

Юридические исследования

*Правильная ссылка на статью:*

Лапина М.А. От концепции финансовой безопасности И.И. Кучерова к современной парадигме финансового суверенитета государства: управление рисками как ключевой элемент // Юридические исследования. 2025. № 12. DOI: 10.25136/2409-7136.2025.12.76496 EDN: ODUQAA URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=76496](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=76496)

## **От концепции финансовой безопасности И.И. Кучерова к современной парадигме финансового суверенитета государства: управление рисками как ключевой элемент**

**Лапина Марина Афанасьевна**

доктор юридических наук

профессор; кафедра международного и публичного права; Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации

105187, Россия, г. Москва, ул. Щербаковская, 38

✉ [LapinaMarina@inbox.ru](mailto:LapinaMarina@inbox.ru)



[Статья из рубрики "Финансовое и налоговое право"](#)

### **DOI:**

10.25136/2409-7136.2025.12.76496

### **EDN:**

ODUQAA

### **Дата направления статьи в редакцию:**

28-10-2025

### **Дата публикации:**

10-12-2025

**Аннотация:** Раскрыты эволюция доктринальных основ защиты национальных финансовых интересов в контексте современных геоэкономических вызовов. Предметом исследования является трансформация концепции финансовой безопасности, разработанной профессором И.И. Кучеровым, в современную парадигму финансового суверенитета, а также ключевая роль управления рисками как системообразующего элемента, обеспечивающего эту трансформацию. Объектом исследования выступает сфера финансовой безопасности и финансового суверенитета государства как взаимосвязанные и последовательно развивающиеся парадигмы. В работе через призму анализа научных работ И.И. Кучерова, в частности его концепции рисков финансовой

безопасности, исследуется процесс смены акцентов от защитной модели, нацеленной на нейтрализацию угроз, к суверенной, утверждающей независимость финансовой системы. Доказывается, что управление рисками выполняет функцию связующего звена и трансформационного механизма между этими двумя моделями. Методы и методология включает: компаративный анализ для сопоставления концепций финансовой безопасности и финансового суверенитета, системный анализ для изучения финансовой безопасности как комплексного явления, структурно-функциональный метод для анализа взаимосвязей между элементами финансовой безопасности и финансового суверенитета, формально-юридический метод для анализа нормативных правовых актов, регулирующих финансовую безопасность. Впервые проанализирована эволюция научных взглядов И.И. Кучерова на риски финансовой безопасности в контексте их трансформации в риски финансового суверенитета. Обоснован переход от парадигмы защиты к парадигме суверенитета, где управление рисками становится ключевым системообразующим элементом. Управление рисками служит связующим звеном между моделями, трансформируя идентифицированные угрозы (например, риск отключения от SWIFT) в стимул для создания суверенных инструментов (национальные платежная система и система передачи финансовых сообщений). Сформулирован и детализирован трехэтапный алгоритм суверенного управления рисками, включающий прогностическую оценку, создание суверенных механизмов нейтрализации и суверенное правовое регулирование. В научный оборот вводится авторская концепция суверенной риск-модели, адаптированной к современным геоэкономическим реалиям. Практическая значимость заключается в том, что предложенный алгоритм представляет собой методологическую основу для разработки конкретных мер по укреплению финансового суверенитета России в условиях санкционного давления, а также может быть использован в процессе стратегического планирования и создания устойчивых национальных финансовых институтов.

**Ключевые слова:**

финансовая безопасность, финансовый суверенитет, управление рисками, И.И. Кучеров, теневая экономика, отмывание доходов, стратегическое планирование, суверенные финансовые институты, правовое регулирование, национальная платежная система

Данная статья была подготовлена для участия в научной конференции, посвященной юбилею доктора юридических наук, профессору, Заслуженному юристу Российской Федерации И.И. Кучерову, которая проходила 10 октября 2025 года в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в Москве.

Цель статьи — на основе анализа научных публикаций И.И. Кучерова [\[1-5\]](#) и в первую очередь научной статьи «Риски финансовой безопасности, их негативные последствия» [\[6\]](#), показать, что эффективное управление рисками является тем ключевым механизмом, который трансформирует задачу обеспечения безопасности в практику утверждения финансового суверенитета.

Современная геоэкономическая реальность, характеризующаяся санкционным давлением, использованием финансовых механизмов в качестве инструмента политики, демонстрирует насущную необходимость перехода от классической парадигмы финансовой безопасности к парадигме финансового суверенитета. Этот переход

предполагает не просто защиту, а активное утверждение способности государства к независимому финансовому развитию. Научное предвидение профессора И.И. Кучерова, и в частности его глубокая разработка категории рисков финансовой безопасности, предоставляет исключительно ценный теоретико-методологический инструментарий для осмысления этого перехода.

В своей фундаментальной работе «Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение» И.И. Кучеров определяет финансовую безопасность как «состояние защищенности финансовой системы Российской Федерации, основанное на финансовой устойчивости государства, которое позволяет осуществлять непрерывное и достаточное финансовое обеспечение всех его полномочий и функций посредством формирования публичных фондов денежных средств, включая золотовалютные резервы» [\[2, с. 70\]](#). При этом ученый подчеркивает комплексный характер данной категории, указывая, что ее обеспечение требует выявления компонентов, включая объекты, риски, угрозы, субъекты и комплекс мероприятий, и предполагает «задействование всего арсенала правовых средств, необходимых для нейтрализации рисков и угроз в финансовой сфере» [\[2, с. 69\]](#).

Научные разработки по теории рисков в публичном праве, в системе публичного управления начались относительно недавно. Общеметодологические основы для отраслевых исследований, подобных концепции финансовой безопасности И.И. Кучерова, заложены в теории управления рисками в сфере публичного права [\[7; 8\]](#). К числу фундаментальных работ в этой области относятся исследования Ю.А. Тихомирова, который в 2012 году обосновал необходимость отнесения института риска к общей теории права [\[9\]](#).

Так, в статье «Риск-ориентированное публичное управление» (2015) авторы дают системное определение риску в публичном управлении, понимая его как феномен, характеризующийся неопределенностью исхода управленческих воздействий и вероятностью наступления существенных негативных последствий. В статье подчеркивается, что риски публичного управления носят комплексный характер и оказывают потенциальное воздействие на все общество и систему управления в целом. В работе проводится сравнительный анализ нормативно-правового закрепления риск-ориентированного подхода в России, Казахстане и Франции, что позволяет говорить о формировании данной парадигмы как ключевого элемента современного государственного управления [\[10, с. 81-86\]](#). Более ранняя работа «Теоретико-правовые аспекты управления рисками» (2014) развивает эти идеи, фокусируясь на правовых рисках. В указанной работе обосновывается необходимость формирования отдельного института рисков в публичном праве, предлагает оригинальное определение «публично-правового» риска, куда входит и финансово-правовой риск, а также детализированный алгоритм управления риском, охватывающий стадии выявления, анализа, оценки и минимизации. Важной составляющей является использование правовых средств минимизации рисков на стадиях правотворчества и правоприменения, включая экспертизу, мониторинг и правовой эксперимент [\[11, с. 35-44\]](#). В упомянутых работах сформирована общая правовая и управленческая парадигма, обоснована сама необходимость проактивного, риск-ориентированного подхода в деятельности государства. Это позволяет рассматривать управление рисками финансовой безопасности не как изолированную задачу, а как интегральный элемент риск-ориентированной модели публичного управления в целом.

Исследования теории рисков в сфере публичного права соотносятся с научными

разработками в области финансовой безопасности И.И. Кучерова. Концепция И.И. Кучерова предоставляет конкретный инструментарий для работы с рисками в финансовой сфере.

В своей статье И.И. Кучеров предлагает фундаментальное для правовой науки понимание риска, предлагая концепцию риска финансовой безопасности как прогностическую основу управления [\[6, с. 507-510\]](#). Он определяет его не как нечто абстрактное, а как «продукт прогностической оценки вероятности возникновения неких обстоятельств... которые могут иметь своим результатом те или иные негативные последствия».

Подчеркивая прогностическую природу риска, И.И. Кучеров характеризует его как «вызов будущего», акцентируя, что управление финансовой безопасностью — это, в первую очередь, «деятельность по прогнозированию и упреждающему реагированию» [\[6, с. 507\]](#). Он настаивает на том, что «прогностическая состоятельность рассматриваемого прогноза является залогом успешной нейтрализации рисков», а ошибки в прогнозах могут привести как к генерации ложных сигналов, так и к выпадению реальных угроз из поля зрения [\[6, с. 507\]](#). Данная методологическая установка закладывает основу для проактивной, а не реактивной модели государственного управления в финансовой сфере.

Анализируемое определение содержит несколько принципиально важных тезисов:

Прогностический характер. Риск — это «вызов будущего». Следовательно, управление финансовой безопасностью — это, в первую очередь, деятельность по прогнозированию и упреждающему реагированию.

Вероятностная природа. Профессор И.И. Кучеров подчеркивает, что работа с динамической, вероятностной категорией является сложной научной и управленческой задачей. Это требует от государства развитого аналитического и экспертного аппарата.

Правовая идентификация. Ученый настаивает на необходимости классификации и правовой идентификации рисков, возникающих в бюджетно-налоговой, кредитно-банковской, денежно-валютной и иных сферах.

Таким образом, И.И. Кучеров закладывает основу для проактивной модели финансовой безопасности, где главный акцент смещается с ликвидации последствий на предупреждение угроз.

Вторым важным направлением теории рисков финансовой безопасности И.И. Кучерова является ее институциональный аспект: от прогнозирования рисков к стратегическому планированию.

Важнейший вывод из статьи заключается в том, что идентификация рисков — это не абстрактная научная деятельность, а легитимная функция государственных органов в рамках системы стратегического планирования. Кучеров прямо указывает на Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и определяет круг ключевых субъектов, ответственных за эту работу: Правительство РФ, Совет Безопасности, Счетная палата РФ и, что особенно важно, Центральный банк РФ.

Например, он цитирует положения федерального закона о Банке России, где целью регулирования является «эффективное управление рисками, возникающими на финансовых рынках, в том числе оперативное выявление и противодействие кризисным

ситуациям». Это показывает, что теория И.И. Кучерова тесно увязана с практикой государственного управления.

Ученый также отмечает, что результаты оценки рисков должны находить отражение в документах стратегического планирования, таких как Стратегия национальной безопасности и Стратегия экономической безопасности, где уже обозначены риски, носящие «привнесенный извне характер».

Исследуя эволюцию рисков финансовой безопасности от внутренних угроз к прямому суверенному вызову, И.И. Кучеров уже предвидел их усложнение. Он, в частности, указывал на риск отключения от системы SWIFT как на пример макрориска, «поставленного в зависимость от внешних злонамеренных действий».

Важный вклад в осмысление системных угроз финансовой безопасности России вносит статья Т.Я. Хабриевой «Правовые проблемы финансовой безопасности России». Автор, акцентируя внимание на угрозах иного порядка, нежели прямые санкционные вызовы, указывает на колоссальные масштабы теневой экономики, достигающие, по оценкам, 40% ВВП, и связанные с этим риски незаконного вывода капитала за рубеж. Т.Я. Хабриева подчеркивает, что проблема приобрела качественно новый характер: в теневой оборот вовлечены не только криминальные структуры, но и легальный бизнес, использующий изощренные схемы и современные технологии, включая криптовалюты. В качестве мер противодействия автор выделяет формирование правовых механизмов противодействия отмыванию доходов на национальном и международном уровне, акцентируя внимание на работе ФАТФ и развитии законодательства в рамках Закона № 115-ФЗ. Кроме того, в статье представлена масштабная Программа фундаментальных исследований Президиума РАН, посвященная данной проблематике. Проведенный анализ показывает, что если И.И. Кучеров предлагает общую методологию работы с рисками, то Т.Я. Хабриева концентрируется на одном из наиболее опасных их классов — рисках, порождаемых внутренней непрозрачностью финансовой системы и ее уязвимостью перед теневыми операциями [\[12, с. 49\]](#).

Сегодня мы наблюдаем, как прогнозируемые риски финансовой безопасности стали реальностью, а их характер качественно изменился:

риск неуплаты налогов (внутренний) дополнился риском целенаправленного подрыва налоговой базы страны через санкции (внешний суверенный вызов);

риск колебания валютного курса трансформировался в риск целенаправленной атаки на курс национальной валюты и заморозки золотовалютных резервов;

риск хищения денежных средств сменился риском их прямого изъятия (конфискации) юрисдикциями других государств.

Это означает, что риски, которые И.И. Кучеров идентифицировал как угрозы безопасности, сегодня стали инструментом прямого посягательства на суверенитет. Следовательно, нейтрализация этих рисков требует уже не просто мер контроля, а суверенных правовых и экономических решений.

Таким образом, управление рисками выполняет роль связующего звена и трансформационного механизма между парадигмами финансовой безопасности и финансового суверенитета. Если в рамках первой модели риски (например, риск неуплаты налогов или колебания валютного курса) лишь идентифицировались и нейтрализовались в рамках существующей системы, то в парадигме суверенитета они

становятся катализатором для ее качественного преобразования. Ярким примером является эволюция риска использования международных финансовых коммуникаций. Изначально идентифицированный И.И. Кучеровым как макрориск «отключения от системы SWIFT», в новой парадигме он был не просто учтен, а послужил прямым стимулом для создания суверенных механизмов нейтрализации — Национальной системы платежных карт «Мир» и Системы передачи финансовых сообщений Банка России (СПФС). Этот кейс наглядно демонстрирует, как управление рисками трансформирует задачу защиты от угрозы в практику утверждения финансовой независимости, обеспечивая тем самым переход от одной парадигмы к другой.

Непосредственную взаимосвязь категорий финансовой безопасности и финансового суверенитета обосновывает в своей работе Н.А. Саттарова, указывая, что «независимость государства в проведении внутренней и внешней экономической политики предполагает наличие в государственной казне достаточных бюджетных средств», а мобилизация этих средств, в свою очередь, «напрямую зависят от защищенности бюджетной, налоговой, денежной систем и достигаются мерами финансовой безопасности». Исследователь делает вывод, что «финансовая безопасность... — гарантия обеспечения финансового суверенитета» [\[13, с. 15\]](#). Таким образом, финансовая безопасность выступает фундаментом, без которого невозможно достижение и сохранение подлинного финансового суверенитета.

В настоящее время управление рисками финансовой безопасности по сути является ядром финансового суверенитета. К сожалению, современные авторы не всегда комплексно и системно рассматривают риски финансового суверенитета, учитывая только некоторые направления. К примеру, в статье Е.П. Албитовой упоминаются лишь антикоррупционные риски в расходных обязательствах бюджетно-финансового суверенитета страны [\[14, с. 20\]](#).

Проведенный анализ концепции И.И. Кучерова позволяет экстраполировать его теоретические положения на современные условия и сформулировать следующий алгоритм суверенного управления рисками, логически вытекающий из его учения о рисках финансовой безопасности:

#### 1. Суверенная прогностическая оценка.

Государство должно обладать собственными, независимыми от зарубежных центров влияния, способностями к прогнозированию финансовых рисков. Развитие национальной аналитической науки в этой сфере становится вопросом национальной безопасности. Реализация этого принципа напрямую соотносится с идеей И.И. Кучерова о «прогностической состоятельности» как залоге успешной нейтрализации рисков.

#### 2. Создание суверенных механизмов нейтрализации.

Выявленные риски требуют создания собственных, контролируемых государством финансовых институтов и инфраструктур. Яркие примеры — Национальная система платежных карт (Мир) и Система передачи финансовых сообщений Банка России (СПФС), которые являются прямым ответом на риски, предвиденные И.И. Кучеровым, и материализацией финансового суверенитета на практике.

#### 3. Суверенное правовое регулирование .

Развитие финансового права должно быть направлено на создание правовых барьеров для реализации внешних суверенных угроз. Это включает законодательство о

противодействию экстерриториальному применению иностранного права, о специальных административных и налоговых режимах, а также усиление мер по противодействию теневой экономике и отмыванию доходов, на что, в частности, указывала Т.Я. Хабриева [12, с. 49].

### Выводы

Концепция рисков финансовой безопасности, разработанная И.И. Кучеровым, оказалась не только рабочей, но и прогностической. Его подход к риску как к правовой категории, требующей прогнозирования и системного управления в финансовой сфере, доказал свою высочайшую актуальность.

Современные вызовы показали, что классическая модель финансовой безопасности, направленная на защиту от угроз, эволюционирует в модель финансового суверенитета, нацеленную на обеспечение независимости и самостоятельности финансовой системы.

Управление рисками, понимаемое в трактовке И.И. Кучерова, является тем самым связующим звеном и трансформационным механизмом между этими двумя парадигмами. Способность государства к суверенной идентификации, оценке и нейтрализации рисков становится ключевым критерием его финансового суверенитета. Предложенный алгоритм суверенного управления рисками представляет собой практическую реализацию и развитие идей И.И. Кучерова в новых геоэкономических условиях.

Таким образом, научное предвидение профессора И.И. Кучерова служит надежным фундаментом для построения современной доктрины финансового суверенитета Российской Федерации.

### Библиография

1. Поветкина Н.А., Кучеров И.И., Акопян О.А. и др. Институты финансовой безопасности. М.: Инфра-М, 2017. 246 с. EDN: XNFLHN.
2. Кучеров И.И. Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение // Журнал российского права. 2017. № 6. С. 69-79. DOI: 10.12737/article\_59240612ba2095.47147610 EDN: YPLVRL.
3. Кучеров И.И. Система валютно-денежного обращения как объект финансовой безопасности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 8 (36). С. 147-153. DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.147-153 EDN: ZHMZPP.
4. Поветкина Н.А., Кучеров И.И., Боженко С.Я. и др. Правовые средства обеспечения финансовой безопасности. М.: Инфра-М, 2019. 240 с. EDN: ZDJSLI.
5. Акопян О.А., Боженко С.Я., Веремеева О.В. и др.; отв. ред. Кучеров И.И., Поветкина Н.А. Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография. М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018. 304 с.
6. Кучеров И.И. Риски финансовой безопасности, их негативные последствия // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 507-510. EDN: YZOSPB.
7. Авдийский В.И., Лапина М.А. (ред.). Правовые риски в системе публичного управления: Коллективная монография. М.: ОТ и ДО, 2014. 248 с.
8. Тихомиров Ю.А., Лапина М.А. (ред.). Риск в сфере публичного и частного права: коллективная монография. М.: ОТ и ДО, 2014. 310 с.
9. Тихомиров Ю.А. Правовые риски // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 2. С. 87-95. EDN: OYJXCR.
10. Понкин И.В., Лапина М.А. Риск-ориентированное публичное управление // Университет КАЗГЮУ. Право и государство. 2015. № 3. С. 81-86.



11. Лапина М.А. Теоретико-правовые аспекты управления рисками // Государство и право. 2015. № 2. С. 35-44. EDN: TMGFST.
12. Хабриева Т.Я. Правовые проблемы финансовой безопасности России // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 10. С. 48-54. EDN: WMQOKF.
13. Саттарова Н.А. Финансовая безопасность и финансовый суверенитет государства: вопросы взаимосвязи // Финансовое право. 2023. № 11. С. 15-17. DOI: 10.18572/1813-1220-2023-11-15-17 EDN: MOWVAX.
14. Албитова Е.П. Механизм государственно-правового регулирования финансового суверенитета и его составляющие // Государственная власть и местное самоуправление. 2025. № 5. С. 17-21. DOI: 10.18572/1813-1247-2025-5-17-21 EDN: NTCXDY.

## Результаты процедуры рецензирования статьи

Рецензия выполнена специалистами [Национального Института Научного Рецензирования](#) по заказу ООО "НБ-Медиа".

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов можно ознакомиться [здесь](#).

Предмет исследования достаточно уникален и современен. Действительно нужно изучать труды современных ученых правоведов. Отрасль финансового права хотя и является дискуссионной, но ее существование подтверждается исследованиями, о которых речь идет в научной статье и трудах известного ученого-правоведа - первого заместителя директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации Ильи Ильича Кучерова.

Методология исследования. В целом в статье приведена стандартная методология исследования, направленная на систематизацию и обобщение сформированной научной концепции в области финансового права. Автор обстоятельно деликатно повествует о предложенного известным ученым-правоведом И.И. Кучеровым

Актуальность. На наш взгляд статья является актуальной и новой, представляющей интерес для читателя. Российская юридическая наука обязана И. И. Кучерову значительным развитием в таких фундаментальных областях, как финансовое, налоговое, международное налоговое, налоговое право зарубежных стран, валютное право и право денежного обращения. Его монографии и учебники по этим направлениям, отличающиеся глубиной проработки, стали авторитетными источниками и классическими трудами в отечественной юриспруденции.

Научная новизна. Несомненно статья содержит научную новизну, так как описывает исследования известного ученого первого заместителя директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации Ильи Ильича Кучерова. Проведенный анализ научных работ Ильи Ильича может быть полезен и другим автором при проведении дальнейших исследований в области финансового права.

Стиль, структура, содержание соответствуют требованиям рецензируемых журналов, входящих в перечень, рекомендованный Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.

Библиография опирается на работы известного ученого-правоведа - первого заместителя директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора,



*заслуженного юриста Российской Федерации Ильи Ильича Кучерова. И в данном случае это правильный подход, поскольку статья посвящена научным изысканиям И.И. Кучерова.*

*Апелляция к оппонентам в статье отсутствует. В основном это отсылка к работам, который развивали взгляды И.И. Кучерова. В целом такой подход примем и целесообразен исходя из концепции научной статьи.*

*Выводы, интерес читательской аудитории. Полагаем, что предложенная автором статья будет пользоваться научным интересом у читателей, поскольку содержит обобщение и развитие концепции известного ученого-правоведа И.И. Кучерова. В связи с изложенным, основываясь на вышеприведенных выводах, целесообразным является рассмотреть публикацию настоящей научной статьи в журнале Юридические исследования.*