

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАНКА РОССИИ В АСПЕКТЕ УКРЕПЛЕНИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

И.А. Крусс

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Статья посвящена вопросам правового регулирования деятельности Центрального Банка Российской Федерации. С учетом всевозрастающей необходимости обеспечения устойчивости рубля, развития национальной платежной системы и финансовых рынков возникает необходимость в законодательных преобразованиях. Цель статьи – раскрытие наиболее актуальных направлений совершенствования правового регулирования деятельности Банка России. В качестве важного направления совершенствования правового регулирования видится закрепление правовых основ формирования и использования золотовалютных резервов. Необходима существенная переориентация банковского сектора в сферу инвестиционно-кредитной деятельности и проведения политики укрепления рубля. Методами исследования являются формальная логика, сравнительный анализ правовых категорий, синтез (обобщение), комплексность и системный подход. Предложенные законодательные преобразования будут способствовать улучшению проведения кредитно-денежной политики и укрепят банковскую систему за счет реализации и защиты национальных интересов России.

**Ключевые слова:** Банк России, денежно-кредитная политика, золотовалютный резерв, валютное регулирование, валютный контроль.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – ФЗ «О Центральном Банке (Банке России)») защита и обеспечение устойчивости рубля являются одной из основных функций Банка России [1, 4]. Денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Согласно п. 1 ст. 140 Гражданского кодекса Российской Федерации рубль является законным платежным средством, обязательным к приему по нарицательной стоимости на всей территории Российской Федерации. Банк России обеспечивает устойчивость рубля посредством поддержания ценовой стабильности [2]. Ценовая стабильность, являясь целью денежно-кредитной политики, означает низкую инфляцию.

Второй целью деятельности Банка России является развитие и укрепление банковской системы РФ. Согласно Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 г.

«основной целью развития банковского сектора РФ на среднесрочную перспективу являлось активное участие в модернизации экономики на основе существенного повышения уровня и качества банковских услуг, предоставляемых организациям и населению, и обеспечения его системной устойчивости» [8]. Достижение этой цели – необходимое условие развития российской экономики и повышения ее конкурентоспособности на международной арене. И, наконец, третьей и четвертой, взаимосвязанной с пятой, целями деятельности Банка России являются: обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы и финансового рынка Российской Федерации и поддержание его стабильности. Видится целесообразным в развитие положений ст. 3 ФЗ «О Центральном Банке (Банке России)» дополнить деятельность Банка России еще одним целевым звеном, в содержание которого будет включаться функция реализации единой государственной денежно-кредитной политики.

Указание в ст. 3 ФЗ «О Центральном Банке (Банке России)» на цели по денежно-кредитной политике и по инфляции очень важно и позволит разграничивать ответственность между Правительством РФ и Центральным банком РФ за невыполнение этих целей.

В соответствии со ст. 4 ФЗ «О Центральном Банке (Банке России)» основной функцией Банка России является разработка и проведение во взаимодействии с Правительством РФ единой государственной денежно-кредитной политики. «Денежно-кредитная политика – это проводимый правительством страны курс и осуществляемые меры в области денежного обращения и кредита, направленные на обеспечение устойчивого, эффективного функционирования экономики, поддержание в надлежащем состоянии денежной системы» [9].

Однако анализ законодательных положений показывает, что в вопросе разработки денежно-кредитной политики ответственность Банка России весьма формальна. Банк России представляет в высший законодательный орган России основные направления единой государственной денежно-кредитной политики, а Государственная Дума РФ принимает по ним решение, которое никого ни к чему не обязывает. Одобренный документ может подлежать изменению и, как следствие, действительно проводимая политика Банка может отличаться от принятого, казалось бы, курса. В силу этого за Банком нужно закрепить ответственность в плане реализации единой государственной денежно-кредитной политики, в противном случае утрачивается значение взаимодействия Банка России с Правительством РФ и Государственной Думой РФ.

В свете изложенного, предлагаем внести изменения в ст. 3 ФЗ «О Центральном Банке (Банке России)», дополнив ее положения такой целью деятельности Банка России, как реализация единой государственной денежно-кредитной политики, обеспечение

финансирования дефицита платежного баланса, способствование интервенции на валютных рынках для оказания воздействия на обменный курс валюты, а также обеспечение иных условий для стабильного роста экономики. В качестве еще одного направления деятельности Банка следует указать на поддержание целевого уровня монетарной составляющей инфляции.

Согласно ст. 2 ФЗ «О Центральном Банке (Банке России)» в соответствии с целями и в порядке, которые установлены законом, Банк России осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России, включая золотовалютные резервы Банка России. В ст. 4 закона закрепляется функция по осуществлению эффективного управления золотовалютными резервами Банка России.

Следует признать, что ни в банковском законодательстве, ни в бюджетном праве мы не находим понятия золотовалютных резервов Российской Федерации. Существующий пробел должен быть устранен посредством легального закрепления общих положений о порядке формирования и использования золотовалютных резервов.

Для реализации этих задач целесообразно определиться с понятием золотовалютные резервы Российской Федерации.

Согласно ст. 8 Федерального закона от 26.03.1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» золотой запас Российской Федерации состоит из аффинированного золота в слитках, находящегося в федеральной собственности и являющегося частью золотовалютных резервов Российской Федерации, предназначен для осуществления финансовой политики государства и удовлетворения экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях [6].

По смыслу ст. 6 Федеральный закон от 10.12.2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» валютные операции между резидентами и нерезидентами осуществляются без ограничений, за исключением валютных операций, предусмотренных статьями 7, 8 и 11 указанного закона, в отношении которых ограничения устанавливаются в целях предотвращения существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курса валюты Российской Федерации, а также для поддержания устойчивости платежного баланса Российской Федерации [5]. Системный анализ данного закона показывает, что понятие валютного резерва также не дается.

По этому поводу приходится констатировать отсутствие общих норм, определяющих правовой режим золотовалютных резервов в целом. Это обстоятельство следует рассматривать как существенный недостаток исследуемого правового регулирования.

В законе упоминается о предназначении золотого запаса Российской Федерации, однако это никоим образом не связано с осуществлением денежно-кредитной политики России. Представляется,

что именно золото выполняет функцию страхования от обесценивания стоимости финансовых активов в условиях экономических кризисов и в иных неблагоприятных периодах, поэтому должно рассматриваться как средство обеспечения устойчивости рубля.

С учетом вышесказанного, считаем необходимым внести изменения в ФЗ «О Центральном Банке (Банке России)», дополнив его статьей, раскрывающей понятие золотовалютных резервов РФ как фонда внешних активов, образующих валютный резерв РФ и золотой запас РФ, находящиеся в распоряжении Центрального Банка РФ и Правительства РФ. В соответствующей статье требуется определение понятия валютный резерв.

По смыслу действующего закона Банк России является органом валютного регулирования, а также органом валютного контроля. Так, п. 12 ст. 4 ФЗ «О Центральном Банке (Банке России)» недвусмысленно закрепляется, что Банк России организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Банк России должен реализовывать не только денежно-кредитную политику России, но и разрабатывать стратегические основы валютной политики Российской Федерации. Законодательное оформление данной функции будет способствовать эффективному воздействию государственной власти на экономические отношения с целью их упорядочения и стабилизации в аспекте защиты национальных интересов России.

С учетом указанной политической составляющей основных направлений Банка России предлагаем внести изменения в ст. 4 ФЗ «О Центральном Банке (Банке России)», дополнив ее новым пунктом, который должен быть посвящен весьма значимой функции Банка России, а именно: разработке и реализации стратегии валютной политики, направленной на повышение благосостояния населения и ускорение темпов экономического роста экономики России.

В связи с необходимостью внедрения и развития отечественных технологий и составных элементов цифровой финансовой инфраструктуры, представляется важным направлением деятельности Банка России – формирование новых подходов в правовом регулировании в этой сфере. С учетом потребительской значимости новых для России финансовых технологий необходимо определение правовой природы последних в условиях бурного развития цифровой экономики. Как известно, правовая неопределенность по ключевым вопросам становится первопричиной финансовых рисков и затрат, что тормозит развитие финансовой системы и создает угрозу экономической безопасности.

В непростой период экономического развития России требуются новые модели оценки современного состояния экономики. Так, в

первые месяцы пандемии Банком России был запущен инструмент анализа данных национальной платежной системы, позволяющий следить за ситуацией в онлайн-режиме на ежедневной основе.

Практически все банки при оценке кредитоспособности клиентов используют скоринговые системы, которые и позволяют уменьшить риск невозврата кредита. Однако единой методологической основы кредитного скоринга на данный момент не существует.

В рассматриваемой сфере действует несколько нормативно-правовых актов Банка России, однако данные документы не дают нормативно-правового обоснования использования технологий искусственного интеллекта. На сегодняшний день инициирован процесс создания такого законодательства [3].

«Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2022 г. и период 2023 и 2024 гг.» в качестве ключевой задачи Банка России в ближайшие годы называют повышение доступности финансовых продуктов и услуг в цифровом виде и создание для этого необходимых условий через развитие инфраструктуры финансового рынка, повышение финансовой грамотности, настройку регулирования, обеспечение кибербезопасности и защиты прав потребителей [7].

Таким образом, Банком России достаточно эффективно реализуются программы внедрения цифровых финансовых технологий, основанных на нормативно-правовых актах Банка. Возникает вопрос о целесообразности законодательного закрепления направления работы Банка России в этой сфере.

С учетом того, что Банк России активно работает над достижением целей цифровой трансформации банковского сектора совместно с участниками финансового рынка и заинтересованными государственными органами, видится важным закрепление за Банком России функции правовой регламентации процесса внедрения передовых цифровых технологий на финансовом рынке.

Другим важным направлением работы Банка России является создание условий для развития банковского сектора в русле инвестиционно-кредитной деятельности.

Важной гарантией реализации инвестиционных проектов строительства и эксплуатации объектов в стратегически важных секторах экономики, а также обновления программного обеспечения на объектах критической инфраструктуры в аспекте импортозамещения видится механизм снижения процентных ставок по банковским кредитам для предприятий, осуществляющих эти проекты. Речь идет о таких сферах, как добыча, транспортировка, хранение, переработка нефти и газа, электроэнергетика, металлургическая промышленность и т.п. Льготное кредитование должно осуществляться с учетом целей устойчивого развития в инвестиционной стратегии Банка России, а также развития и

обеспечения институциональной базы для осуществления мониторинга, оценки и контроля за инвестиционными процессами.

В свете вышеизложенного предлагаем внесение изменений в ст. 4 ФЗ «О Центральном Банке (Банке России)», дополнив ее новым пунктом следующего содержания: «Банк России отвечает за переориентацию кредитных организаций на инвестиционно-кредитную деятельность в стратегически важных секторах экономики России».

Таким образом, Банк России разрабатывает меры экономической политики, которые должны быть направлены на сокращение издержек и повышение эффективности инвестиций, которые способствуют снижению инфляции.

Необходимость прогнозирования и планирования в условиях рынка является безусловным фактором позитивного развития. Такая парадигма связана с усложнением международных, межотраслевых и региональных связей. Деятельность государства как субъекта рыночных отношений должна ориентироваться на процессы, происходящие в механизме денежно-кредитной политики, тарифной, отраслевой и внешнеэкономической областях.

Координация деятельности Банка России и Правительства Российской Федерации особенно важна в ситуациях снижения темпов роста ВВП и ускорения инфляции. В таком случае необходимо обеспечение баланса между целью по поддержке совокупного выпуска и целью по обеспечению финансовой стабильности.

С целью вывода российской экономики на показатели перманентного роста необходима эффективная бюджетная политика, переориентированная на мероприятия, способствующие росту экономики. Исключительное значение приобретает и сбалансированная денежно-кредитная политика. Недопустима разбалансировка экономического роста на фоне инфляционных процессов.

Банк России совместно с Правительством России должны разрабатывать меры стратегически важного бюджетного планирования, в том числе посредством размещения бюджетных средств на депозиты кредитных организаций, а также с помощью размещения облигаций федерального займа. Так, облигации федерального займа позволяют привлекать деньги инвесторов, что принципиально в свете исследуемого вопроса, институциональных отраслей, таких, как банки и иные кредитные институты. Соответствующие мероприятия по выработке бюджетной политики будут способствовать финансовой стабилизации и улучшению показателей банковской ликвидности.

По указанию Банка России «санкции в отношении Банка России в феврале 2022 года исключили возможность использования части международных резервов для купирования рисков финансовой нестабильности. Это обусловило необходимость введения ограничений на свободное движение капитала. Как показывают теория и практика

макроэкономической политики в мире, таргетирование инфляции и режим плавающего валютного курса вполне совместимы с применением широкого набора инструментов, укрепляющих финансовую стабильность, включая регулирование потоков капитала ...» [7].

Взаимодействие Банка России и Правительства РФ особенно важно в аспекте введенных санкций на валютном рынке. Приостановление действий отдельных положений бюджетного правила, связанного с использованием дополнительных нефтегазовых доходов и планированием предельного объема расходов федерального бюджета потребовали существенного смягчения бюджетной политики, что еще раз доказывает актуальность вопроса.

Представляется, что предложенные законодательные преобразования позволят улучшить проведение кредитно-денежной политики, будут способствовать укреплению банковской системы РФ с целью защиты национальных интересов России.

Основные принципы экономической деятельности России, соотнесенные с интересами Российской Федерации, служат гарантиями безопасности осуществления банковской деятельности как стратегически важной отрасли экономики. В этой связи очень важно не допустить иностранного вмешательства в суверенитет отечественной банковской системы. Соблюдение баланса между процессами совершенствования банковского дела и интересами российской экономики необходимо для реализации курса финансовой стабилизации государства и укрепления российской валюты.

#### **Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г. // СПС «КонсультантПлюс».
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 24.07.2023 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Указ Президента РФ от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 г.» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2901.
4. Федеральный закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 04.08.2023 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 10.12.2003 г. № 173-ФЗ (ред. от 25.12.2023 г.) «О валютном регулировании и валютном контроле» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 26.03.1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // СЗ РФ. 1998 г. № 13 ст. 1463.
7. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2022 год и период 2023 и 2024 гг., [эл. рес.] URL:

[https://cbr.ru/Content/Document/File/131935/onrfr\\_2021-12-24.pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/131935/onrfr_2021-12-24.pdf) (дата обращения: 06.02.2024).

8. О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 г. // Вестник Банка России. 2011. № 21.

9. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш. Словарь современных экономических терминов. 4-е изд. М.: Айрис-пресс, 2008. С. 76.

*Об авторе:*

КРУСС Ирина Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры судебной власти и правоохранительной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), ORCID: 0000-0002-0261-9582, SPIN-код: 1394-2400, e-mail: Kruss.IA@tversu.ru

## **THE MAIN DIRECTIONS OF IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF THE BANK OF RUSSIA IN THE ASPECT OF STRENGTHENING THE BANKING SYSTEM OF RUSSIA**

**I.A. Kruss**

Tver State University, Tver

The article is devoted to the issues of legal regulation of the Central Bank of the Russian Federation. Taking into account the increasing need to ensure the stability of the ruble, the development of the national payment system and financial markets, there is a need for legislative reforms. The purpose of the article is to reveal the most relevant areas for improving the legal regulation of the Bank of Russia. The consolidation of the legal basis for the formation and use of gold and foreign exchange reserves is seen as an important direction for improving legal regulation. A significant reorientation of the banking sector into the sphere of investment and credit activities and the implementation of a policy of strengthening the ruble is necessary. The research methods are formal logic, comparative analysis of legal categories, synthesis (generalization), complexity and a systematic approach. The proposed legislative changes will contribute to improving the implementation of monetary policy and strengthen the banking system through the implementation and protection of Russia's national interests.

**Keywords:** *Bank of Russia, monetary policy, gold and foreign exchange reserve, currency regulation, currency control.*

*About author:*

KRUSS Irina – PhD in Law, assistant professor of the department of judiciary and law enforcement of the Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), ORCID: 0000-0002-0261-9582, SPIN-код: 1394-2400, e-mail: Kruss.IA@tversu.ru

Крусс И.А. Основные направления совершенствования правового регулирования деятельности Банка России в аспекте укрепления банковской системы России // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2024. № 1 (77). С. 127–134.

Статья поступила в редакцию 10.02.2024 г.

Подписана в печать 14.03.2024 г.