

Государственная политика

УДК 34.096

ББК: 66.2(2Рос)

ГОРОХОВА Светлана Сергеевна¹

¹ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Ленинградский проспект, 49, Москва, 125993, Россия.

<https://orcid.org/0000-0002-4919-1093>

¹Горохова Светлана Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва (E-mail: Swettalana@yandex.ru)

**О СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ
В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация

Предмет/тема. Предметом исследования являются общественные отношения, затрагиваемые в процессе государственного стратегического планирования в сфере обеспечения экономической безопасности России, в частности предполагаемое создание системы управления рисками, направленной на выявление вызовов и угроз данному элементу национальной безопасности, а также на снижение вероятности возникновения неблагоприятных последствий для национальной экономики.

Цели/задачи. Целью исследования является комплексный анализ сущности и задач системы управления рисками для национальной экономики, определяемых в разделе IV Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утверждённой Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208.

Методология. Методологическую основу исследования составляют: всеобщие методы познания; общенаучные методы исследования, включая системный и логический метод, а также анализ, синтез и аналогию; частнонаучные методы, такие как формально-юридический метод и другие.

Вывод. Система управления рисками, предусмотренная к созданию в разделе IV Стратегии экономической безопасности Российской Федерации, в настоящее время не имеет четко установленных параметров и нормативно закреплённого определения, поскольку сама Стратегия эти аспекты не регулирует, а запланированного нормативного правового акта Правительства РФ по данному вопросу пока еще не принято. Помимо этого, определенную сложность в формировании общенациональной системы управления экономическими рисками представляет отсутствие полностью сложившихся отраслевых систем предотвращения вероятности возникновения неблагоприятных последствий в той или иной области. Кроме того, анализ задач системы управления рисками позволяет сделать вывод о том, что они более соответствуют по своей сущности системе противодействия вызовам и угрозам экономической безопасности Российской Федерации, а равно ее (безопасности) обеспечению.

Ключевые слова: *система управления рисками, риск, вызовы, угрозы,*

безопасность, экономическая безопасность, обеспечение экономической безопасности.

Public policy

Svetlana S. Gorokhova, PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activity at Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow (E-mail: Swettalana@yandex.ru)

REVISITING THE RISK MANAGEMENT SYSTEM IN THE FIELD OF ECONOMIC SECURITY PROVISION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract.

Subject / theme The subject of the study is social relations affected in the process of state strategic planning in the field of economic security of Russia. The author studies the proposed creation of a risk management system aimed at identifying challenges and threats to this element of national security, as well as reduction of the likelihood of adverse consequences for the national economy.

Goals / objectives The aim of the study is a comprehensive analysis of the nature and objectives of the risk management system for the national economy, defined in section IV of the Strategy of economic security of the Russian Federation for the period until 2030, approved by Russian Federation Presidential Decree of May 13, 2017 № 208.

Methodology The methodological basis of the research includes the implementation of general methods of cognition, general scientific methods of research, including the system and logical method as well as analysis, synthesis and analogy, particular scientific methods such as formal legal method etc.

Conclusion The risk management system envisaged for the creation by the Section IV of the Economic Security Strategy of the Russian Federation does not currently have clearly defined parameters and a normative definition, since the strategy itself does not regulate these aspects and the planned legal regulatory act of the Government of the Russian Federation on this issue has not yet been adopted. Moreover the lack of fully developed sectoral systems to prevent the possibility of adverse consequences in a particular area poses a certain difficulty in the formation of a national system of economic risk management. Besides the analysis of the problems of the risk management system allows us to conclude that they are more essentially consistent with the system of countering challenges and threats to the economic security of the Russian Federation as well as the provision of such security.

Key words: *risk management system, risk, challenges, threats, safety, economic security, economic security.*

JEL Classification: K30

Вопросы экономической безопасности государства в целом, хозяйствующих субъектов в частности, а равно и отдельной личности всегда являются актуальными. Причем чем сложнее экономическая ситуация, чем нестабильнее экономические отношения, тем более злободневными они становятся. Сейчас, когда Российская Федерация переживает не лучшие времена, и в геополитическом, и в экономическом

плане, особенно важно тщательно контролировать состояние и динамику изменений в экономической сфере для того, чтобы иметь возможность своевременно среагировать на негативные тенденции и принять соответствующие меры к их корректировке, то есть управлять возможными рисками в указанной области.

Для этого, в первую очередь, наиболее значимо выработать такую систему индикации, которая позволила бы максимально точно оценивать фактическое положение дел, с учетом всех значимых факторов, доступных к исследованию и интерпретации [1].

Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года¹, утвержденная Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208, в своей структуре данному вопросу посвящает соответствующий раздел IV, носящий название «Оценка состояния экономической безопасности».

Открывает поименованный раздел пункт 24, устанавливающий, что в целях своевременного выявления вызовов и угроз экономической безопасности, оперативного реагирования на них, выработки управленческих решений и рекомендаций, формируется система управления рисками.

Что понимать под «системой управления рисками» Стратегия не конкретизирует, хотя очевидно, в данном случае, что имеется в виду система управления рисками, общая для всей национальной экономики Российской Федерации, которая в настоящее время отсутствует. Напомним, что само понятие системы управления рисками не является для российского законодательства совсем уж новым, однако до сих пор его можно было встретить, в основном, в отраслевых нормативных правовых актах, регулирующих ту или иную сферу экономических отношений. Есть и целый ряд специальных определений такой системы по отраслям.

Так, например, Таможенный кодекс Евразийского экономического союза² свою главу 50 посвящает системе управления рисками, применяемой таможенными органами. Устанавливая при этом, что "управление рисками" – это систематизированная деятельность таможенных органов по минимизации вероятности наступления событий, связанных с несоблюдением международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и законодательства государств-членов о таможенном регулировании, и возможного ущерба от их наступления.

Статья 28 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ "О

¹ Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. N 208 "О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года" // Собрание законодательства Российской Федерации. 15.05.2017. № 20. Ст. 2902.

² Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) //Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 12.04.2017.

национальной платежной системе"¹, говорит о системе управления рисками в платежной системе, определяя, что для целей Закона «О национальной платежной системе» под системой управления рисками в платежной системе понимается комплекс мероприятий и способов снижения вероятности возникновения неблагоприятных последствий для бесперебойности функционирования платежной системы с учетом размера причиняемого ущерба.

Федеральный закон от 07.02.2011 № 7-ФЗ "О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте"², в статье 22, закрепляет обязанность клиринговой организации и центрального контрагента организовать систему управления рисками, связанными с осуществлением клиринговой деятельности или функций центрального контрагента и операций с собственным имуществом. В данном случае определения «системы управления рисками» закон не содержит.

Есть еще целый ряд законодательных и подзаконных актов, упоминающих «систему управления рисками» в том или ином контексте, среди которых можно назвать следующие: Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 "О банках и банковской деятельности"³ (статья 11.1-2. Требования к системам управления рисками и капиталом, внутреннего контроля кредитной организации введена Федеральным законом от 02.07.2013 N 146-ФЗ); Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"⁴ (статья 57.1 введена Федеральным законом от 02.07.2013 № 146-ФЗ); Распоряжение Правительства РФ от 22.07.2013 № 1293-р «Об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года»; Приказ Минсельхоза России № 322, Минфина России № 136н от 28.08.2017 "Об утверждении порядка разработки и реализации мер по управлению рисками, включающего в себя порядок сбора и анализа информации, в том числе предварительной информации, представляемой участниками внешнеэкономической деятельности в таможенные органы, а также стратегии и тактики применения системы управления рисками при осуществлении государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) в пунктах пропуска через Государственную границу Российской

¹ Федеральный закон от 27.06.2011 N 161-ФЗ (ред. от 18.07.2017)"О национальной платежной системе"// "Российская газета", N 139, 30.06.2011

² Федеральный закон от 07.02.2011 N 7-ФЗ (ред. от 18.07.2017)"О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте"(с изм. и доп., вступ. в силу с 17.11.2017)

³ Федеральный закон от 02.12.1990 N 395-1 (ред. от 31.12.2017)"О банках и банковской деятельности"
(с изм. и доп., вступ. в силу с 28.01.2018)// Собрание законодательства РФ, 05.02.1996, N 6, ст. 492

⁴ Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.01.2018)// Российская газета", N 127, 13.07.2002

Федерации" (зарегистрировано в Минюсте России 28.12.2017 N 49514); и другие.

Кроме того, стоит отметить, что большинство исследований на указанную тему также касаются организации системы управления рисками в той или иной сфере. Так, в качестве примера можно назвать исследования по: формированию базы знаний рисков при управлении системами подготовки и переподготовки кадров [2]; разработке механизма снижения коммерческих рисков в управлении системой ресурсообеспечения металлургических комплексов вторичным сырьём [3], встраиванию системы управления рисками в интегрированную систему управления качеством нефтегазовой компании [4], и другие.

Как видим, отраслевая система управления рисками находится в процессе формирования, поскольку, хотя упоминания о ней уже появились в значительном количестве актов, тем не менее, еще далеко не все отрасли охвачены данным процессом.

Итак, в отсутствие полностью сложившейся системы управления рисками по отдельным секторам национальной экономики Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года предлагает приступить к формированию общероссийской системы управления рисками в экономической сфере.

Затем, обращает на себя внимание тот факт, что, несмотря на то что не все отраслевые нормативные правовые акты содержат четкие дефиниции собственных «систем управления рисками», тем не менее, практически все они, описывая данные системы, имеют в виду, что под ними понимается определенный комплекс мероприятий и способов снижения вероятности возникновения неблагоприятных последствий. В случае же со Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года создается такое впечатление, что ее разработчики имеют в виду нечто иное, и понимают под системой управления рисками не комплекс соответствующих мероприятий, а конкретную функциональную государственную структуру, состоящую из органов и организаций, формирующуюся в определенном порядке, обладающую собственным функционалом, и взаимодействующую с системой распределенных ситуационных центров, работающих с федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В этой связи заметим, что в силу наблюдаемого положения дел было бы совсем не лишним все-таки определиться с пониманием содержания «системы управления рисками» в общегосударственном масштабе обеспечения экономической безопасности.

Однако, как уже было отмечено, Стратегия экономической безопасности внутреннего содержания такой системы не раскрывает, ограничиваясь указанием на то, что она формируется, и, перечисляя в пункте 25 раздела IV ее основные задачи, к которым отнесено следующее:

выявление и оценка существующих и потенциальных вызовов и угроз экономической безопасности;

оценка ресурсов, необходимых и достаточных для предотвращения вызовов и угроз экономической безопасности;

планирование мер по реализации государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности, определение задач федеральных исполнительных органов власти, субъектов естественных монополий, государственных корпораций, компаний с преобладающим участием Российской Федерации, а также иных заинтересованных организаций по осуществлению указанных мер;

выработка, контроль за реализацией и оценка эффективности мер по противодействию экономическим санкциям, введенным в отношении Российской Федерации.

Прежде чем приступить к содержательному анализу перечисленных задач, отметим то, что, на наш взгляд, первым обращает на себя внимание. Как видим, ни одна из поставленных задач системы управления *рисками не содержит упоминания этих самых рисков*, оперируя категориями «вызов» и «угроза». Кроме того, в вышеперечисленных задачах не фигурирует и глагол «управлять». Вместе с тем к основным задачам системы управления рисками, в числе прочего, отнесена выработка, контроль за реализацией и оценка эффективности мер по противодействию экономическим санкциям, введенным в отношении российских юридических и (или) физических лиц, отраслей экономики Российской Федерации, а также ответных мер в отношении государств, которые вводят указанные санкции.

В связи с этим возникает вопрос, зачем называть систему «управления рисками», если совершенно очевидно, что речь здесь идет о системе противодействия вызовам и угрозам экономической безопасности Российской Федерации, а равно ее (безопасности) обеспечению? Зачем вообще вводить новую категорию «риск», не давая определения ни ей, ни любым другим словосочетаниям с ее участием?

Оставляя этот вопрос открытым, возвратимся к содержанию указанных задач системы управления рисками. Так, в качестве первой задачи указана необходимость выявления и оценки существующих и потенциальных вызовов и угроз экономической безопасности. Это кажется вполне логичным для начального этапа деятельности любой системы. При этом стоит отметить, что сама Стратегия экономической безопасности в своем разделе II *уже выявила и оценила* существующие и потенциальные вызовы и угрозы. Более того, пункт 2 раздела I Стратегии прямо устанавливает, что: «В настоящей Стратегии определяются вызовы и угрозы экономической безопасности Российской Федерации».¹ В этой ситуации

¹ Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. N 208 "О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года"//Собрание законодательства Российской Федерации. 15.05.2017. № 20. Ст. 2902.

приемлемый вывод только один – сама Стратегия является частью системы управления рисками. Однако доподлинно судить об этом, руководствуясь текстом одной Стратегии экономической безопасности, не представляется возможным, поскольку, как указано в пункте 26 раздела IV: «Структура, порядок формирования и функционирования системы управления рисками, а также регламент ее взаимодействия с системой распределенных ситуационных центров, работающих с федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, определяются Правительством Российской Федерации». При этом в соответствии с подпунктом а) пункта 2 Указа Президента РФ от 13 мая 2017 г. N 208 "О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года"¹, Правительству РФ поручено «разработать в 3-месячный срок меры организационного, нормативно-правового и методического характера, необходимые для реализации Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, и обеспечить их выполнение». Поскольку с момента подписания рассматриваемого Указа Президента РФ прошло уже более 8 месяцев, попробуем отыскать соответствующие акты Правительства РФ. На первый взгляд, подобных документов, принятых за последнее время, обнаружить не удастся. По крайней мере, из названий правительственных актов, принятых в период с 13 мая по 7 февраля 2018 года, не следует, что какой-либо из них принят во исполнение положений Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, по крайней мере, что касается определения структуры, порядка формирования и функционирования системы управления рисками, а также регламента ее взаимодействия с системой распределенных ситуационных центров, работающих с федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Очевидно, стоит выразить надежду, что подобная задержка произошла из-за значительной загруженности высшего органа исполнительной власти нашего государства, а также наличия более приоритетных, чем обеспечение экономической безопасности, государственных задач, и в скором времени мы доподлинно сможем узнать, какими же окажутся структура, порядок формирования и функционирования системы управления рисками.

Второй задачей системы управления рисками, согласно рассматриваемой Стратегии, является оценка ресурсов, необходимых и достаточных для предотвращения вызовов и угроз экономической безопасности нашего государства. В данном случае, полагаем, комментарии излишни, отметим только, что прежде чем оценить ресурсы, необходимые и достаточные с точки зрения обеспечения экономической

¹ Там же.

безопасности, очевидно, стоит определиться с перечнем ресурсов, способных стать действенным инструментом в противостоянии как внутренним, так и внешним угрозам и вызовам экономической безопасности Российской Федерации. Поэтому считаем, что более точной формулировкой задачи системы управления рисками стала бы фраза: «выявление и оценка ресурсов, необходимых и достаточных для предотвращения вызовов и угроз экономической безопасности».

В качестве третьей задачи системы управления рисками Стратегия называет планирование мер по реализации государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности, а также определение задач федеральных органов исполнительной власти, субъектов естественных монополий, государственных корпораций, компаний с преобладающим государственным участием и иных заинтересованных организаций по осуществлению перечисленных мер. Здесь, как видим, указан довольно обширный список субъектов, причем их перечень оставлен открытым, то есть может толковаться расширительно.

Напомним, что цели, основные направления и задачи государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности определены самой же Стратегией в одноименном разделе III, устанавливающим, помимо прочего, что основными направлениями государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности являются:

- развитие системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики;

- обеспечение устойчивого роста реального сектора экономики;

- создание экономических условий для разработки и внедрения современных технологий, стимулирования инновационного развития, а также совершенствование нормативно-правовой базы в этой сфере;

- устойчивое развитие национальной финансовой системы;

- сбалансированное пространственное и региональное развитие Российской Федерации, укрепление единства ее экономического пространства;

- повышение эффективности внешнеэкономического сотрудничества и реализация конкурентных преимуществ экспортно-ориентированных секторов экономики;

- обеспечение безопасности экономической деятельности;

- развитие человеческого потенциала.

Принимая во внимание вышеперечисленные направления, очевидно, одним из наиболее значимых субъектов третьей задачи системы управления рисками, безусловно является Центральный Банк Российской Федерации, и хотя он прямо не поименован, видимо он подпадает под определение «иные заинтересованные организации».

Завершает перечень задач системы управления рисками, следующее направление деятельности: выработка, контроль за реализацией и оценка эффективности мер по противодействию экономическим санкциям,

введенным в отношении российских юридических и (или) физических лиц, отраслей экономики Российской Федерации, а также ответных мер в отношении государств, которые вводят указанные санкции. Эта задача, вероятно, является одной из самых насущных в настоящее время, поскольку несмотря на то что количество внутренних проблем, связанных с обеспечением стабильности экономической ситуации в России, довольно велико, тем не менее все они в значительной степени обостряются именно неблагоприятной геополитической ситуацией.

Вообще, очевидно, что задачи предполагаемой к созданию системы управления рисками в сфере обеспечения экономической безопасности довольно обширны и разноплановы, и даже если необходимость выполнения последней из поставленных задач со временем отпадет, то все равно круг ответственности данной структуры останется довольно широким. Поэтому, на наш взгляд, раз уж Стратегия определила в качестве одной из своих целей учреждение подобной системы, подойти к ее организации и определению структуры, порядка формирования и функционирования следует крайне ответственно и взвешенно.

Список литературы:

1. Горохова (2016) – Горохова С.С. О некоторых правовых подходах к определению критериев состояния экономической безопасности в России// В сборнике: Россия в XXI веке: факторы и механизмы устойчивого развития. Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2016. С. 87-91.

2. Костюкова, Лысенко, Саубанов (2016) – Костюкова Т.П., Лысенко И.А., Саубанов В.С. Формирование базы знаний рисков при управлении системами подготовки и переподготовки кадров // В сборнике: Виртуальное моделирование, прототипирование и промышленный дизайн. Материалы II Международной научно-практической конференции. 2016. С. 371-376.

3. Семченко, Бобылёв (2012) – Семченко К.С., Бобылёв П.А. Разработка механизма снижения коммерческих рисков в управлении системой ресурсообеспечения металлургических комплексов вторичным сырьём // Менеджмент в России и за рубежом. 2012. № 1. С. 91-100.

4. Кершенбаум, Туйтебаева (2012) – Кершенбаум В.Я., Туйтебаева Д.С. Встраивание системы управления рисками в интегрированную систему управления качеством нефтегазовой компании // Управление качеством в нефтегазовом комплексе. 2012. Т. 2. С. 16-18.

References:

Gorokhova (2016) – Gorokhova S.S. About some legal approaches to determination of criteria of the condition of economic security in Russia [O nekotoryh pravovyh podhodah k opredeleniju kriteriev sostojanija jekonomicheskoj bezopasnosti v Rossii]// In the collection: Russia in the XXI century: factors and mechanisms of sustainable development the collection of articles Of the international scientific-practical conference [V sbornike: Rossiya v XXI veke: faktory i mehanizmy ustojchivogo razvitija sbornik statej

Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii]. 2016. S. 87-91. [in Russian]

Kostjukova, Lysenko, Saubanov (2016) – Kostjukova T.P., Lysenko I.A., Saubanov V.S. Formation of a risk knowledge base in the management of training and retraining systems [Formirovanie bazy znaniy riskov pri upravlenii sistemami podgotovki i perepodgotovki kadrov]// In the collection: Virtual modeling, prototyping and industrial design Proceedings of the II international scientific and practical conference [V sbornike: Virtual'noe modelirovanie, prototipirovanie i promyshlennyj dizajn Materialy II Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii]. 2016. S. 371-376. [in Russian]

Semchenko, Bobyljov (2012) – Semchenko K.S., Bobyljov P.A. Development of a mechanism to reduce commercial risks in the management of the resource supply system of metallurgical complexes with secondary raw materials [Razrabotka mehanizma snizhenija kommercheskih riskov v upravlenii sistemoy resursoobespechenija metallurgicheskikh kompleksov vtorichnym syr'jom]// Management in Russia and abroad [Menedzhment v Rossii i za rubezhom]. 2012. № 1. S. 91-100. [in Russian]

Kershenbaum, Tujtebaeva (2012) – Kershenbaum V.Ja., Tujtebaeva D.S. Embedding the risk management system into the integrated quality management system of an oil and gas company [Vstraivanie sistemy upravlenija riskami v integrirovannuju sistemu upravlenija kachestvom neftegazovoj kompanii] // Quality management in the oil and gas sector [Upravlenie kachestvom v neftegazovom komplekse]. 2012. T. 2. S. 16-18. [in Russian]