеральном казначействе : постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 // СЗ РФ. — 2004. — № 49. — Ст. 4908.

38. О Фонде социального страхования Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 12.02.1994 № 101 // САПП РФ. — 1994. — № 8. — Ст. 599.

39. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 // СЗ РФ. — 2014. — № 18 (Ч. 3). — Ст. 2166.

40. Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» : постановление Правительства РФ от 30.12.2018 № 1765 // СЗ РФ. — 2019. — № 1. — Ст. 59.

41. Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89 : постановление Правительства РФ от 17.03.2014 № 193 // СЗ РФ. — 2014. — № 12. — Ст. 1290.

42. Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 24.03.2018 № 326 // СЗ РФ. — 2018. — № 14. — Ст. 1976.

43. Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования : постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 // СЗ РФ. — 1998. — № 32. — Ст. 3902.

44. Об утверждении Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года : распоряжение Правительства РФ от 29.03.2019 № 558-р // СЗ РФ. — 2019. — № 14 (Ч. 4). — Ст. 1602.

45. Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России) : постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 2122-1 // ВСНД и ВС РСФСР. — 1992. — № 5. — Ст. 180.

46. Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2017 году : постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27.06.2018 № 238-СФ // СЗ РФ. — 2018. — № 27. — Ст. 4006.

47. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД // СЗ РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 801.

48. Об утверждении Методики отбора контрольных мероприятий при формировании планов контрольных мероприятий Федерального казначейства и территориальных органов Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере : приказ Казначейства России от 26.12.2018 № 433. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

49. Об утверждении Положения об управлении внутренними (операционными) казначейскими рисками, внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе : приказ Казначейства России от 19.12.2016 № 478. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

50. Об утверждении Стандарта управления внутренними (операционными) казначейскими рисками в Федеральном казначействе : приказ Казначейства России от 29.09.2017 № 259. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

51. Об утверждении стандартов внутреннего контроля и внутреннего аудита Федерального казначейства, применяемых контрольно-аудиторскими подразделениями при осуществлении контрольной деятельности : приказ Федерального казначейства от 29.06.2011 № 253. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс» (утратил силу).

52. Об утверждении форм документов, применяемых при казначейском обеспечении обязательств при казначейском сопровождении целевых средств, и порядка их заполнения : приказ Казначейства России от 15.01.2018 № 10н. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

53. Публичная декларация целей и задач Казначейства России на 2018 год» (утв. Казначейством России). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

54. Регламент взаимодействия при осуществлении Федеральным казначейством бюджетного мониторинга и казначейского сопровождения средств, предоставляемых из федерального бюджета (утв. Казначейством России 14.11.2018 № 07-04-30/2). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

55. О порядке осуществления в Министерстве финансов Российской Федерации оперативного мониторинга качества финансового менеджмента : приказ Минфина России от 19.10.2011 № 383. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс» (утратил силу).

56. О формировании отчета Министерства финансов Российской Федерации о результатах мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета (главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета) : приказ Минфина России от 29.12.2017 № 264н. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

57. <О прогнозе расходов федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации> : <письмо> Минфина России от 27.05.2008 № 15-08-06/4. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

58. Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия : приказ Минэкономразвития России от 27.05.2013 № 290 // Рос. газ. — 2013. — 21 авг.

59. О реализации пункта 11 Правил предоставления из федерального бюджета субсидий участникам промышленных кластеров на возмещение части затрат при реализации совместных проектов по производству промышленной продукции кластера в целях импортозамещения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2016 г. № 41 : приказ Минпромторга России от 24.05.2018 № 1999. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

60. Об утверждении Положения об организации и осуществлении в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации внутреннего финансового контроля : приказ Минпромторга России от 31.12.2014 № 2822. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

61. О требованиях к организации профессиональным участником рынка ценных бумаг системы управления рисками, связанными с осуществлением профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и с осуществлением операций с собственным имуществом, в зависимости от вида деятельности и характера совершаемых операций : указание Банка России от 21.08.2017 № 4501-У // Вестник Банка России. — 2017. — 29 дек.

62. Выявление и оценка рисков существенного искажения посредством изучения организации и ее окружения : международный стандарт аудита 315 (пересмотренный) (введен в действие на территории РФ приказом Минфина России от 09.01.2019 № 2н). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

63. СГА 201. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Предварительный аудит формирования федерального бюджета (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 23.07.2014 № 37К (983). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

64. СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета

(утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21.04.2017 № 3ПК). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

65. СФК 104. Проведение аудита эффективности использования государственных средств (утв. решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 09.06.2009 № 31К (668). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

66. СФК 202. Оперативный контроль исполнения федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 28.12.2010 № 64К (766). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

67. Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 51897-2011 / Руководство ИСО 73:2009 «Менеджмент риска. Термины и определения» (утв. приказом Росстандарта от 16.11.2011 № 548-ст). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

68. Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р ИСО 31000-2010 «Менеджмент риска. Принципы и руководство» (утв. приказом Росстандарта от 21.12.2010 № 883-ст). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Судебная практика

69. По делу о проверке конституционности отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е. Н. Беспутина, А. В. Кульбацкого и В. А. Чапланова : Постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2017 № 9-П // Рос. газ. — 2017. — 5 апр.

70. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год»,

«О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского : Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П // СЗ РФ. — 2004. — № 19 (Ч. 2). — Ст. 1923 ; № 29 (поправка).

71. По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита» : Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П // СЗ РФ. — 2018. — № 31. — Ст. 5063.

72. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева и В. Д. Уласа : Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П // СЗ РФ. — 2007. — № 14. — Ст. 1741.

73. О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность работников за ущерб, причиненный работодателю : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.11.2006 № 52 // БВС РФ. — 2007. — № 1.

74. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 12.10.2018 № 305-КГ18-6337 по делу № А41-22213/2017. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

75. Определение Московского городского суда от 20.03.2019 № 4га-241/2019. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Учебная и научная литература

76. *Авакьян, С. А.* Конституционное право России: Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. — М. : Норма : Инфра-М, 2010.

77. Актуальные проблемы теории и практики финансового права Российской Федерации / под ред. А. Н. Козырина. — Подготовлено для справочной правовой системы «Гарант», 2009.

78. Актуальные проблемы финансового права : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2016. — 208 с.

79. *Алексеев, П. В.* Философия : учебник / П. В. Алексеев, А. В. Панин. — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 2005. — 208 с.

80. *Алексеев, С. С.* Избранное: Наука права. Общесоциальные проблемы. Публицистика / С. С. Алексеев. — М. : Статут, 2003. — 480 с.

81. *Алексеев, С. С.* Теория права / С. С. Алексеев. — М. : Изд-во БЕК, 1995. — 320 с.

82. *Альгин, А. П.* Риск и его роль в общественной жизни / А. П. Альгин. — М., 1989. — 189 с.

83. *Арямов, А. А.* Общая теория риска (юридический, экономический и психологический анализ) : монография / А. А. Арямов. — М. : Рос. акад. правосудия, 2009. — 172 с.

84. *Афанасьев, В. Г.* Системность и общество / В. Г. Афанасьев. — М. : Политиздат, 1980. — 368 с.

85. *Афанасьев, И. А.* Философские основания теории социальных рисков / И. А. Афанасьев. — Саратов, 2006. — 103 с.

86. *Бек, У.* Общество риска: На пути к другому модерну / У. Бек ; пер. с нем. В. Седелника, Н. Федоровой. — М. : Прогресс-Традиция, 2000. — 383 с.

87. *Братусь, С. Н.* Юридическая ответственность и законность (очерк теории) / С. Н. Братусь. — М. : Юрид. лит., 1976. — 216 с.

88. *Горбунова, О. Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России : науч.-попул. монография / О. Н. Горбунова. — М. : Элит, 2012. — 294 с.

89. *Гринберг, М. С.* Проблема производственного риска в уголовном праве / М. С. Гринберг. — М. : Госюриздат, 1963. — 132 с.

90. *Жалинский, А. Э.* Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ / А. Э. Жалинский. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2009. — 400 с.

91. *Жижиленко, А. А.* Наказание, его понятие и отличие от других правоохранительных средств / А. А. Жижиленко. — СПб., 1914. — 676 с.

92. *Иловайский, С. И.* Учебник финансового права / С. И. Иловайский. — 5-е (посмертное) изд. — Одесса, 1912. — 616 с.

93. Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева. — М. : ИЗиСП : ИД «Юриспруденция», 2009. — 512 с.

94. История политических и правовых учений / под ред. О. Э. Лейста. — М., 2006. — 568 с.

95. История философии : учебник для вузов / под ред. А. С. Колесникова. — СПб. : Питер, 2010. — 656 с.

96. Казна и бюджет / отв. ред. Д. Л. Комягин. — М. : Наука, 2014. — 501 с.

97. *Карапетов, А. Г.* Экономический анализ права / А. Г. Карапетов. — М. : Статут, 2016. — 528 с.

98. *Качалов, Р. М.* Управление экономическим риском: теоретические основы и приложения : монография / Р. М. Качалов. — М. ; СПб. : Нестор-История, 2012. — 246 с.

99. *Кельзен, Г.* Чистое учение о праве / Г. Кельзен ; пер. с нем. М. В. Антонова и С. В. Лезова. — 2-е изд. — СПб., 2015. — 542 с.

100. *Козлова, Е. Б.* Система договоров, направленных на создание объектов недвижимости / Е. Б. Козлова. — М. : Контракт, 2013. — 368 с.

101. *Комягин, Д. Л.* Бюджетное право России : учеб. пособие / Д. Л. Комягин ; под ред. А. Н. Козырина. — М. : Ин-т публично-правовых исследований, 2011. — 352 с.
102. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом : учеб.-метод. комплекс (учеб. пособие) / отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2016. — 568 с.
103. Контроль в финансово-бюджетной сфере : науч.-практ. пособие / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : ИЗиСП : КОНТРАКТ, 2016. — 320 с.
104. *Крусс, В. И.* Конституционализация фискально-экономических обязанностей в Российской Федерации : монография / В. И. Крусс. — М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2017. — 304 с.
105. *Леонова, Н. Г.* Управление экономическим риском организации / Н. Г. Леонова. — Хабаровск : Изд-во ТОГУ, 2015. — 133 с.
106. *Макиавелли, Н.* Государь / Н. Макиавелли. — М. : Планета, 1990. — 80 с.
107. *Марченко, М. Н.* Судебное правотворчество и судебское право / М. Н. Марченко. — М. : Проспект, 2011. — 512 с.
108. Материалистическая диалектика: Краткий очерк теории. — 2-е изд., доп. — М. : Политиздат, 1985. — 350 с.
109. *Мейер, Д. И.* Русское гражданское право : в 2 ч. По испр. и доп. 8-му изд., 1902. — Изд. 3-е, испр. — М. : Статут, 2003. — (Классика российской цивилистики).
110. *Москалькова, Т. Н.* Нормотворчество : науч.-практ. пособие / Т. Н. Москалькова, В. В. Черников. — 2-е изд., доп. и испр. — М. : Проспект, 2014. — 448 с.
111. *Ойгензихт, В. А.* Проблема риска в гражданском праве / В. А. Ойгензихт. — Душанбе, 1972. — 225 с.

112. *Павлов, И. А.* Поведенческая экономическая теория — позитивный подход к исследованию человеческого поведения (научный доклад) / И. А. Павлов. — М. : ИЭ РАН, 2007. — 62 с.

113. *Петражицкий, Л. И.* Введение в изучение права и нравственности: Основы эмоциональной психологии / Л. И. Петражицкий. — СПб., 1908. — 271 с.

114. *Петрушенко, Л. А.* Единство системности, организованности и самодвижения / Л. А. Петрушенко. — М. : Мысль, 1975. — 286 с.

115. *Пешкова, Х. В.* Вопросы налоговых и бюджетных правоотношений в судебной практике : монография / Х. В. Пешкова. — М. : ИНФРА-М, 2017. — 184 с.

116. *Пискотин, М. И.* Советское бюджетное право / М. И. Пискотин. — М., 1971. — 312 с.

117. *Поветкина (Самойлова), Н. А.* Принципы бюджетной системы Российской Федерации // Бюджетное право : учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. — М. : Деловой двор, 2009. — 296 с.

118. *Поветкина, Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации: Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / Н. А. Поветкина ; под ред. И. И. Кучерова. — М. : ИЗиСП : КОНТРАКТ, 2016. — 344 с.

119. *Покровский, И. А.* Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский. — 7-е изд., стереот. — М. : Статут, 2016. — 351 с.

120. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы : кол. монография / отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2016. — 512 с.

121. *Пугинский, Б. И.* Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б. И. Пугинский. — М., 1984. — 224 с.

122. *Пугинский, Б. И.* Избранные труды : сб. к 75-летию юбилею / Б. И. Пугинский. — М. : Изд-во Юрайт, 2017. — 522 с.

123. *Пучков, В. А.* Административно-правовые режимы управления природными и техногенными рисками / В. А. Пучков, Ю. С. Авдотьи́на, В. П. Авдотьи́н ; МЧС России. — М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2011. — 328 с.
124. *Райзберг, Б. А.* Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. — М. : ИНФРА-М, 2017. — 512 с.
125. Региональное финансовое право : монография / отв. ред. И. Б. Лагутин. — М. : Юстицинформ, 2017. — 316 с.
126. Риск в сфере публичного и частного права : кол. монография / под науч. ред. Ю. А. Тихомирова, М. А. Малько ой ; Финансовый ун-т при Правительстве РФ. — М. : ОТ и ДО, 2014. — 310 с.
127. Риски финансовой безопасности: правовой формат : монография / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : ИЗИСП : Норма : ИНФРА-М., 2018. — 304 с.
128. *Садовский, В. Н.* Основания общей теории систем / В. Н. Садовский. — М. : Изд-во «Наука», 1974. — 276 с.
129. *Саунин, А. Н.* Аудит эффективности в России: методика и практика / А. Н. Саунин. — М. : ОАО «Воентехиниздат», 2010. — 200 с.
130. *Свон, М.* Блокчейн: схема новой экономики / М. Свон ; пер. с англ. — М. : Сбербанк, 2016. — 216 с.
131. *Соколова, М. А.* Дефекты юридических документов : монография / М. А. Соколова. — М. : Юриспруденция, 2016. — 160 с.
132. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография / отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. — М. : ИЗиСП : ИНФРА-М, 2015. — 446 с.
133. *Тихомиров, Ю. А.* Право: прогнозы и риски : монография / Ю. А. Тихомиров. — М. : ИЗиСП : ИНФРА-М, 2015. — 240 с.
134. *Тихомиров, Ю. А.* Риск и право / Ю. А. Тихомиров, С. М. Шахрай. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 2012. — 64 с.
135. *Туманов, Г. А.* Организация управления в сфере охраны общественного порядка / Г. А. Туманов. — М. : Юрид. лит., 1972. — 232 с.

136. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией : науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013. — 160 с.

137. *Фасмер, М.* Этимологический словарь русского языка : в 4 т. Т. 3 : (Муза — Сят) / М. Фасмер ; пер. с нем. и доп. О. Н. Трубачева. — 2-е изд., стер. — М. : Прогресс, 1987. — 832 с.

138. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Проспект, 2017. — 648 с.

139. Финансовое право: методология исследований, генезис, система : монография / под ред. С. В. Запольского. — М. : РАП, 2013. — 252 с.

140. *Честнов, И. Л.* Постклассическая теория права : монография / И. Л. Честнов. — СПб. : Изд. Дом «Алеф-Пресс», 2012. — 650 с.

141. *Шершеневич, Г. Ф.* Общая теория права / Г. Ф. Шершеневич. — М., 1912. — 805 с.

142. *Шубин, Д. А.* Компенсационный характер сборов // Фискальные сборы: правовые признаки и порядок регулирования / под ред. С. Г. Пепеляева. — М. : Изд.-консультационная компания «Статус-Кво-97», 2003. — С. 56–64.

143. *Щекин, Д. М.* Налоговые риски и тенденции развития налогового права / Д. М. Щекин ; под ред. С. Г. Пепеляева. — М. : Статут, 2007. — 242 с.

Статьи в периодических изданиях, сборниках статей

144. *Абрамова, А. И.* Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал рос. права. — 2014. — № 6. — С. 15–25.

145. *Агарков, М. М.* Ценные бумаги на предъявителя // Избранные труды по гражданскому праву : в 2 т. — М., 2002.

146. *Акимов В. А.* Концепции риска и концепции анализа риска / В. А. Акимов, С. П. Воронов, Н. Н. Радаев // *Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования.* — 2013. — Т. 3. — № 2. — С. 562–567.

147. *Акопян, О. А.* Государственные инвестиции как основная форма поддержки промышленных предприятий // *Законодательство и экономика.* — 2013. — № 2. — С. 17–29.

148. *Антонов, М. В.* О некоторых теоретических проблемах применения экономического анализа права в России // *Право: Журнал Высшей школы экономики.* — 2011. — № 3. — С. 10–25.

149. *Арбузкин, А. М.* Человек, его права и свободы являются высшей ценностью? // *Конституционное и муниципальное право.* — 2016. — № 2. — С. 18–25.

150. *Артюхин, Р. Е.* Вопросы развития бюджетного права // *Реформы и право.* — 2012. — № 3. — С. 15–24.

151. *Архинов, Д. А.* Распределение риска в договорных обязательствах с участием предпринимателей // *Журнал рос. права.* — 2005. — № 3. — С. 38–55.

152. *Бабурин, В. В.* Риск и его значение для дифференциации уголовной ответственности и индивидуализации наказания // *Вестник Томского государственного университета: Правоведение.* — 2007. — № 297. — С. 207–210.

153. *Батышев, А. А.* Модель управления правовым риском кредитной организации в сфере корпоративного кредитования / А. А. Батышев, А. М. Семко // *Банковское право.* — 2017. — № 3. — С. 7–12.

154. *Безруков, А. В.* Выявление, минимизация и устранение конституционных рисков как средство обеспечения правопорядка // *Конституционное и муниципальное право.* — 2018. — № 11. — С. 20–24.

155. *Беликов, Е. Г.* Развитие принципа демократизма в финансовом праве в условиях формирования социального государства // *Государственная власть и местное самоуправление.* — 2016. — № 4. — С. 11–15.

156. *Берг, Л. Н.* Теоретические основания классификации правового воздействия // Современное право. — 2016. — № 1. — С. 11–16.

157. *Болтинова, О. В.* Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // Актуальные проблемы рос. права. — 2016. — № 7. — С. 57–67.

158. *Бруевич, А. А.* Соотношение категорий «система» и «системность» в теории права: философские и методологические основы // Lex russica. — 2013. — № 1. — С. 5–15.

159. *Булгаков, И. Т.* Правовые вопросы использования технологии блокчейн // Закон. — 2016. — № 12. — С. 80–88.

160. *Бушев, А. Ю.* Основы управления рисками в праве // Арбитражные споры. — 2008. — № 3 (43). — С. 79–104.

161. *Вершило, Т. А.* К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств // Финансовое право. — 2013. — № 12. — С. 21–25.

162. *Вожова, Е. М.* Финансовая правосубъектность Министерства финансов Российской Федерации в бюджетном процессе // Современное право. — 2015. — № 9. — С. 61–69 ; № 10. — С. 36–44.

163. *Волошинская, А. А.* Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий // Государственное управление : электрон. вестник. — 2015. — Апр. — Вып. 49. — С. 52–74.

164. *Гаджиев, Г. А.* Экономическая эффективность, правовая этика и доверие к государству // Журнал рос. права. — 2012. — № 1. — С. 10–21.

165. *Гальченко, А. И.* Исторические аспекты деятельности российской прокуратуры по предупреждению нарушений законов // Lex russica. — 2017. — № 9. — С. 22–35.

166. *Гамукин, В. В.* Комбинаторика рисков бюджетной системы // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2015. — № 19. — С. 18–26.

167. *Гвызин, О. Л.* Казначейский кредит как инструмент управления ликвидностью счетов бюджетов в регионах / О. Л. Гвызин, М. И. Кузина // Бюджет. — 2015. — № 9. — С. 46–49.

168. *Гидденс, Э.* Судьба, риск и безопасность // THESIS. — 1994. — Вып. 5. — С. 107–134.

169. *Горбунова, О. Н.* Значение естественнонаучных подходов при изучении финансового права / О. Н. Горбунова, И. Ж. Назаркин // Финансовое право. — 2013. — № 11. — С. 2–5.

170. *Грехениг, К.* Трансатлантические различия в правовой мысли: американский экономический анализ права против немецкого доктринализма / К. Грехениг, М. Гелтер // Вестник гражданского права. — 2010. — № 6. — С. 207–278.

171. *Гринберг, М. С.* Риск в уголовном праве // Вестник Омского университета. — 2006. — № 3. — С. 95–98.

172. *Гринин, Л. Е.* Теория, методология и философия истории: очерки развития исторической мысли от древности до середины XIX века // Философия и общество. — 2010. — № 2. — С. 151–192.

173. *Демидов, А. И.* О методологической ситуации в правоведении // Известия высших учебных заведений: Правоведение. — 2001. — № 4 (237). — С. 14–22.

174. *Демидов, А. Ю.* От казначейского сопровождения к бюджетному мониторингу // Бюджет. — 2017. — № 12. — С. 24–29.

175. *Денисова, Т. Ю.* Апория судьбы, или были ли греки фаталистами? // Идеи и идеалы. — 2014. — № 3 (21), т. 1. — С. 57–70.

176. *Диев, В. С.* Риск и неопределенность в философии, науке, управлении // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. — 2011. — № 2 (14). — С. 79–89.

177. *Долинская, В. В.* Правовой статус и правосубъектность // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2012. — № 2. — С. 6–19.

178. *Домрачев, Д. Г.* Риск-ориентированный подход в сфере контрольно-надзорной деятельности административных органов Российской Федерации / Д. Г. Домрачев, Д. А. Кожевников // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. — 2015. — № 7. — С. 85–88.

179. *Дубовик, О. Л.* Анализ экологических рисков в России // Современное экологическое право в России и за рубежом. — М., 2001. — С. 133–147.

180. *Дубровская, Ю. В.* Особенности межрегионального взаимодействия в экономической сфере: эволюционно-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 8. — С. 47–51.

181. *Евлоев, И. М.* Классификация судебного нормоконтроля: некоторые аспекты // Арбитражный и гражданский процесс. — 2015. — № 5. — С. 25–30.

182. *Зайцев, Р. В.* Виды судебного нормоконтроля // Рос. судья. — 2003. — № 4. — С. 4–8.

183. *Запольский, С. В.* О модернизации системы финансового права // Современная теория финансового права : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. — М. : РАП, 2011. — С. 10–29.

184. *Зотова, А. И.* Риск-ориентированный подход к организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне / А. И. Зотова, М. В. Кириченко, С. А. Коробко // Финансы и кредит. — 2014. — № 36. — С. 21–29.

185. *Ильин, А. В.* Налогообложение и закон о бюджете // Финансовое право. — 2016. — № 4. — С. 40–42.

186. *Ильин, А. В.* Правовая природа дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности // Рос. юрид. журнал. — 2015. — № 5. — С. 156–161.

187. *Истомина, Н. А.* Результатный подход в бюджетной сфере в контексте бюджетных рисков // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2014. — № 42. — С. 56–67.

188. *Кабышев, О. А.* Правомерность предпринимательского риска // Хоз-во и право. — 1994. — № 3. — С. 47–60.

189. *Казанцев, Н. М.* Метод финансового права: переосмысление // Журнал рос. права. — 2012. — № 6. — С. 47–59.

190. *Каранетов, А. Г.* Модели защиты гражданских прав: экономический взгляд // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. — 2014. — № 11. — С. 24–80.

191. *Каранетов, А. Г.* Политика и догматика гражданского права: исторический очерк // ВВАС РФ. — 2010. — № 5. — С. 6–56.

192. *Карасева, И. А.* Конкуренция конституционных ценностей в правоприменительной практике России и зарубежных государств // Сравнительное конституционное обозрение. — 2014. — № 4. — С. 75–85.

193. *Карасева, М. В.* Согласительные процедуры в федеральном бюджетном законодательстве // Журнал рос. права. — 2003. — № 1 (73). — С. 52–60.

194. *Кененова, И. П.* Трудно ли элитам применить закон к себе? // Сравнительное конституционное обозрение. — 2017. — № 1. — С. 15–36.

195. *Киреев, В. В.* Конституционные риски: проблемы правовой теории и политической практики // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 3. — С. 24–27.

196. *Киреев, В. В.* О теории риска в российской науке конституционного права // Проблемы права. — 2012. — № 7 (38). — С. 11–16.

197. *Киреев, В. В.* Роль науки конституционного права России в выявлении и оценке конституционных рисков // Вестник Челябинского государственного университета. — Сер. «Право». — 2013. — № 27 (318). — С. 28–32.

198. *Клочков, В. В.* Знание и невежество в юридической науке // Известия ЮФУ: Технические науки. — Разд. II : Юридическая техника и технологии. — 2008. — № 10. — С. 144–151.

199. *Коврякова, Е. В.* Применение системного подхода в науке конституционного права (на примере анализа проблематики народного представительства) // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 12. — С. 7–10.

200. *Козловская, О. А.* Прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства // Прокурор. — 2014. — № 1. — С. 38–41.

201. *Козырин, А. Н.* Понятие, сущность, функции и принципы финансового права // Публично-правовые исследования: электрон. журнал. — 2016. — № 4. — С. 83–106.

202. *Колосова, Н. М.* Лоббизм и коррупция // Журнал рос. права. — 2014. — № 2. — С. 53–59.

203. *Комягин, Д. Л.* Бюджет как элемент стратегического планирования // Финансовое право. — 2012. — № 9. — С. 11–17.

204. *Комягин, Д. Л.* Политическая ответственность и стратегический контроль в сфере публичного хозяйства // Реформы и право. — 2015. — № 4. — С. 16–23.

205. *Комягин, Д. Л.* Российские бюджетные реформы: из прошлого в будущее // Реформы и право. — 2014. — № 1. — С. 57–65.

206. *Комягин, Д. Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. — 2012. — № 4. — С. 19–31.

207. *Кондратьева, Е. М.* Правовой риск-менеджмент во внешнеторговых контрактах // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. — 2015. — № 9. — С. 374–377.

208. *Кондрашев, А. А.* Конституционные ценности в современном Российском государстве: о конфликтах и девальвациях // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 1. — С. 6–13.

209. *Котов, В. В.* О правовых механизмах общественного финансового контроля // Финансовое право. — 2013. — № 3. — С. 7–11.

210. *Кудряшов, В. В.* «Мягкое право» как метод регулирования международных финансовых отношений в зарубежной доктрине международного финансового права // *Финансовое право.* — 2013. — № 4. — С. 8–12 ; № 5. — С. 17–21.

211. *Куликова, Т. Б.* Объективный и субъективный подходы при определении обоснованности риска // *Рос. следователь.* — 2014. — № 13. — С. 27–30.

212. *Лавров, А. М.* Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами / А. М. Лавров, А. К. Пири, П. Дж. Брук // *Финансы.* — 2006. — № 10. — С. 3–20.

213. *Ланцев, Д. М.* Согласование стратегического и бюджетного планирования на муниципальном уровне // *Бюджет.* — 2015. — № 6. — С. 60–65.

214. *Лапина, М. А.* Управление риском в публичном праве: постановка проблемы // *Рос. юстиция.* — 2015. — № 3. — С. 47–50.

215. *Левушкин, А. Н.* Системный подход к определению функций семейного права // *Семейное и жилищное право.* — 2013. — № 1. — С. 17–23.

216. *Лепехова, Ю. С.* Взаимосвязь психологии и экономики: основные идеи Даниэля Канемана (лауреат Нобелевской премии по экономике 2002 г.) // *Научные исследования экономического факультета : [электр. журнал].* — 2015. — Т. 6. — № 2 (12). — С. 73–96.

217. *Лубягина, Д. В.* Риск в публичном и частном праве // *Финансовое право.* — 2015. — № 7. — С. 3–7.

218. *Луман, Н.* Понятие риска // *THESIS.* — 1994. — Вып. 5. — С. 135–160.

219. *Лушников, А. М.* «Экономический анализ права» и юриспруденция: различия и общие подходы // *Lex russica.* — 2017. — № 8. — С. 79–89.

220. *Магазинер, Я. М.* Общая теория права на основе советского законодательства // *Известия высших учебных заведений: Правоведение.* — 1998. — № 1 (224). — С. 128–138.

221. *Малько, А. В.* Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. — 1999. — № 2. — С. 4–16.

222. *Мальцев, Г. В.* Проблема частного и публичного права // Социология власти. — 2003. — № 3. — С. 20–46.

223. *Мамчун, В. В.* О понятиях и определениях риска в юридической доктрине и в законодательстве // Вестник Владимирского юридического института. — 2010. — № 1 (14). — С. 100–109.

224. *Мамчун, В. В.* О содержании общего понятия риска в праве // Труды Академии управления МВД России. — 2011. — № 1 (17). — С. 7–12.

225. *Мартиросян, А. Г.* К вопросу о риске в гражданском праве Российской Федерации // Современное право. — 2009. — № 9. — С. 60–64.

226. *Марченко, М. Н.* О признаках «системы» и системном характере права // Вестник Московского городского педагогического университета. — Сер. «Юридические науки». — 2010. — № 1 (5). — С. 41–54.

227. *Масловская, Т. С.* Риски в конституционном праве // Журнал рос. права. — 2016. — № 12. — С. 17–26.

228. *Мейтарджян, Д. А.* Концепция построения системы управления рисками в сфере бюджетных правоотношений // Финансовое право. — 2018. — № 3. — С. 42–47.

229. *Мейтарджян, Д. А.* Понятие и признаки рисков в сфере бюджетных правоотношений // Финансовое право. — 2017. — № 9. — С. 22–27.

230. *Мейтарджян, Д. А.* Экономический анализ права как средство управления законотворческими рисками в финансово-бюджетной сфере // Финансовое право. — 2018. — № 10. — С. 42–47.

231. *Миславская, Н. А.* Специфика профессиональной деформации личности бухгалтера // Аудитор. — 2017. — № 4. — С. 40–46.

232. *Немцева, В. Б.* Особенности судебного решения по делам об оспаривании нормативных правовых актов // Lex russica. — 2018. — № 2. — С. 105–118.

233. *Ойгензихт, В. А.* Воля и риск // Правоведение. — 1984. — № 4. — С. 40–46.

234. *Пастухин, О. А.* Категория риска в советском гражданском праве // Гражданское право и способы его защиты. — Свердловск, 1974. — С. 51–58.

235. *Петрова, И. В.* Видовая характеристика бюджетных рисков и основания их возникновения // Финансовое право. — 2017. — № 12. — С. 25–28.

236. *Пешкова, Х. В.* Сочетание компетенции органов исполнительной и законодательной власти в бюджетном устройстве государства // Административное и муниципальное право. — 2015. — № 12. — С. 1254–1260.

237. *Пешкова, Х. В.* Сочетание публично-правовой и гражданско-правовой природы отношений в сфере реализации института бюджетного устройства России // Финансовое право. — 2015. — № 11. — С. 29–34.

238. *Пинская, М. Р.* Управление налоговым риском как фактор противодействия уклонению от уплаты налогов // Налоги и финансовое право. — 2012. — № 9. — С. 204–210.

239. *Плотников, В. А.* Соотношение категорий «вина» и «риск» в гражданском праве // Вестник Московского ун-та. — Сер. 11, Право. — 1993. — № 6. — С. 70–72.

240. *Поветкина, Н. А.* «Independent fiscal institution» в механизме обеспечения финансовой устойчивости государства / Н. А. Поветкина, Д. А. Мейтарджян // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2018. — № 3. — С. 113–117.

241. *Поветкина, Н. А.* Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. — 2015. — № 9. — С. 3–6.

242. *Поветкина, Н. А.* Бюджетно-правовые инструменты повышения эффективности государственного управления // Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2018. — № 4. — С. 240–245.

243. *Поветкина, Н. А.* Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал рос. права. — 2015. — № 8. — С. 77–89.

244. *Поветкина, Н. А.* О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. — 2015. — № 12. — С. 15–17.

245. *Поветкина, Н. А.* Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации // Журнал рос. права. — 2016. — № 6. — С. 100–115.

246. *Поветкина, Н. А.* Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ // Журнал рос. права. — 2015. — № 5. — С. 101–110.

247. *Поветкина, Н. А.* Правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал рос. права. — 2014. — № 6. — С. 31–36.

248. *Поветкина, Н. А.* Принцип системности в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Финансовое право. — 2017. — № 11. — С. 3–8.

249. *Поветкина, Н. А.* Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. — 2015. — № 3. — С. 16–22.

250. *Пономарева, К. А.* Неэффективное использование бюджетных средств по законодательству России и Германии // Юрист. — 2013. — № 13. — С. 43–46.

251. *Рудичева, Н. И.* Проблемы применения конституционных принципов при организации системы бюджетного права и бюджетных отношений // Финансовое право. — 2016. — № 8. — С. 43–48.

252. *Савельев, А. И.* Некоторые правовые аспекты использования смарт-контрактов и блокчейн-технологий по российскому праву // Закон. — 2017. — № 5. — С. 94–117.

253. *Савсерис, С. В.* Сервисный договор с условием внесения абонентской платы: налоговые риски / С. В. Савсерис, И. М. Трегубов // *Налоговед.* — 2010. — № 10. — С. 38–43.

254. *Самороков, В. И.* Риск в уголовном праве // *Гос-во и право.* — 1993. — № 5. — С. 103–112.

255. *Селюков, А. Д.* Принцип системности в бюджетном праве // *Финансовое право.* — 2012. — № 6. — С. 19–23.

256. *Симонова, С. В.* Риски в сфере принятия и реализации норм законодательства о публичных мероприятиях: проблемы выявления и оценки // *Актуальные проблемы рос. права.* — 2015. — № 8. — С. 41–46.

257. *Скачкова, А. Е.* Внешние пределы прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства // *Законность.* — 2015. — № 12. — С. 12–15.

258. *Собчак А. А.* О некоторых спорных вопросах общей теории правовой ответственности // *Правоведение.* — 1968. — № 1. — С. 49–57.

259. *Соляникова, С. П.* Развитие механизмов взаимодействия государства и граждан в управлении общественными финансами // *Экономика. Налоги. Право.* — 2016. — № 5. — Т. 9. — С. 33–41.

260. *Сосновский, В. В.* Оценка экологического риска как инструмент профилактики нарушений законодательства об охране окружающей среды на примере Республики Франции // *Экологическое право.* — 2012. — № 3. — С. 23–26.

261. *Стенкин, С. П.* Оценка регулирующего воздействия как инструмент законотворчества // *Закон.* — 2017. — № 11. — С. 145–153.

262. *Субочев, В. В.* Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов // *Право и политика.* — 2007. — № 3. — С. 68–75.

263. *Тамбовцев, В. Л.* Что выбираем: юридический позитивизм или экономический империализм? // *Новая юстиция: Журнал судебных прецедентов.* — 2009. — № 3 (4). — С. 30–39.

264. *Тарасов, Н. Н.* Юридический позитивизм и позитивистская юриспруденция (апология догмы права) // Рос. юрид. журнал. — 2016. — № 6. — С. 9–18.

265. *Тимушев, Е. Н.* Дотации на выравнивание: совершенствование методики распределения // Финансы. — 2016. — № 8. — С. 13–17.

266. *Тихомиров, Ю. А.* Гражданское общество в фокусе права // Журнал рос. права. — 2013. — № 10. — С. 35–45.

267. *Тихомиров, Ю. А.* Правовые риски // Законы России: опыт, анализ и практика. — 2012. — № 2. — С. 87–95.

268. *Тихомиров, Ю. А.* Эффективность закона: от цели к результату // Журнал рос. права. — 2009. — № 4. — С. 3–9.

269. *Ткачева, Т. Ю.* Управление бюджетными рисками на региональном уровне с использованием экономико-математических методов оценки / Т. Ю. Ткачева, Л. В. Афанасьева, С. Н. Белоусова // Концепт. — 2014. — № 20. — С. 981–985.

270. *Тункина, М. А.* История взглядов на риск // Проблемы анализа риска. — 2014. — Т. 11. — № 1. — С. 64–73.

271. *Ференец, В.* Блокчейн: кому нужен «стеклянный сейф»? // Банковское обозрение. — 2017. — № 3. — С. 88–89.

272. *Хабриева, Т. Я.* Право и экономическая деятельность / Т. Я. Хабриева, В. Ю. Лукьянова // Общественные науки и современность. — 2016. — № 3. — С. 5–21.

273. *Хабриева, Т. Я.* Правовые проблемы финансовой безопасности России // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. — 2016. — № 10. — С. 48–54.

274. *Хабриева, Т. Я.* Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал рос. права. — 2010. — № 12. — С. 5–26.

275. *Хаванова, И. А.* О теории экономического анализа в налоговом праве (концептуальные основы) // Журнал рос. права. — 2015. — № 5. — С. 111–124.

276. *Хаванова, И. А.* Об экономическом анализе в налоговом праве // Финансовое право. — 2015. — № 3. — С. 36–41.

277. *Хаскельберг, Б. Л.* Риск случайной гибели проданной вещи по советскому гражданскому праву // Уч. зап. — Томск : Изд-во Том. ун-та, 1954. — № 23. — С. 39–52.

278. *Хафизов, Э. Д.* К вопросу о генезисе правового позитивизма // Правовое государство: теория и практика. — 2010. — № 4 (22). — С. 27–32.

279. *Химичева, Н. И.* Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. — 2009. — № 2. — С. 4–6.

280. *Химичева, Н. И.* Финансовое право: федеральные и региональные аспекты развития // Правоведение. — 2002. — № 5 (244). — С. 16–25.

281. *Цепов, Г. В.* Можно ли судить за алчность? Ответственность контролирующих лиц коммерческой корпорации перед кредиторами за принятие чрезмерного предпринимательского риска при угрозе несостоятельности // Закон. — 2016. — № 8. — С. 98–120.

282. *Чудиевич, В. В.* Обоснованный риск в уголовном праве // Рос. следователь. — 2007. — № 3. — С. 12–14.

283. *Шарандина, Н. Л.* Стратегическое планирование как этап бюджетного реформирования // Финансовое право. — 2015. — № 1. — С. 7–14.

284. *Швандар, К. В.* «Голландская болезнь»: применение бюджетного правила и роль структурных реформ / К. В. Швандар, В. Ю. Черкасов, Т. Ф. Бурова // Финансовый журнал. — 2017. — № 5. — С. 20–32.

285. *Шевченко, Е. Е.* Суверенные фонды в Российской Федерации: происхождение, формирование и управление / Е. Е. Шевченко, Д. Л. Комягин // Публично-правовые исследования: электрон. журнал. — 2016. — № 2. — С. 55–84.

286. *Шиткина, И. С.* Организация правового обеспечения предпринимательской деятельности: теория и практика // Предпринимательское право. — 2009. — № 3. — С. 20–26.

287. *Шишаков, А.* Корпоративный риск-менеджмент: Азбука для юриста // Корпоративный юрист. — 2008. — № 7. — С. 45–50.

288. *Шохин, С. О.* Некоторые особенности применения гражданско-правовых инструментов в государственных расчетах // Юрист. — 2018. — № 5. — С. 12–16.

289. *Шохин, С. О.* Современные инструменты и технологии государственного внутреннего контроля // Рос. юстиция. — 2017. — № 11. — С. 2–4.

290. *Шундиков, К. В.* Инструментальная теория права — перспективное направление научного исследования // Правоведение. — 2002. — № 2 (241). — С. 16–23.

291. *Юшкин, С. Н.* Специфика бюджетных рисков территории и пути их минимизации // Актуальные проблемы экономики и права. — 2013. — № 1. — С. 189–194.

Диссертации, авторефераты диссертаций

292. *Александров, Д. В.* Интерпретационный риск в юридической деятельности и правореализующей практике : дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Александров. — Владимир, 2007. — 160 с.

293. *Аюпова, С. Г.* Бюджетный риск в условиях финансового кризиса в российской экономике : автореф. дис. ... канд. экон. наук / С. Г. Аюпова. — Челябинск., 2011. — 27 с.

294. *Безруков, А. В.* Правовая модель как инструмент юридической науки и практики : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Безруков. — Владимир, 2008. — 151 с.

295. *Безруков, А. В.* Правовая модель как инструмент юридической науки и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Безруков. — Владимир, 2008. — 26 с.

296. *Боровикова, Е. В.* Развитие налогового и бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра экон. наук / Е. В. Боровикова. — М., 2009. — 40 с.

297. *Вячеславов, Ф. А.* Распределение рисков в договорных обязательствах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ф. А. Вячеславов. — М., 2008. — 30 с.

298. *Дятлов, Ю. А.* Правореализующий риск: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. А. Дятлов. — Владимир, 2006. — 189 с.

299. *Емельянова, Е. С.* Ответственность за нарушение бюджетного законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. С. Емельянова. — СПб., 2005. — 198 с.

300. *Ильин, А. В.* Предмет судебной деятельности и защита прав участников бюджетных правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Ильин. — СПб., 2010. — 26 с.

301. *Костяев, С. С.* Лоббизм в бюджетном процессе США : дис. ... канд. полит. наук / С. С. Костяев. — М., 2009. — 213 с.

302. *Краснова, Н. В.* Сроки в бюджетном праве : дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Краснова. — М., 2017. — 208 с.

303. *Крючков, Р. А.* Риск в праве: генезис, понятие и управление : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р. А. Крючков. — Н. Новгород, 2011. — 27 с.

304. *Крючков, Р. А.* Риск в праве: генезис, понятие и управление : дис. ... канд. юрид. наук / Р. А. Крючков. — Н. Новгород, 2011. — 200 с.

305. *Кудряшова, Е. В.* Государственное финансовое планирование: правовая доктрина и практика : дис. ... д-ра юрид. наук / Е. В. Кудряшова. — М., 2018. — 415 с.

306. *Кучеров, С. В.* Правовые средства предупреждения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Кучеров. — М., 2011. — 18 с.

307. *Малышева, И. В.* Законотворческий риск: понятие, виды, детерминация : дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Малышева. — Владимир, 2007. — 182 с.

308. *Мамчун, В. В.* Правоприменительный риск : дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Мамчун. — Н. Новгород, 1999. — 206 с.

309. *Сиротенко, С. П.* Нормативно-правовое регулирование лоббизма: российский и зарубежный опыт : автореферат дис. ... канд. юрид. наук / С. П. Сиротенко. — СПб., 2011. — 24 с.

310. *Степкина, М. В.* Гносеологический статус классификации как формы познания : автореф. дис. ... канд. филос. наук / М. В. Степкина. — Самара, 2006. — 18 с.

311. *Тимофеев, Е. А.* «Law and Economics»: учение о праве и государстве в США в XX веке : дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Тимофеев. — Н. Новгород, 2016. — 185 с.

312. *Трошин, А. С.* Управление экономическими рисками в условиях неопределенности : дис. ... канд. экон. наук / А. С. Трошин. — Н. Новгород, 1999. — 146 с.

313. *Фалькина, Т. Ю.* Формы реализации права и механизм их осуществления : дис. ... канд. юрид. наук / Т. Ю. Фалькина. — Екатеринбург, 2007. — 235 с.

314. *Чебыкин, И. В.* Институционализация лоббистской деятельности (конституционно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Чебыкин. — СПб., 2004. — 222 с.

Иноязычные источники

315. *Beck, U.* From Industrial Society to the Risk Society: Questions of Survival, Social Structure and Ecological Enlightenment // *Theory, Culture & Society*. — 1992. — Feb. — Vol. 9. — P. 97–123.

316. *Becker, G.* Irrational Behavior and Economic Theory // *Journal of Political Economy*. — 1962. — Vol. 70. — № 1. — P. 1–13.

317. *Bernstein, P.* Against The Gods: The Remarkable Story of Risk / P. Bernstein. — N. Y. : John Wiley & Sons, 1996. — 364 p.

318. *Brownstein, B.* Pareto Optimality, External Benefits and Public Goods: A Subjectivist Approach // The Journal of Libertarian Studies. — 1980. — Vol. 4. — № 1. — P. 93–106.

319. *Brummer, C.* How International Financial Law Works (and How It Doesn't) // Georgetown Law Journal. — 2011. — Vol. 99. — P. 257–327.

320. Budgetary Risks of Monetary Policy with Special Regard to the Debt Rule / G. Pulay and others // Public Finance Quarterly. — 2013. — Vol. 58. — № 1. — P. 11–34.

321. *Calabresi, G.* The Cost of Accidents: A Legal and Economic Analysis / G. Calabresi. — Yale University Press, 1970. — 340 p.

322. *Coase, R. H.* The Problem of Social Cost // J. L. & Econ. — 1960. — Oct. — Vol. 3. — P. 1–44.

323. *D'Aspremont, J.* Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials / J. d'Aspremont // European Journal of International Law. — 2008. — Vol. 19. — № 5. — P. 1075–1093.

324. *Dollery, B.* The Political Economy of Local Government / B. Dollery, J. Wallis. — Edward Elgar Publishing, Inc. Northampton, MA, USA, 2001. — 264 p.

325. *Frank, J.* What Courts Do in Fact // Illinois Law Review. — 1931–1932. — Vol. 26. — P. 761–784.

326. *Fратиани, M.* International Financial Architecture and International Financial Standards / M. Fratianni, J. Pattison // The Annals of the American Academy of Political and Social Science. — 2002. — Vol. 579. — P. 183–199.

327. *Giddens, A.* Runaway world: how globalization is reshaping our lives / A. Giddens. — N. Y., 2003. — 99 p.

328. *Giovanoli, M.* The Reform of the International Financial Architecture after the Global Crisis // New York University Journal of International Law & Politics. — 2009. — Jan. — Vol. 42. — P. 81–125.

329. *Gunnar Duttge and Sang Won Lee (Hg.) The Law in the Information and Risk Society / Gunnar Duttge and Sang Won Lee (Hg.).* — Göttingen, 2011. — 181 p.

330. *Hibbert, A. J. Measuring and managing the economic risks and costs of with-profits business / A. J. Hibbert, C. J. Turnbull // British Actuarial Journal.* — 2003. — Vol. 9. — Iss. 4. — P. 725–777.

331. *Kahneman, D. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk / D. Kahneman, A. Tversky // Econometrica.* — 1979. — XLVII. — P. 263–291.

332. *Knight, F. Risk, Uncertainty and Profit / F. Knight.* — N. Y., 1964. — 381 p.

333. *Kommers, D. Comparative Judicial Review and Constitutional Politics // World Politics.* — 1975. — Vol. 27. — № 2. — P. 282–297.

334. *Kopits, G. Coping with fiscal risk: Analysis and practice // OECD Journal on Budgeting.* — 2014. — Vol. 2014. — № 1. — P. 47–71.

335. *Kraft, G. Economic Analysis of Tax Law: Current and Past Research Investigated / G. Kraft, R. Krengel.* — Wittenberg, 2003. — 73 p.

336. *Llewellyn, K. N. Realistic jurisprudence — the next step // Columbia Law Review.* — 1930. — Vol. 30. — № 4. — P. 431–465.

337. *Mercuro, N. Economics and the Law: From Posner to Post-Modernism and Beyond / N. Mercuro, S. G. Medema.* — 2nd ed. — Princeton University Press, 2006. — 385 p.

338. *Neumann, J. Theory of Games and Economic Behavior / J. Neumann, O. Morgenstern.* — Princeton University Press, 1944. — 625 p.

339. *Oxelheim, L. Managing in the turbulent world economy: Corporate performance and risk exposure / L. Oxelheim, C. Wihlborg.* — N. Y. : John Wiley & Sons, 1997. — 225 p.

340. *Parisi, P. Positive, Normative and Functional Schools in Law and Economics // European Journal of Law and Economics.* — 2004. — Dec. — Vol. 18. — № 3. — P. 259–272.

341. *Posner, R. A.* Economic Analysis of Law / R. A. Posner. — Little, Brown & Company Ltd., 1972. — 415 p.

342. *Reichborn-Kjennerud, K.* Political Accountability and Performance Audit: The Case of The Auditor General in Norway // Public Administration. — 2013. — Vol. 91. — Iss. 3. — P. 680–695.

343. Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk / OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). — Paris, 2010. — 251 p.

344. *Rothstein, H.* Risk and the limits of governance: Exploring varied patterns of risk-based governance across Europe / H. Rothstein, O. Borraz, M. Huber // Regulation & Governance. — 2013. — № 7. — P. 215–221.

345. *Schilperoort, W.* Illuminating Budgetary Risks: The Role of Stress Testing / W. Schilperoort, P. Wierds // OECD Journal on Budgeting. — 2012. — Vol. 12. — № 3. — P. 1–18.

346. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison // OECD Journal on Budgeting. — 2004. — Vol. 4. — № 3. — P. 1–483.

347. *Valverde, M.* Legal Knowledges of Risks. Law and risk / M. Valverde, R. Levi, D. Moore ; ed. by the Law Commission of Canada. — Vancouver : UBC Press, 2005. — P. 86–120.

348. *Van Niekerk, J. P.* The development of the principles of insurance law in the Netherlands from 1500 to 1800 / J. P. Van Niekerk. — Kenwyn [S. A.] : Juta, 1998. — 1533 p.

349. *Vanclay, F.* International Principles For Social Impact Assessment // Impact Assessment and Project Appraisal. — 2003. — March. — Vol. 21. — № 1. — P. 5–11.

350. *Veljanovski, C.* The Economic Approach to Law: A Critical Introduction // British Journal of Law & Society. — 1981. — Vol. 7. — P. 158–193.

Интернет-ресурсы

351. A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment // United Nations Global Compact : сайт. — Режим доступа : <https://www.unglobalcompact.org/library/411>. — Загл. с экрана.

352. A guide to sensitivity analysis // CFI : сайт. — Режим доступа : <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/modeling/what-is-sensitivity-analysis/>. — Загл. с экрана.

353. *Boucher, P.* What if blockchain technology revolutionized voting? European Parliamentary Research Service // European Parliament : сайт. — Режим доступа : http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_ATA%282016%29581918. — Загл. с экрана.

354. Budget of the U.S. Government // GPO : сайт. — Режим доступа : <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2018-BUD/pdf/BUDGET-2018-BUD.pdf>. — Загл. с экрана.

355. Budgets and Financial Documents. House of Commons Information Office Factsheet P5 // www.parliament.uk : сайт. — Режим доступа : <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p05.pdf>. — Загл. с экрана.

356. Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers // OECD : сайт. — Режим доступа : <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>. — Загл. с экрана.

357. *Buterin, V.* On Public and Private Blockchains // Ethereum Blog : сайт. — Режим доступа : <https://blog.ethereum.org/2015/08/07/on-public-and-private-blockchains/>. — Загл. с экрана.

358. Designing effective independent fiscal institutions // OECD : сайт. — Режим доступа : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions.pdf>. — Загл. с экрана.

359. Draft Principles for Independent Fiscal Institutions // OECD : сайт. — Режим доступа : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/D2-AM%20-%20SBO%20>

Hand-Out%201%20-%20Draft%20OECD%20Principles%20for%20IFI.pdf. —

Загл. с экрана.

360. FitchRatings : сайт. — Режим доступа : <https://www.fitchratings.com/site/home>. — Загл. с экрана.

361. General government spending // OECD : сайт. The official site of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). — Режим доступа : <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>. — Загл. с экрана.

362. GOV 9100 «Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector» // ISSAI : сайт. — Режим доступа : <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm>. — Загл. с экрана.

363. INTERNATIONAL MONETARY FUND : сайт. — Режим доступа : <https://www.imf.org/external/index.htm>. — Загл. с экрана.

364. International Monetary Fund Code of Good Practices on Fiscal Transparency (2007) // International Monetary Fund Code : сайт. — Режим доступа : <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>. — Загл. с экрана.

365. INTOSAI : сайт. — Режим доступа : <http://www.intosai.org/>. — Загл. с экрана.

366. ISSAI 1 «The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts» // ISSAI : сайт. — Режим доступа : <http://www.issai.org/issai-framework/>. — Загл. с экрана.

367. ISSAI 3000 «Standards for Performance Auditing» // ISSAI : сайт. — Режим доступа : <http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>. — Загл. с экрана.

368. ISSAI 3100 «Guidelines on Central Concepts for Performance Auditing» // ISSAI : сайт. — Режим доступа : <http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>. — Загл. с экрана.

369. Moody's : сайт. — Режим доступа : <https://www.moody.com/>. — Загл. с экрана.

370. *Nakamoto, S.* Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System // bitcoin : сайт. — Режим доступа : <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>. — Загл. с экрана.

371. *Noizat, P.* Blockchain Electronic Vote // WEUSECOINS : сайт. — Режим доступа : <https://www.weusecoins.com/assets/pdf/library/blockchain-electronic-vote.pdf>. — Загл. с экрана.

372. OECD : сайт. — Режим доступа : <http://www.oecd.org/>. — Загл. с экрана.

373. OECD Regulatory Policy Outlook 2015 // OECDiLibrary : сайт. — Режим доступа : https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en. — Загл. с экрана.

374. On efficiency and effectiveness: some definitions. Australian Government's Productivity Commission // Australian Government : сайт. — Режим доступа : <https://www.pc.gov.au/research/supporting/efficiency-effectiveness/efficiency-effectiveness.pdf>. — Загл. с экрана.

375. *Piechowski, D.* Blockchain for Government // IBM Center for The Business of Government : сайт. — Режим доступа : <http://www.businessofgovernment.org/blog/blockchain-government>. — Загл. с экрана.

376. S&P Global : сайт. — Режим доступа : https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/home. — Загл. с экрана.

377. Smart Regulation in the European Union. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM (2010) 543 final, Brussels, 8.10.2010 // EUR-Lex.europa.eu : сайт. — Режим доступа : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF>. — Загл. с экрана.

378. Stanford Encyclopedia of Philosophy : сайт. — Режим доступа : <https://plato.stanford.edu/entries/risk/>. — Загл. с экрана.

379. The Lobbying Disclosure Act of 1995 (Public Law 104-65) // GPO : сайт. — Режим доступа : <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-109/pdf/STATUTE-109-Pg691.pdf>. — Загл. с экрана.

380. THE WORLD BANK : сайт. — Режим доступа : <http://www.worldbank.org/>. — Загл. с экрана.

381. *Vandernoot, J.* Funding of German Lander, Mechanisms and Solidarity // Macrothink Institute : сайт. — Режим доступа : <http://www.macrothink.org/journal/index.php/rae/article/download/5252/4345>. — Загл. с экрана.

382. *Von Trapp, L.* Designing effective independent fiscal institutions / L. Von Trapp, S. Nicol // OECD : сайт. — Режим доступа : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions-report.htm>. — Загл. с экрана.

383. *Young, J.* London Candidate Proposes MayorsChain, a Blockchain Created to ‘Throw City Hall’s Books Wide Open’ // COINTELEGRAPH : сайт. — Режим доступа : <https://cointelegraph.com/news/london-candidate-proposes-mayorschain-a-blockchain-created-to-throw-city-halls-books-wide-open>. — Загл. с экрана.

384. *Артюхин, Р. Е.* Казначейство как государственный аудитор. Praemonitus, praemunitus // BUJET.RU : сайт. — Режим доступа : <http://bujet.ru/article/358327.php>. — Загл. с экрана.

385. Доходы // ЭЛЕКТРОННЫЙ БЮДЖЕТ : единый портал бюджетной системы Российской Федерации. — Режим доступа : http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Доходы?message=eyJDTERPMDFfcGFyYW1QZXJpb2QiOnsibmFtZSI6IkNMRE8wMV9wYXJhbVBlcmIvZCIsInZhbHVlIjoiaMjAxOS0wNS0zMVQwMDowMDowMC4wMDBaIiwidHlwZSI6IkRBVEUifSwidmllld0NvZGUiOnsibmFtZSI6InZpZXdb2RlIiwidmFsdWUiOiJEYXlGZWRRWwVW3In19&_adf.ctrl-state=6m3j1nnwa_123®ionId=45. — Загл. с экрана.

386. *Исаев, Э. А.* Контроль в финансово-бюджетной сфере. Риск-ориентированный подход, актуальные вопросы и перспективы // БЮДЖЕТ.RU : сайт. — Режим доступа : <http://bujet.ru/article/352275.php>. — Загл. с экрана.

387. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2017 году // Счетная палата Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/#921. — Загл. с экрана.

388. Парламентские слушания на тему «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» // Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам : сайт. — Режим доступа : <http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/Parlamentskie-slushaniya/item/2973564/>. — Загл. с экрана.

389. Паспорт проекта «О внесении изменений в статью 4 Кодекса торгового мореплавания» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов : сайт. — Режим доступа : <http://regulation.gov.ru/projects#search=02/04/01-18/00077599&npr=77599>. — Загл. с экрана.

390. Пояснительная записка к отчету об исполнении федерального бюджета за 9 месяцев 2017 года // Минфин России : офиц. сайт. — Режим доступа : https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=121463. — Загл. с экрана.

391. Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации // Минфин России : офиц. сайт. — Режим доступа : https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/bud_codex/. — Загл. с экрана.

392. Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на 2018 год, тыс. руб. [таблица] // Минфин России : офиц. сайт. — Режим доступа : https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/11/main/FFPR_na_2018-2020_01.11.2017.pdf. — Загл. с экрана.

393. Системный подход // Электронная библиотека Института философии РАН : сайт. — Режим доступа : <https://iphlib.ru/greenstone3/library/collection/newphilenc/document/HASH6743a0d47bb13eeacfee67?p.s=TextQuery>. — Загл. с экрана.

394. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры РФ за январь — декабрь 2017 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : <https://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/>. — Загл. с экрана.

395. Стратегия развития Счетной палаты Российской Федерации на 2018–2024 годы // Счетная палата Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : <http://www.ach.gov.ru/about/document/strategy-2018-2024.php> — Загл. с экрана.