

# Акты стратегического планирования Банка России как предварительная стадия правотворчества: вопросы теории и практики

## Bank of Russia strategic planning acts as a preliminary stage of lawmaking: theoretical and practical issues

**Миронова М.В.**

Соискатель, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», г. Саратов  
e-mail: mimiron.ova99@gmail.com

**Mironova M.V.**

Applicant, Saratov State Law Academy, Saratov  
e-mail: mimiron.ova99@gmail.com

### **Аннотация**

В статье исследуется правовая природа актов стратегического планирования Центрального банка Российской Федерации. На основе анализа основных среднесрочных актов отраслевого планирования Банка России определяется их значение в предварительной стадии правотворчества в сфере банковского регулирования, в частности пруденциального банковского регулирования. Особое внимание уделено таким принципам, применяемым при разработке данных документов, как преемственность, транспарентность и партисипативность. Вносятся предложения по унификации структуры актов стратегического планирования Банка России.

**Ключевые слова:** Банк России, стратегическое планирование, пруденциальное банковское регулирование, правотворчество, финансово-плановые акты.

### **Abstract**

This article examines the legal nature of the Central Bank of the Russian Federation's strategic planning documents. Based on an analysis of the Bank of Russia's key medium-term sectoral planning documents, their significance in the preliminary stage of lawmaking in banking regulation, particularly prudential banking regulation, is determined. Particular attention is paid to principles applied in the development of these documents, such as continuity, transparency, and participation. Proposals are made to standardize the structure of the Bank of Russia's strategic planning documents.

**Keywords:** Bank of Russia, strategic planning, prudential banking regulation, lawmaking, financial planning acts.

Центральный банк Российской Федерации является участником стратегического планирования федерального уровня и реализует в связи с этим полномочия по разработке актов планового характера [1]. Акты стратегического планирования Банка России занимают особое место в системе источников финансового права. Не обладая формальной юридической силой нормативных правовых актов, они выполняют функцию отправной точки формирования направлений правовой регламентации.

В данной статье будут рассмотрены основные среднесрочные акты отраслевого планирования Банка России с точки зрения оценки их воздействия на сферу банковского регулирования, тенденции совершенствования и определения их роли в становлении новых институтов финансового права, в частности, пруденциального банковского регулирования,

направленного на защиту прав экономически слабой стороны в отношениях с финансовыми организациями и поддержание финансовой стабильности банковской системы.

На странице официального сайта Банка России «Правовые акты», посвященной источникам информации, которую кладет в основу своей деятельности регулятор финансовой сферы, ранжированным на 26 типов, не представлено актов стратегического планирования. Следует отметить, что ресурс не является совершенным, в связи с ошибками распределения актов, неполнотой заполнения типовых источников информации и отсутствием иерархии и логики изложения, что подлежит устранению. Определение регулятором места данных актов в системе источников своей деятельности способствовало бы развитию правоприменения, культуры правотворчества и финансовой культуры.

Еще М.А. Гурвич в главе учебника «Советское финансовое право» (1954), определяя классификацию финансово-правовых актов, выделял в отдельную группу финансово-плановые акты [2, с. 19-20]. Ученым было проведено сравнение Государственного бюджета и кредитного плана Госбанка и представлено обоснование их юридической природы, через рассмотрение данных документов как правообразующих фактов для возникновения различных групп правоотношений [3, с. 780]. Кредитный план Госбанка в советский период являлся юридическим актом управления. Видится возможным рассматривать законодательно закрепленные акты стратегического планирования Банка России в качестве обладающих признаками финансово-плановых актов. Выполняя функции по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию в сфере финансового сектора, направленные на решение задач общегосударственного значения, акты стратегического планирования Банка России при этом порождают юридически значимые последствия опосредованно - через последующую нормотворческую деятельность регулятора, а также путем воздействия на участников финансовых правоотношений. Плановые акты Центрального банка Российской Федерации определяют в каких направлениях в среднесрочной перспективе будет происходить процесс аккумуляции и распределения публичных денежных средств.

Проведем краткую характеристику основных среднесрочных актов отраслевого планирования финансовой сферы текущего периода действия – актов, предусмотренных Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [4] (далее – Закон о Банке России), на предмет сформировавшихся приемов юридической техники оформления данных видов актов.

В Законе о Банке России поименованы следующие акты планового характера, имеющие актуальные редакции: Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2026 год и период 2027 и 2028 г. (ОН ЕГДКП), Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2026 год и период 2027 и 2028 г. (ОН РФР), Основные направления повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации на период 2025 – 2027 гг. (ОН ПДФУ), Основные направления развития национальной платежной системы на период 2025 – 2027 гг. (ОН РНПС).

Во всех четырех вышеуказанных актах прослеживается принцип преемственности. Содержится информация о том, какие акты планирования учтены при разработке, в частности, перекрестные ссылки основных среднесрочных актов отраслевого планирования на друг друга, инициативные плановые акты Банка России и акты стратегического планирования, утверждаемые органами государственной власти. Обеспечивается также преемственность с аналогичными документами предыдущих лет. Отметим, что в разных актах стратегического планирования данная информация представлена не единообразно, по месту расположения, ни по фабуле наименования информации.

Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики упоминаются в данных актах в контексте учета сценариев макроэкономического развития. Например, «базовый сценарий, опубликованный в ОН ЕГДКП 25 – 27, рассматривается как основной при подготовке ОН РФР 25 – 27 и разработке мероприятий в сфере развития российского финансового рынка» [5].

Особенностью актов стратегического планирования Банка России является то, что в них может содержаться отсылка к проектам стратегических актов. Например, в ОН РФР 25-27 ссылка среди документов по вопросам развития финансового рынка на проект ОН ПДФУ 25-27. Представляется, что такая практика снижает правовую определенность и ценность содержащихся в актах положений. Возможно, данная проблема возникает ввиду рассогласованности времени принятия основных актов среднесрочного стратегического планирования Банка России в рамках системы между собой.

Акты стратегического планирования Банка России могут отражать необходимость развития своих положений путем разработки инициативных актов секторального или тематического характера. Например, в ОН РФР 25 – 27 говорится об акте Перспективные направления развития банковского регулирования [6]. В нем наглядно представлена информация о реализованных, текущих шагах, инициативах в сфере регулирования, что является позитивной практикой. Однако возникает вопрос достаточности с точки зрения правовой регламентации реализации полномочия Банка России разработке инициативных актов, обладающих признаками стратегических актов, упоминания необходимости издания акта в тексте стратегического акта, и ответственности регулятора финансового рынка за данную деятельность.

Помимо инициативных актов планирования, Банк России публикует аналитические документы, а комментарии к ним учитывает при подготовке актов стратегического планирования [7]. Также публикует «Доклады для общественных консультаций» на отдельной странице официального сайта Банка России.

Актам стратегического планирования Банка России присущ признак коллегиальности, в большей степени документу ОН РФР, так как при его подготовке учитываются комментарии и предложения участников финансового рынка, делового и экспертного сообществ, поступающие при опубликовании докладов Банка России для общественного обсуждения, а также в рамках парламентских слушаний в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации [8, с. 3].

Вышеуказанное характеризует принципы транспарентности и партисипативности (от лат. *participatio* — участие, вовлеченность) процедуры разработки актов стратегического планирования Центрального банка Российской Федерации. Такая коммуникация способствует прозрачности и предсказуемости действий регулятора, что является основой для доверия общества к проводимой политике и позволяет участникам рынка учитывать заявленные планы при выработке своих бизнес-стратегий. Такая открытость процесса стратегического планирования повышает качество принимаемых решений и легитимность последующих нормативных изменений. В развитие принципа транспарентности и партисипативности действий регулятора целесообразно дополнить содержание положений Закона о Банке России, посвященных основным среднесрочным актам стратегического развития (в первую очередь Основных направлений развития финансового рынка) процедурой публичного обсуждения актов стратегического планирования Банка России.

Данные акты образуют систему актов среднесрочного планирования, характеризующуюся внутренними взаимосвязями, однако отсутствием прямо прослеживаемой иерархии. Акты стратегического планирования Банка России являются достаточно развитыми по признакам юридической техники, содержательному и правовому значению документами, набирающими определенность финансово-плановых актов. Однако сохраняются и проблемы. Существует риск перенасыщения актов Банка России повторяющейся информацией в связи с высокой степенью взаимозависимости одних протекающих процессов финансовой сферы с другими. Видится необходимым прийти к более стандартизированной структуре актов стратегического планирования Банка России в целях упрощения ознакомления с ними, применения и повышения уровня регулирующего значения. Видится необходимым нормативно закрепить требование о периодической публичной отчетности Банка России о реализации положений, закрепленных в актах стратегического планирования, в качестве механизма обратной связи (мониторинга) правового воздействия.

Акты стратегического планирования имеют значимое место в правотворческой деятельности, так как задают ее направления и могут развиваться первоначально на этапе понятийный аппарат новых правовых явлений. Наибольший интерес с точки зрения правового воздействия представляют те разделы актов стратегического планирования, которые содержат нормотворческие планы регулятора. О.И. Юстус отмечает «устойчивую взаимосвязь документов стратегического планирования с последующей нормотворческой деятельностью», а также их влияние на возникновение и функционирование финансово-правовых институтов [10, с. 76].

Например, в Основных направлениях развития финансового рынка Российской Федерации на 2025 год и период 2026 и 2027 г. говорилось о планируемом совершенствовании подходов к оценке ключевых рисков (концентрации, ликвидности, кредитных) и дифференциации требований с уплатой повышенных взносов в фонд обязательного страхования вкладов. В акте на 2026 год и период 2027-2028 гг. эта идея получила развитие: уже ставится задача по результатам пересмотра подходов разработать новую методику, которая позволит точнее ранжировать банки по уровню риска и станет базой для расчета дифференцированных ставок страховых взносов.

Акты стратегического планирования играют роль в развитии понятийного аппарата финансового права. Многие ключевые категории, не имеющие нормативного закрепления, получают доктринальное определение именно в этих документах. Например, в ОН РФР вышеупомянутых периодов раскрывается содержание понятия «поведенческий надзор». ОН ЕГДКП на 2026 год и период 2027 и 2028 год описывают содержание пруденциального и непруденциального, микро- и макропруденциального регулирования. В частности, отмечено, что микропруденциальное регулирование нацелено на защиту прав и интересов вкладчиков и кредиторов, а макропруденциальное на обеспечение и поддержание финансовой стабильности. Данные цели коррелируют с целями банковского регулирования и надзора статьи 56 Закона о Банке России, однако один из основных нормативно-правовых актов банковского права не оперирует положениями о пруденциальном банковском регулировании.

Нормы пруденциального банковского регулирования направлены на поддержание финансовой стабильности банковской системы Российской Федерации и защиту интересов экономически слабой стороны в отношениях с банками, за счет предупреждения рисков финансовой деятельности. Акты стратегического планирования имеют огромное значение для развития данного субститута права, входящего в институт банковского регулирования, так как дают толчок для последующей нормотворческой деятельности как регулятора, так и органов государственной власти. Акты стратегического планирования Банка России выступают одним из средств финансово-правовой политики в сфере обеспечения системной финансовой стабильности, Основные направления развития финансового рынка содержат задачи, посвященные обеспечению финансовой стабильности.

Вопросы защиты интересов потребителей финансовых услуг и формирования правомерного поведения участников финансовых правоотношений, являются актуальными проблемами науки финансового права и финансово-правовой политики, которые находят отражение как в стратегической, правотворческой, так и в правоприменительной деятельности. В судебной практике стали встречаться решения, в которых правоприменитель оперирует содержанием актов стратегического планирования Банка России. Например, в мотивировочной части решения суда, по большей части, при обращении внимания на то, что финансовые организации в отношениях со своими клиентами сторона более экономически сильная, должны принимать все возможные меры для добросовестного, ответственного выполнения своих обязанностей, вести культуру взаимодействия с потребителем финансовых услуг [11], [12], [13], [14].

Практика применения актов стратегического планирования Банка России в решениях суда пока не имеет массового характера и информация, используемая для обоснования своих решений судами, носит узкую направленность, но это говорит о возрастающей роли актов стратегического планирования в правоприменительной деятельности судебных органов.

Придание актам стратегического планирования статуса официального (пусть и рекомендательного) источника для толкования позволит судам использовать их для уяснения содержания оценочных понятий и принципов банковского законодательства, что имело бы социальную значимость в усилении защиты прав потребителей финансовых услуг. С формально-юридической точки зрения, данное предложение может быть реализовано путем включения соответствующего разъяснения в Постановление Пленума Верховного Суда РФ, посвященного рассмотрению споров с участием потребителей финансовых услуг.

Современные реалии задают правила дальнейшего прогрессирования общества с учетом того, что будущее сейчас нужно строить не только на основе знаний прошлого, хотя не исключается данное требование, также на основе прогноза, предупреждения будущих рисков. Наука дает возможность видеть перспективу, а стратегическое планирование – это сфера предполагающая тесное взаимодействие с общественными, научными и иными организациями.

Важной тенденцией развития актов стратегического планирования Банка России является преследование принципов преемственности, транспарентности и партисипативности, которые важны не только для последовательности проводимой финансово-экономической политики, но и для процесса постепенного образования правил, имеющих нормативное значение.

Сравнительный анализ основных среднесрочных актов стратегического планирования позволил выявить тенденцию к унификации и стабилизации их структуры, которую необходимо продолжить в целях повышения направленности плановых актов Банка России на воздействие на общественные отношения.

В Законе о Банке России видится необходимым внести обязанность проводить публичные консультации с профессиональным и экспертным сообществом на стадии разработки проекта стратегического акта, с публикацией сводки поступивших предложений и мотивированного обоснования их учета или отклонения, что проводится и в настоящий момент, но не регламентировано законодательством. Особенно это актуально для мер в сфере пруденциального банковского регулирования, напрямую влияющих на стабильность банковской системы и, как следствие, на защиту прав экономически слабой стороны в отношениях с финансовыми организациями.

### Литература

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 13 июля 2024 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 26 (часть I), – ст. 3378, – 2024. – № 29 (Часть III), – ст. 4106.
2. Михаил Абрамович Гурвич (1896-1960) // Российская наука финансового права конца XX – начала XXI в.: монография / отв. Ред. Е.Ю. Грачева, Д.М. Щекин. – М.: Проспект, 2025. – 704 с.
3. Развитие науки финансового права в России: учебное пособие / М.В. Лушникова, А.М. Лушников. – СПб.: Юридический центр – Пресс, 2013. – 950 с.
4. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. №86-ФЗ (ред. от 29 декабря 2025 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 28, – ст. 2790; – 2025. – № 52 (Часть I), – ст. 8330.
5. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2025 год и период 2026 и 2027 годов. URL: [https://cbr.ru/Content/Document/File/165924/onrfr\\_2025\\_2027.pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/165924/onrfr_2025_2027.pdf). (дата обращения: 01.02.2026).
6. Перспективные направления развития банковского регулирования и надзора: текущий статус и новые задачи. URL: [https://cbr.ru/content/document/file/160494/dbra\\_20240417.pdf](https://cbr.ru/content/document/file/160494/dbra_20240417.pdf). (дата обращения: 12.02.2026).

7. Аналитический доклад «Цифровизация платежей и внедрение инноваций на платежном рынке». URL: [https://cbr.ru/Content/Document/File/161600/analytical\\_report\\_20240605.pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/161600/analytical_report_20240605.pdf). (дата обращения: 12.02.2026). Аналитический доклад «Цифровизация платежей и внедрение инноваций на платежном рынке». URL: [https://cbr.ru/Content/Document/File/161600/analytical\\_report\\_20240605.pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/161600/analytical_report_20240605.pdf). (дата обращения: 12.02.2026).
8. Высочина В.А. Направления совершенствования деятельности Банка России в условиях цифровизации / В.А. Высочина // Бизнес и общество. – 2024. – № 2(42). – URL: [https://business-society.ru/2024/2-42/59\\_vysochina.pdf](https://business-society.ru/2024/2-42/59_vysochina.pdf).
9. Барышникова Н.А. Правотворческая политика Центрального банка Российской Федерации: актуальные проблемы / Н.А. Барышникова, Е.Н. Пастушенко, Л.Н. Земцова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2019. – № 3. – С. 80-95.
10. Юстус О.И. Значение документов стратегического планирования Российской Федерации для финансово-правового регулирования публичных и частных финансов (на примере финансового рынка) / О.И. Юстус // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2024. – № 7(119). – С. 67-78.
11. Решение Курчатовского городского суда Курской области от 4 декабря 2024 г. по делу № 2-514/2024. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 12.10.2025).
12. Решение Кировского районного суда г. Уфы Республики Башкортостан от 30 октября 2024 г. по делу № 2-10033/2024. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 12.10.2025).
13. Решение Кировского районного суда г. Уфы Республики Башкортостан от 10 декабря 2023 г. по делу № 2-7466/2023~М-4447/2023. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 12.10.2025).
14. Решение Кировского районного суда г. Уфы Республики Башкортостан от 6 июля 2025 г. по делу № 2-4418/2025. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 12.10.2025).