

*Саидов М.,*

*студент,*

*4 курс, юридический факультет*

*Самарский университет государственного управления*

*«Международный институт рынка»,*

*Россия, г. Самара*

*Научный руководитель: Кошелев Д.А.,*

*доцент каф. конституционного и административного права доцент каф.*

*гуманитарных, правовых и естественнонаучных дисциплин*

*Россия, г. Самара*

## **ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ БАНКОВСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

***Аннотация:** в статье анализируется современное состояние системы банковского законодательства РФ, ее структура, ключевые проблемы и направления развития. Рассматриваются последствия санкционного давления, внедрение цифрового рубля, коллизии между ГК РФ и специальными законами, делегированное нормотворчество Банка России. Обосновывается необходимость систематизации законодательства, включая возможную разработку Банковского кодекса, устранение пробелов в регулировании цифровых финансовых активов и пересмотр пределов нормотворчества мегарегулятора.*

***Ключевые слова:** банковское законодательство, Банк России, цифровой рубль, валютное регулирование, санкции, банковский надзор, цифровые финансовые активы, делегированное нормотворчество, Банковский кодекс, коллизии законов.*

**Annotation:** *the article analyzes the current state of the banking legislation system of the Russian Federation, its structure, key problems and directions of development. The consequences of sanctions pressure, the introduction of the digital ruble, conflicts between the Civil Code of the Russian Federation and special laws, and delegated rulemaking by the Bank of Russia are considered. The article substantiates the need to systematize legislation, including the possible development of a Banking Code, the elimination of gaps in the regulation of digital financial assets and the revision of the limits of the megaregulator's rulemaking.*

**Keywords:** *banking legislation, Bank of Russia, digital ruble, currency regulation, sanctions, banking supervision, digital financial assets, delegated rulemaking, Banking Code, conflicts of laws.*

Современная система банковского законодательства Российской Федерации представляет собой сложный, многоуровневый механизм правового регулирования, складывающийся под воздействием как внутренних экономических преобразований, так и внешних вызовов. Ее формирование началось в 1990-е годы вместе с переходом к рыночной экономике и прошло несколько этапов: от первоначального принятия базовых законов до создания формально стабильной конструкции после кризиса 1998 года и последующего реформирования в новом тысячелетии. Сегодня российское банковское право включает в себя Конституцию страны, федеральные законы, прежде всего основной отраслевой закон о банках и банковской деятельности, а также нормативные акты Центрального банка. Особенностью данной системы является ее динамичность: она вынуждена оперативно реагировать на санкционные ограничения, цифровизацию финансовых услуг, внедрение новых платежных технологий и изменение модели надзора. В то же время сохраняется проблема разрозненности правовых норм, их дублирования и не всегда последовательной систематизации, что требует глубокого научного осмысления.

Актуальность изучения особенностей развития современной системы банковского законодательства в Российской Федерации обусловлена несколькими ключевыми факторами. Во-первых, начиная с 2022 года российский банковский сектор столкнулся с беспрецедентным внешним санкционным давлением, что потребовало экстренных законодательных изменений: введения специальных финансовых механизмов, блокировки активов, изменения правил валютного регулирования и расчетов. Во-вторых, продолжается активная цифровая трансформация банковской сферы — внедрение цифрового рубля, развитие экосистем крупнейших банков, использование биометрии и удаленной идентификации, — что пока не получило исчерпывающего правового оформления. В-третьих, сохраняются внутренние системные проблемы: противоречия между законом о банках и гражданским законодательством, неполная кодификация банковских норм, избыточная зарегулированность отдельных сегментов при наличии правовых пробелов в других.

Базовым элементом банковской системы выступает Конституция Российской Федерации [1] (далее Конституция РФ), которая закрепляет единство экономического пространства, свободное перемещение финансовых услуг и определяет правовые основы денежной эмиссии, отнесенной к ведению Российской Федерации. Конституционные нормы создают фундамент для всей банковской деятельности, однако их общий характер требует детализации на уровне федеральных законов. Центральное место в иерархии источников занимает Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 № 86-ФЗ [2] (далее ФЗ О ЦБ РФ), который закрепил статус Банка России как мегарегулятора, наделив его полномочиями по нормотворчеству, надзору и применению мер ответственности к кредитным организациям. Одновременно с ним действует Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 № 395-1 [3] (далее ФЗ О банках), который определяет правовое положение

кредитных организаций, порядок их регистрации, лицензирования, а также требования к управлению и раскрытию информации. Длительное время указанные два закона существовали с многочисленными коллизиями, и только в ходе реформ последнего десятилетия удалось частично синхронизировать их положения, однако проблема дублирования и противоречий в регулировании банковских операций сохраняется.

Ключевой особенностью современного этапа развития банковского законодательства стало активное вмешательство государства в валютное регулирование в ответ на санкционное давление. Изменения, внесенные в законодательство в 2022 году, предоставили Банку России право устанавливать специальные требования к осуществлению валютных операций, включая обязательную продажу валютной выручки экспортерами. Кроме того, были введены механизмы блокировки активов недружественных стран и особый порядок расчетов. Данные меры, хотя и являются вынужденными, создали прецедент экстраординарного правового режима, при котором банковское законодательство фактически превратилось в инструмент оперативного реагирования на внешние угрозы, что привело к снижению его предсказуемости и стабильности. В научной литературе высказывается мнение, что подобное «чрезвычайное законотворчество» должно быть ограничено во времени и подлежит систематизации, иначе возникает риск разрушения единой системы банковского правопорядка.

Важным направлением развития законодательства стало регулирование цифровых финансовых активов и внедрение цифрового рубля. Федеральный закон «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31.07.2020 № 259-ФЗ [4] (далее ФЗ О цифровых активах РФ) впервые легализовал цифровые права, но при этом запретил использование криптовалют как средства платежа на территории России, что создало разрыв между технологической реальностью и правовыми нормами. В развитие этого

закона были приняты акты, урегулировавшие порядок взыскания цифровой валюты и введшие ответственность за незаконные операции. Данное законодательство носит фрагментарный характер: оно регулирует выпуск и обращение цифровых активов, но не определяет статус банков-операторов таких систем, а также не решает проблему трансграничных расчетов в цифровой валюте. Еще более сложная ситуация складывается с цифровым рублем, который вводится на основании экспериментального правового режима. Банк России выпустил нормативные акты о платформе цифрового рубля, однако эти документы имеют подзаконный характер и не обладают достаточной юридической силой для полноценного регулирования третьей формы денег. Как отмечает В.А. Белов, отсутствие кодифицированных норм о цифровых деньгах в Гражданском кодексе РФ ведет к неопределенности в квалификации расчетов цифровым рублем и создает риски для участников оборота [5, с. 90].

Особого внимания заслуживает система банковского надзора, которая претерпела кардинальные изменения с момента наделения Банка России полномочиями мегарегулятора. В результате Банк России стал регулировать не только банки, но и страховые компании, негосударственные пенсионные фонды, микрофинансовые организации и профессиональных участников рынка ценных бумаг. Такой подход, имеет как преимущества (единая политика, оперативный обмен информацией, консолидированный надзор), так и недостатки, среди которых гипертрофированный рост нормативной базы, конфликт целей (ценовая стабильность против устойчивости отдельных институтов) и риск регуляторного захвата. Действительно, объем нормативных актов Банка России, зарегистрированных в Министерстве юстиции, превышает несколько тысяч документов, что затрудняет их правоприменение и создает проблемы для кредитных организаций, особенно региональных малых банков.

Процедуры санации (финансового оздоровления) кредитных организаций также демонстрируют эволюцию банковского законодательства от рыночных механизмов к административным. Первоначально механизм участия Агентства по страхованию вкладов (АСВ) в санации был введен в 2008 году, а впоследствии, в 2014 году, законодательство о санации было кардинально пересмотрено. С 2017 года основным инструментом стал механизм банкротства через АСВ с использованием bail-in (конвертации требований кредиторов в акции). К.Т. Трофимов подчеркивает, что, несмотря на повышение эффективности санации (снижение расходов бюджета по сравнению с прямым финансированием), законодательство о банкротстве банков по-прежнему содержит пробелы в части защиты прав добросовестных кредиторов, особенно физических лиц, чьи требования превышают страховую сумму [6, с. 208].

Коллизии между банковским и гражданским законодательством остаются одной из наиболее острых проблем. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 26.01.1996 № 14-ФЗ [7] (далее ГК РФ) содержит главу 44 «Банковский вклад» и главу 45 «Банковский счет», однако многие положения этих глав устарели и не учитывают современные реалии, такие как дистанционное открытие счетов, использование электронных средств платежа, счета эскроу и номинальные счета. Например, ст. 845 ГК РФ определяет договор банковского счета как консенсуальный, но ФЗ О банках [3] требует фактического предоставления документов для открытия счета, что создает правовую неопределенность. Однако отсутствие банковско-правовой кодификации в структуре Гражданского кодекса приводит к тому, что суды вынуждены применять аналогию закона или обращаться к разъяснениям Верховного Суда РФ, которые не всегда системны. В этой связи предлагается разработать Банковский кодекс, который объединил бы общие положения о банковской деятельности, надзоре,

банковских операциях и ответственности, однако законодатель пока не поддержал эту идею, ссылаясь на сложность и трудоемкость процесса.

Защита прав потребителей банковских услуг в современном законодательстве также имеет особенности. Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» от 21.12.2013 № 353-ФЗ [8] (далее ФЗ О займе) установил ограничения на полную стоимость кредита, обязал банки раскрывать информацию о процентах и комиссиях, ввел так называемые «периоды охлаждения» для отказа от кредита. Однако, как показывает анализ правоприменительной практики, банки часто обходят эти ограничения через навязывание дополнительных услуг (страхование, юридическое сопровождение), что стало предметом разбирательств со стороны Федеральной антимонопольной службы. Д.Г. Алексеева обращает внимание, что закон не решает проблему так называемой «кредитной кабалы» для заемщиков, потерявших доход, поскольку механизмы реструктуризации и банкротства физических лиц (Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-ФЗ [9] (далее ФЗ О банкротстве)) являются сложными и дорогостоящими для граждан [10, с. 122].

В сфере валютного регулирования базовым актом является Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10.12.2003 № 173-ФЗ [11] (далее ФЗ № 173-ФЗ), который после 2022 года был дополнен многочисленными нормами о специальных счетах типа «С», о запрете на выплату дивидендов недружественным нерезидентам, о приостановлении действия отдельных международных договоров. Такое дробное, ситуативное законодательство привело к утрате системности валютного регулирования: сейчас действуют одновременно и либеральные нормы (свободный вывоз наличной валюты до 10 000 долларов), и жесткие ограничения (обязательная продажа 80% валютной выручки для отдельных экспортеров). Это создает риски для международных расчетов, особенно с дружественными странами, где российские банки вынуждены использовать

бартерные схемы или криптовалютные посредники, что находится в серой правовой зоне.

Одной из важнейших особенностей современной системы является делегированное нормотворчество Банка России. Согласно ст. 7 ФЗ О ЦБ РФ [2], Банк России вправе издавать нормативные акты по вопросам, отнесенным к его компетенции, и эти акты обязательны для федеральных органов власти, субъектов РФ и местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. На практике Банк России издает положения, указания и инструкции, которые часто детализируют закон до степени, фактически создающей новые обязанности. По мнению П.Д. Барановского, такое широкое нормотворчество ведет к размыванию принципа «законности» и нарушению прав кредитных организаций, которые не могут обжаловать многие акты Банка России, поскольку они носят нормативный, а не правоприменительный характер [12, с. 78]. Кроме того, защита прав потребителей финансовых услуг осуществляется также через институт финансового омбудсмена, который действует на основании специального закона, однако практика показывает недостаточную эффективность этого института.

В заключение анализа следует отметить, что современная система банковского законодательства РФ находится в состоянии перманентной трансформации. Она успешно адаптируется к санкционным вызовам через экстренное законотворчество, развивает цифровые институты, но при этом страдает от фрагментарности, коллизий и избыточного регулирования. Для достижения цели повышения эффективности системы необходимо решить следующие задачи, сформулированные во введении. Во-первых, требуется систематизация иерархии источников, возможно через принятие Банковского кодекса, который объединил бы разрозненные нормы. Во-вторых, важно устранить противоречия между Гражданским кодексом и специальными банковскими законами, в частности, путем внесения изменений в главы 44 и 45 ГК РФ с учетом цифровых технологий. В-третьих, необходимо

пересмотреть объем делегированного нормотворчества Банка России, установив критерии, при которых нормативные акты не могут выходить за пределы закона. В-четвертых, требуется разработать четкий правовой режим для цифрового рубля и трансграничных расчетов в цифровой валюте, возможно через отдельный федеральный закон. Только комплексный подход, учитывающий как внутренние потребности экономики, так и международные стандарты (с учетом санкционных ограничений), позволит создать стабильную, предсказуемую и эффективную систему банковского законодательства в Российской Федерации.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. – 1993. – 25 дек.; Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31. – Ст. 4398.
2. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 № 86-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 28. — Ст. 2790.
3. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 № 395-1 // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 6. — Ст. 492.
4. Федеральный закон «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31.07.2020 № 259-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2020. — № 31. — Ст. 5001.
5. Белов В.А. Цифровой рубль в системе объектов гражданских прав / В.А. Белов // Законодательство. — 2023. — № 7. — С. 86-94.

6. Трофимов К.Т. Санация кредитных организаций: правовые механизмы и практика применения / К.Т. Трофимов, под ред. Г.А. Тосуняна. — М.: Дело, 2021. — С. 287-295.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. II): федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 5. — Ст. 410.

8. Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» от 21.12.2013 № 353-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 51. — Ст. 6673.

9. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 43. — Ст. 4190.

10. Алексеева Д.Г. Защита прав потребителей финансовых услуг: монография / Д.Г. Алексеева. — М.: Норма, 2023. — С. 256-260.

11. Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10.12.2003 № 173-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 50. — Ст. 4859.

12. Барановский П.Д. Нормотворческая деятельность Банка России: пределы и ограничения / П.Д. Барановский // Правоведение. — 2021. — № 6. — С. 74-85.