

УДК 34  
ББК 67.404



**Алексей Рустамович  
Волгин**

ведущий юрисконсульт  
Многопрофильного медицинского  
центра Банка России

**A.R. Volgin@yandex.ru**  
117593, Россия, г. Москва,  
Севастопольский просп., д. 66

**О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию наиболее актуальных проблем нормативно-правового регулирования деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России).

Особое внимание уделяется неопределенности толкования основной цели деятельности Банка России – защиты и обеспечения устойчивости рубля. Кроме того, исследуется дискуссионный вопрос участия Банка России в развитии национальной экономики, а также рассматривается проблема отсутствия Банка России в перечне субъектов права законодательной инициативы.

На основании сделанных выводов предлагаются соответствующие изменения в законодательство Российской Федерации с целью повышения эффективности и прозрачности функционирования Банка России.

**Ключевые слова:** Банк России, защита и обеспечение устойчивости рубля, развитие национальной экономики, право законодательной инициативы.

A.R. VOLGIN,  
Leading Legal Counsel  
of the Multidisciplinary Medical Center of the Bank of Russia,  
A.R.Volgin@yandex.ru  
66 Sevastopolsky Avenue, Moscow, 117593, Russia

**ON SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF THE  
CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Annotation.** The article is devoted to the study of the most urgent problems of regulatory regulation of the activities of the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia). Particular attention is paid to the uncertainty of interpretation of the main purpose of the Bank of Russia's activities – to protect and ensure the stability of the ruble.

*In addition, the debatable issue of the participation of the Bank of Russia in the development of the national economy is investigated, and the problem of the absence of the Bank of Russia in the list of subjects of the right of legislative initiative is also considered. Based on the conclusions made, the relevant amendments to the legislation of the Russian Federation are proposed in order to increase the efficiency and transparency of the functioning of the Bank of Russia.*

**Key words:** *The Bank of Russia, protection and ensuring the stability of the ruble, development of the national economy, the right of legislative initiative.*

В условиях глобальной нестабильности вопрос целеполагания деятельности Банка России становится одним из наиболее обсуждаемых и дискуссионных. В большинстве зарубежных стран цели деятельности центральных банков четко прописаны в соответствующих законах [2, с. 29]. В то же время цели деятельности Банка России, закрепленные в ст. 3 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее — Федеральный закон № 86-ФЗ), представляются недостаточно определенными.

Деятельность Банка России направлена, прежде всего, на защиту и обеспечение устойчивости рубля, однако данная цель не раскрывается в полной мере ни в Конституции РФ, ни в Федеральном законе № 86-ФЗ. Вместе с тем вопросы, связанные с защитой и обеспечением устойчивости национальной валюты, регулярно поднимаются в средствах массовой информации, а также рассматриваются в научной литературе. Кроме того, неоднозначное толкование основной цели деятельности Банка России несет в себе правовые риски.

Интересным представляется решение Моршанского районного суда Тамбовской области по делу № 2-1661/2015, связанному с резким падением курса рубля в 2014 г. в результате перехода Банка России к режиму плавающего валютного курса. При вынесении решения по делу судом отмечено, что резкий рост инфляции и изменение курса валют являются следствием отказа Банка России от исполнения обязанности по обеспечению устойчивости национальной валюты, определенной положениями ст. 75 Конституции РФ и ст. 3 Федерального закона № 86-ФЗ<sup>1</sup>.

Таким образом, представляется необходимым раскрыть в рамках Федерального закона № 86-ФЗ содержание основной цели деятельности Банка России.

---

<sup>1</sup> Решение Моршанского районного суда Тамбовской области от 19.11.2015 г. по делу № 2-1661/2015 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://sudact.ru/regular/doc/2BaZ0R5OB9Zu/> (дата обращения: 09.02.2023).

Доктринальное определение понятия «устойчивость» сводится к способности объекта сохранять свое состояние под влиянием внешних воздействий и внутренних изменений.

Согласно исследованию А.Г. Гузнова и Т.Э. Рождественской, под устойчивостью рубля может пониматься способность национальной валюты сохранять свое значение как по отношению к товарам реального сектора экономики, так и по отношению к иным денежным единицам [1, с. 191]. Таким образом, устойчивость рубля раскрывается через инфляцию и валютный курс.

В то же время на официальном сайте Банка России указано, что устойчивость рубля определяется не фиксированным курсом национальной валюты по отношению к иным денежным единицам, а сохранением покупательной способности рубля за счет поддержания стабильно низкого уровня инфляции<sup>1</sup>.

Некоторый намек на возможное содержание основной цели деятельности Банка России представлен в ст. 34.1 Федерального закона № 86-ФЗ, в соответствии с положениями которой защита и обеспечение устойчивости рубля осуществляется Банком России посредством поддержания ценовой стабильности. Однако в данном случае не представляется возможным говорить об исчерпывающем определении рассматриваемой цели.

В Российской Федерации применяется режим плавающего валютного курса, что означает регулирование курса национальной валюты рыночными методами. По мнению Банка России, плавающий валютный курс способствует стабилизации экономики и позволяет нивелировать воздействие внешних факторов, а сохранение покупательной способности рубля в конечном итоге формирует условия для экономического роста.

При этом режим плавающего валютного курса не означает полный отказ от поддержания курса рубля. В обычных условиях Банк России не оказывает влияния на рыночные процессы, однако в исключительных случаях, при возникновении ситуаций, угрожающих финансовой стабильности Российской Федерации, может проводить валютные интервенции.

Под угрозой финансовой стабильности понимается динамика обменного курса, приводящая к формированию устойчивых девальвационных ожиданий и созданию рисков снижения финансовой устойчивости кредитных организаций и предприятий.

Таким образом, можно сделать вывод, что защита и обеспечение устойчивости рубля предполагает не только обеспечение устойчивой

---

<sup>1</sup> Режим валютного курса Банка России [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: [https://cbr.ru/dkp/exchange\\_rate/](https://cbr.ru/dkp/exchange_rate/) (дата обращения: 09.02.2023).

покупательной способности рубля, но и защитное воздействие на курс национальной валюты через проведение валютных интервенций в целях поддержания финансовой стабильности.

Отдельным предметом научных дискуссий, а также обсуждения на законодательном уровне выступает вопрос участия Банка России в развитии национальной экономики. Поправки к Федеральному закону № 86-ФЗ, предполагающие закрепление ответственности Банка России за стимулирование экономического роста, неоднократно рассматривались на заседаниях Государственной Думы РФ<sup>1</sup>.

Согласно утратившему силу Закону СССР от 11.12.1990 № 1828-1 «О Государственном банке СССР», одной из основных задач, поставленных перед Государственным банком СССР, была задача содействия развитию экономики<sup>2</sup>.

Банк России по своей природе выступает связующим звеном между государством и реальным сектором экономики, при этом его деятельность не распространяется на сферу производства и нефинансовых услуг [3, с.9]. В то же время Банк России реализует денежно-кредитную политику, которая представляет собой часть государственной экономической политики, конечной целью которой является сбалансированный и устойчивый экономический рост.

Таким образом, представляется верным вывод о том, что деятельность Банка России также направлена на достижение ключевой цели государственной экономической политики, что подтверждается ст. 34.1 Федерального закона № 86-ФЗ.

Однако ст. 34.1 Федерального закона № 86-ФЗ не дает исчерпывающего ответа на дискуссионный вопрос о роли Банка России в национальной экономике. Кроме того, представляется необходимым раскрыть ключевой аспект деятельности Банка России именно в ст. 3 Федерального закона № 86-ФЗ, обозначив в явной форме участие Банка России в развитии национальной экономики.

Помимо прочего, анализ Федерального закона № 86-ФЗ показывает, что понятие «укрепление» по отношению к банковской системе не используется в тексте нормативного правового акта, за исключением статьи 3 Федерального закона № 86-ФЗ. В то же время основной целью банковского регулирования и

---

<sup>1</sup> Законопроект № 41152-8 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/41152-8> (дата обращения: 09.02.2023); Законопроект № 845490-6 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/845490-6> (дата обращения: 09.02.2023); Законопроект № 1115488-6 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1115488-6> (дата обращения: 09.02.2023).

<sup>2</sup> Ст. 4 Закона СССР от 11.12.1990 № 1828-1 «О Государственном банке СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. — 1990. — № 52. — Ст. 1154 (утратил силу).

надзора, согласно ст. 56 Федерального закона № 86-ФЗ, выступает поддержание стабильности банковской системы. Таким образом, представляется верным использование понятия «обеспечение стабильности» по отношению к банковской системе.

С учетом вышеизложенного предлагается:

1. Уточнить и систематизировать цели деятельности Банка России, изложив ст. 3 Федерального закона № 86-ФЗ в следующей редакции:

*«Статья 3. Целями деятельности Банка России являются:*

- 1) защита и обеспечение устойчивости рубля;*
- 2) обеспечение стабильности и развитие в Российской Федерации:*
  - банковской системы;*
  - национальной платежной системы;*
  - финансового рынка.*

*Получение прибыли не является целью деятельности Банка России.*

*Под защитой и обеспечением устойчивости рубля понимается обеспечение устойчивой покупательной способности рубля, а также защитное воздействие на курс национальной валюты в целях поддержания финансовой стабильности.*

*Банк России создает условия для устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан посредством обеспечения ценовой и финансовой стабильности.».*

2. Исключить ст. 34.1 Федерального закона № 86-ФЗ.

В дополнение к обозначенным проблемам целеполагания деятельности Банка России предлагается рассмотреть вопрос наделения Банка России правом законодательной инициативы.

Стремительное развитие финансовых технологий, а также процессы, связанные с формированием экосистем, ключевыми элементами которых выступают банки, требуют участия компетентного органа в лице Банка России в законодательном процессе.

Кроме того, в настоящее время деятельность Банка России по обеспечению стабильности и развитию финансового рынка, а также банковской системы осуществляется на фоне осложнившейся геополитической ситуации. При этом немаловажным является опыт предыдущих кризисов, в условиях которых требовалось оперативное реагирование на изменения, происходящие в финансовой системе, не только через инструменты денежно-кредитной политики и пруденциального регулирования, но и через возможности правового регулирования.

Несмотря на то, что Банк России наделен правом издания нормативных правовых актов, имеющих статус подзаконных, по вопросам собственной компетенции, вместе с тем он не обладает правом законодательной инициативы и не может своевременно и в полной мере выполнять необходимую правотворческую функцию. Таким образом, обособленное регулирование банковской системы и финансового рынка осуществляется Банком России в условиях вынужденных ограничений.

Внесение Банком России собственных предложений через субъекты права законодательной инициативы, являющиеся органами государственной власти, взаимодействие с которыми должно осуществляться с учетом конституционного принципа независимости Банка России, представляется спорным. Кроме того, существующий порядок не способствует своевременному реагированию на изменения, происходящие в финансовой системе, что является одной из актуальных проблем в деятельности Банка России на современном этапе.

Таким образом, предлагается наделить Банк России правом законодательной инициативы по вопросам его ведения путем внесения соответствующих изменений в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ.

В заключение стоит отметить, что решение по меньшей мере обозначенных проблем нормативно-правового регулирования деятельности Банка России позволит создать условия для эффективного и прозрачного функционирования не только важнейшего финансового института государства, но и всей финансовой системы Российской Федерации.

#### БИБЛИОГРАФИЯ:

1. *Гузнов, А.Г.* Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: монография / А.Г. Гузнов, Т.Э. Рождественская. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2019. — 500 с.
2. *Ермоленко, О.Д.* Приоритет ценовой стабильности в денежно-кредитной политике Банка России // Финансовые исследования. — 2012. — №1(34). — С. 29-34.
3. *Волгин А.Р.* К вопросу о правовой природе центрального банка Российской Федерации // Правовой альманах, №3 (16), С. 8-14.