

Morozov Vitaly Evgenyevich,
Legal Adviser,
Pacific National University,
Russian Federation, Khabarovsk,
e-mail: myself007@mail.ru

Морозов Виталий Евгеньевич,
юрисконсульт,
Тихоокеанский государственный университет,
Российская Федерация, г. Хабаровск,
e-mail: myself007@mail.ru

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL CONCEPT OF RISK MANAGEMENT IN THE EXERCISE OF STATE CONTROL (SUPERVISION)

12.00.14 — Административное право; административный процесс
12.00.14 — Administrative law; administrative process

Статья посвящена раскрытию сущности механизма управления рисками. Анализируя новеллу данного правового института в административном праве, автор приходит к выводу о необходимости обратиться к описанию процедуры управления рисками в корпоративном менеджменте. Исследовав закономерности стадий корпоративного управления рисками, автор сформулировал предложение по их адаптации при осуществлении федеральными органами исполнительной власти функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. Проведенное исследование доказывает формирование отдельной административной процедуры. Например, рассмотрены вопросы стадии идентификации рисков, их мониторинга и анализа. Автор обращает внимание на наличие специальных методов на каждом этапе управления рисками в контрольно-надзорной деятельности. Некоторые методы являются универсальными и могут использоваться на всех стадиях управления рисками. Более того, в корпоративном менеджменте предлагается создание специальной службы внутреннего контроля по управлению рисками, что может быть также использовано в контрольно-надзорной деятельности. Кроме того, автор констатирует, что выбор методов управления рисками характеризуется их разнообразием в современных подходах. Принимая во внимание факт начала нового этапа административной реформы с 2016 г. в России, автор также обращает внимание на взаимосвязь законодательства о стратегическом планировании и контрольно-надзорной деятельности. Данное обстоятельство также связано с современной правовой концепцией управления рисками и категорией «риск», который базируется на признаке прогнозирования. Поэтому в статье проведен сравнительный анализ отраслей законодательства. Кроме того, автором доказано, что в категории «риск» отсутствует юридический подход в контексте классификации юридических фактов.

The article is devoted to disclosing the essence of the risk management mechanism. Analyzing the novelty of this legal institution in administrative law, the author arrives at the conclusion that it is necessary to refer to the description of the risk management procedure in corporate management. Having studied the regularities of the stages of corporate risk management, a proposal was formulated for their adaptation in the exercise of the control functions and supervision in the established area by the federal executive power. The research carried out proves the formation of a special

administrative procedure. For instance, the issues of the stage of risk identification, their monitoring and analysis are considered. The author draws attention to the presence of special methods at each stage of risk management in control and supervisory activities. Some methods are universal and can be used at all stages of risk management. Moreover, in corporate management it is proposed to use a special control service for management. In addition, the author states that the choice of risk management methods shows their diversity in modern approaches. Taking into account the fact that the stage of administrative Russian reform began in 2016, the author also draws attention to the relationship between the legislation on strategic planning and control and supervisory activities. This circumstance is associated with the modern concept of risk management and the category of “risk”, which is based on the sign of forecasting. Therefore, the article contains a comparative analysis of trends in legislation. Besides, the author has proved that in the category of “risk” there is no legal approach in the context of that classification of legal facts.

Ключевые слова: риск, управление рисками, программирование, прогнозирование, государственный контроль (надзор), идентификация, мониторинг, административная реформа, исполнительная власть, административная процедура.

Keywords: risk, risk management, programming, forecasting, state control (supervision), identification, monitoring, administrative reform, executive power; administrative procedure.

Введение

Актуальность. В настоящее время в науке справедливо обращается внимание на целесообразность заимствования в перспективном подзаконном правотворчестве разработки наработанных инструментов корпоративного менеджмента [1, с. 31]. Кроме того, федеральное законодательство коренным образом изменит форму осуществления функциональной направленности федеральных органов исполнительной власти.

Целесообразность разработки темы. Необходимость совершенствования контрольно-надзорной функции обусловила новый этап административной реформы, старт которому был дан в 2016 г. на основе риск-ориентированного подхода.

Научная новизна заключается в выработке предложений по внедрению в подзаконные правовые акты уточняющих положений по управлению рисками в системе федерального государственного управления.

Теоретическая значимость работы. Благодаря изучению в экономической науке института по управлению рисками в организациях или на предприятиях, а также принятых правовых актов в данной сфере представляется возможным проведение фундаментального исследования в призме административного регулирования управления рисками.

Практическая значимость работы. Внедрение в правотворческую практическую работу предложенной административной процедуры по управлению рисками позволит совершенствовать контрольно-надзорную функциональную направленность федеральных органов исполнительной власти.

Целью исследования является комплексное изучение системы управления рисками для совершенствования статуса контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Задачи исследования: изучение теоретико-методических основ управления рисками; анализ правовых неточностей в системе правового регулирования управления рисками и выработка предложений по их устранению.

Степень разработанности темы. В настоящее время в юридической литературе отсутствуют правовые концепции по данному вопросу. В экономической науке институт управления рисками освещен более подробно в работах **Мартыновой М. А.**, Титовой Л. Б., Четыркиной Н. Ю. и др.

Методологию исследования образуют диалектико-материалистический метод познания объективной действительности и основанные на нем общенаучные и частнонаучные методы (сравнение, анализ, дедукция, индукция, формально-логический, сравнительно-правовой, формально-юридический, системно-структурный, метод толкования).

Основная часть

В системе менеджмента риск понимается как влияние неопределенности на цели деятельности. Сама неопределенность заключается в недостаточности даже элементарной информации [2]. Соответственно, у субъекта формируется небезразличное отношение к потенциальным событиям, складывающимся в ситуации риска [3, с. 8].

Любой риск способен привести к различным потерям, которые имеют обширную типологию (материальные, финансовые трудовые и т. д.). Возникает необходимость проведения анализа и прогнозирования возможных потерь в оценке риска путем составления программы управления рисками [4, с. 116]. Безусловно, при разработке программы необходимо также закладывать многофакторность и специальную методологию по снижению рисков [5, с. 44].

Ввиду обязательного требования управления рисками при осуществлении государственного контроля (надзора) законодателем введено понятие «риск» [6]. Данное определение привязано к менеджменту, поскольку риск связан с событием, что является категориальным пробелом, потому как узко трактуется по отношению к юридическим фактам. Даже если рассматривать классификацию юридических фактов по волевому критерию, в юридической науке под юридическими фактами понимаются не только события, но и действия [7, с. 12]. Также необходимо отметить, что в ряде случаев к действиям следует относить также бездействия [8, с. 42]. Таким образом, в юридическое определение «риск» заложена теория менеджмента без учета теоретико-правовой концепции юридических фактов.

Исходя из анализа правовых норм, в понятие «оценка риска» заложено два признака — это определение: 1) вероятности возникновения риска и 2) масштаба вреда (ущерба).

В контексте первого признака следует указать, что речь должна идти о прогнозировании риска или о его предсказании. Аналогичное регулирование уже есть в законодательстве о стратегическом планировании [9]. Необходимо отметить, что управление рисками является одним из обязательных требований в реализации государственного программирования. Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 г. № 1507 введен пункт «в(1)», с учетом содержания которого в качестве приложения к государственной программе должен быть обязательный материал об «описании рисков реализации государственной программы, в том числе недостижения целевых показателей, а также описание механизмов управления рисками и мер по их минимизации» [10]. Между тем рядом ученых констатируется отсутствие таких документов на практике, что означает снижение доли ответственности среди органов власти при составлении государственных программ [11, с. 223]. В анализе второго признака непонятен характер ущерба (вреда) и то, в какой форме планируется проведение его оценки. Полагаем, что в своей практической контрольно-разрешительной деятельности контролирующие органы будут основываться на интерпретации в части расчета ущерба. В таком толковании за основу можно взять принцип «разумности», который реализуется в судебной системе США в толковании актов американских органов исполнительной власти [12].

Стоит обозначить, что сама процедура управления рисками в действующем законодательстве до сих пор не заложена.

В теории менеджмента внимание акцентируется на многообразии этапов управления рисками, которые связаны с поиском, анализом и устранением причин (предпосылок) или факторов рисков (рис.).



Рис. Этапы управления рисками

Одним из важных этапов в управлении рисками является идентификация (определение) причин рисков, которая может быть представлена тремя способами: 1) проведение проверки или анализа по аналогичным рискам; 2) проведение SWOT-анализа планируемого контрольного (надзорного) мероприятия (т. е. анализа позитивных и негативных последствий); 3) анализ неопределенностей или предположений по нанесению возможного ущерба плановым мероприятиям. В основу идентификации рисков могут быть положены социологические методы, методы государственного аудита и метод экспертных оценок [13, с. 126].

В ходе оценки и анализа причин возникновения рисков перед контрольно-надзорными органами возможно поставить следующие цели: 1) анализ воздействия факторов рисков на охраняемые законом ценности; 2) выявление в каждой группе рисков наиболее значимых или первопричинных (тех, которые являются источником), а также расчет общего риска по всем группам; 3) определение интегрального уровня рисков путем построения моделей прогноза [14, с. 127].

Стадию контроля следует рассматривать в контексте внутреннего контроля управления рисками. В рамках него происходит анализ системы внутреннего контроля органа исполнительной власти и эффективности ранее принятых мер по сокращению рисков в целях определения в текущем периоде остаточного риска. Марсунова Е. В. предлагает создание службы внутреннего контроля по управлению рисками [15, с. 116].

Выбор методов управления рисками характеризуется их разнообразием в современных подходах. Как уже было отмечено, выделяют экспертный метод. Вместе с ним в рамках аудита рисков используется аналитико-детекционный метод. Во взаимосвязи с ним следует применять информационно-логистический метод, суть которого заключается в совершенствовании качества и организации информационных потоков. Интуитивно-эмпирический метод может применяться в сравнительном анализе аналогичного зарубежного практического опыта или практики других контролируемых органов [16, с. 12].

Логика стадии накопления и обработки информации о рисках носит универсальный характер, однако результатом данного этапа для работы органа исполнительной власти должно быть формирование статистических обобщающих данных.

С учетом изложенного, управление рисками в системе федеральной исполнительной власти также представляет собой отдельную стадийную процедуру при осуществлении государственного контроля (надзора).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Титова Л. Б., Южакова К. И. Финансовый менеджмент в органах государственного управления: система управления рисками // Вестник АКСОР. 2012. № 2(22). С. 30—37.
2. ГОСТ Р 51897-2011. Руководство ИСО 73:2009. Менеджмент риска. Термины и определения. М. : Стандартинформ, 2019.
3. Четыркина Н. Ю., Васильева Я. А. Генезис и соотношение понятий риска и неопределенности // Петербургский экономический журнал. 2020. № 2. С. 37—45.
4. Захарова А. А., Косарева М. М. Методы управления рисками: поиски решений // Новая наука: стратегии и векторы развития. 2015. № 5-1. С. 115—119.
5. Яковлев М. А., Белкин П. А. Процесс управления рисками в менеджменте // Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития. 2015. № 23. С. 44—48.
6. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.
7. Долинская В. В. Понятие и классификации юридических фактов: очерк систематизации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 4. С. 91—103.
8. Мотлохова Е. А. Кадастровый учет недвижимого имущества в системе юридических фактов // Гражданское право. 2020. № 1. С. 41—44.
9. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378 ; 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5023.
10. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 02.08.2010 г. № 588 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 32. Ст. 4329 ; 2020. № 17. Ст. 2760.
11. Дементьев А. Н., Дементьева О. А., Бондарь В. Н. Экспертиза нормативных правовых актов в сфере реализации промышленной политики в Российской Федерации : моногр. / Под ред. А. Н. Дементьева. М. : НОРМА, 2020. 232 с.
12. U.S. Reports: Udall v. Tallman, 380 U.S. 1 (1965). URL: <https://www.loc.gov/item/usrep380001>.
13. Мартынова М. А. Особенности управления рисками // Аprobация. 2016. № 2(41). С. 125—127.

Заключение и выводы

С учетом проведенного исследования можно сформулировать следующие выводы и предложения.

В отсутствие подзаконного правового регулирования риск-менеджмента в контрольно-надзорной деятельности следует взять за основу теоретико-методические основы управления рисками, в частности стадии осуществления управления рисками и ее методика.

Несмотря на принятие специального федерального закона о государственном контроле (надзоре) [6], правовые нормы нуждаются в категориальном совершенствовании в двух направлениях. Первое направление связано с совершенствованием данного закона вместе с федеральным законодательством о стратегическом планировании, поскольку данные правоотношения являются взаимосвязанными ввиду наличия планирования и прогнозирования различного рода. Второе направление связано с концепцией определения понятия «риск», которое, как было отмечено выше, заимствовано из менеджмента и не учитывает классификацию юридических фактов в виде действий, весь смысл связан с наступлением только событий.

С позиции правоприменения возникает вопрос о принятии специальных актов контрольно-надзорными органами применительно к отношениям по управлению рисками. В теории менеджмента учеными рекомендуется внедрение программы по управлению рисками [4, с. 116]. С одной стороны, программирование является элементом стратегического планирования, с другой стороны, управление рисками теперь можно назвать отдельной административной процедурой. Полагаем, что возможно внедрение административной регламентации в краткосрочном периоде, а программы — в долгосрочном при планировании управления рисками в контрольно-надзорной деятельности.

14. Воронцова М. М., Юдин О. И. Теоретико-методические подходы к управлению рисками // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. 2015. № 1. С. 127—128.
15. Марсунова Е. В. Совершенствование риск-ориентированной системы внутреннего контроля с позиции экономической безопасности организации // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгогр. ин-та бизнеса. 2017. № 3(40). С. 114—118.
16. Балдин К. В. Современные методы формирования стратегии управления рисками // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 3-9. С. 10—14.

REFERENCES

1. Titova L. B., Yuzhakova K. I. Financial management in government bodies: risk management system. *Vestnik AKSOR*, 2012, no. 2(22), pp. 30—37. (In Russ.)
2. *GOST R 51897-2011/ISO. Guide 73:2009. Risk management. Terms and definitions*. Moscow, Standartinform, 2019. (In Russ.)
3. Chetyrkina N. Yu., Vasilyeva Ya. A. Genesis and the relationship between the concepts of risk and uncertainty. *Petersburg Economic Journal*, 2020, no. 2, pp. 37—45. (In Russ.)
4. Zakharova A. A., Kosareva M. M. Risk management methods: search for solutions. *New science: strategies and vectors of development*, 2015, no. 5-1, pp. 115—119. (In Russ.)
5. Yakovlev M. A., Belkin P. A. Risk management process in management. *Economics and Management: Analysis of Trends and Development Prospects*, 2015, no. 23, pp. 44—48. (In Russ.)
6. On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation. Federal Law of July 31, 2020 No. 248-FZ. *Collected Legislation of the Russian Federation*, 2020, no. 31 (part I), art. 5007. (In Russ.)
7. Dolinskaya V. V. The concept and classification of legal facts: an outline of systematization. *Laws of Russia: experience, analysis, practice*, 2018, no. 4, pp. 91—103. (In Russ.)
8. Motlokhova E. A. Cadastral registration of real estate in the system of legal facts. *Civil law*, 2020, no. 1, pp. 41—44. (In Russ.)
9. On Strategic Planning in the Russian Federation. Federal Law of June 28, 2014 No. 172-FZ. *Collected Legislation of the Russian Federation*, 2014, no. 26 (part I), art. 3378; 2020, no. 31 (part I), art. 5023. (In Russ.)
10. On approval of the Procedure for the development, implementation and evaluation of the effectiveness of state programs of the Russian Federation. Decree of the Government of the Russian Federation of 02.08.2010 No. 588. *Collected Legislation of the Russian Federation*, 2010, no. 32, art. 4329; 2020, no. 17, art. 2760. (In Russ.)
11. Dementyev A. N., Dementyeva O. A., Bondar V. N. *Examination of regulatory legal acts in the field of industrial policy implementation in the Russian Federation. Monograph*. Ed. by A. N. Dementyev. Moscow, NORMA, 2020. 232 p. (In Russ.)
12. *U.S. Reports: Udall v. Tallman, 380 U.S. 1 (1965)*. URL: <https://www.loc.gov/item/usrep380001>.
13. Martynova M. A. Features of risk management. *Aprobacia*, 2016, no. 2(41), pp. 125—127. (In Russ.)
14. Vorontsova M. M., Yudin O. I. Theoretical and methodological approaches to risk management. *Bulletin of the Tula branch of the Financial University*, 2015, no. 1, pp. 127—128. (In Russ.)
15. Marsunova E. V. Improving the risk-oriented internal control system from the standpoint of the economic security of the organization. *Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute*, 2017, no. 3(40), pp. 114—118. (In Russ.)
16. Baldin K. V. Modern methods of risk management strategy formation. *Modern trends in the development of science and technology*, 2016, no. 3-9, pp. 10—14. (In Russ.)

Как цитировать статью: Морозов В. Е. Административно-правовая концепция управления рисками при осуществлении государственного контроля (надзора) // Бизнес. Образование. Право. 2021. № 2 (55). С. 273—276. DOI: 10.25683/VOLBI.2021.55.249.

For citation: Morozov V. E. The administrative and legal concept of risk management in the exercise of state control (supervision). *Business. Education. Law*, 2021, no. 2, pp. 273—276. DOI: 10.25683/VOLBI.2021.55.249.