

ЧЕСАНОВСКАЯ Ольга Ярославовна,
магистрант, Высшая школа государственного аудита,
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Россия,
e-mail ch.olga.ya@mail.ru

Научный руководитель:
КРОХИНА Юлия Александровна,
профессор, доктор юридических наук,
заведующая кафедрой правовых дисциплин,
Высшая школа государственного аудита,
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Россия,
e-mail: mail@law-books.ru

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ РЕГУЛЯТОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАНКА РОССИИ: ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ВЫЗОВЫ

Аннотация. Статья посвящена исследованию публично-правовых вызовов, возникающих в процессе цифровой трансформации регуляторной деятельности Банка России, выступающего ключевым драйвером цифровизации финансового рынка. На основе анализа документов стратегического планирования Банка России, федеральных законов, в том числе регулирующих правовой статус цифрового рубля, Единой биометрической системы и экспериментальные правовые режимы, а также доктринальных подходов отечественных исследователей были рассмотрены правовые коллизии, порождаемые внедрением цифровых инноваций. Особое внимание уделяется проблемам терминологической неопределенности цифрового рубля, совмещению Банком России функций оператора и регулятора платформы, рискам формализованного применения технологий, а также проблемам применения смарт-контрактов. В статье обосновывается необходимость комплексного совершенствования правового регулирования для устранения пробелов и коллизий, а также адаптации традиционных правовых институтов к новым цифровым реалиям.

Ключевые слова: цифровая трансформация, Банк России, цифровой рубль, Единая биометрическая система, смарт-контракты, SupTech, RegTech, цифровая публичная инфраструктура, финансовый рынок, цифровые инновации.

CHESANOVSKAYA Olga Yaroslavovna,
Master's student at the Higher School of Public Audit,
Lomonosov Moscow State University,
Moscow, Russia

Academic Supervisor:
KROKHINA Yulia Aleksandrovna,
Professor, Doctor of Law,
Head of the Department of Legal Disciplines,
Higher School of Public Audit,
Lomonosov Moscow State University,
Moscow, Russia

DIGITAL TRANSFORMATION OF THE BANK OF RUSSIA'S REGULATORY FUNCTION: PUBLIC-LAW CHALLENGES

Annotation. *The article examines the public-law challenges arising in the course of the digital transformation of the regulatory activities of the Bank of Russia, which acts as a key driver of the financial market digitalization. Based on the analysis of the Bank of Russia's strategic planning documents, federal laws, including those governing the legal status of the digital ruble, the Unified Biometric System, and experimental legal regimes, as well as doctrinal approaches of Russian scholars, the paper considers legal collisions generated by the introduction of digital innovations. Particular attention is paid to the terminological uncertainty surrounding the digital ruble, the combination by the Bank of Russia of the functions of platform operator and regulator, the risks of formalized law enforcement arising from the use of technologies, and the legal challenges of applying smart contracts. The article substantiates the need for comprehensive improvement of legal regulation in order to eliminate gaps and collisions, as well as to adapt traditional legal institutions to new digital realities.*

Key words: *digital transformation, Bank of Russia, digital ruble, Unified Biometric System, smart contracts, RegTech, SupTech, digital public infrastructure, financial market, digital innovations.*

Процесс цифровизации государственного управления в России затрагивает все органы публичной власти и отражается во всех сферах жизни общества. В финансовой сфере одним из главных драйверов цифровизации государственного управления является Банк России.

Банк России обладает особым публично-правовым статусом. Его образование и основная цель деятельности обозначены в ст. 75 Конституции РФ. Однако, Федеральный закон № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" [1] наделяет рассматриваемый орган большим количеством иных функций. В 2013 г. к особому статусу Банка России был добавлен еще один уникальный статус «мегарегулятора» в отношении финансовых рынков. На него был возложен ряд задач по обеспечению стабильности, а также регулированию организаций финансового сектора: банковских, страховых организаций, рынка ценных бумаг и др. В целях реализации такого широкого круга полномочий, который традиционно распределяется между несколькими органами власти, Банк России наделен правом издавать нормативные акты в рамках своей компетенции, а также определять направления развития финансового рынка в России, осуществлять контрольно-надзорную деятельность, применять меры принуждения.

На сегодняшний день Банк России переходит в цифровую плоскость деятельности, он формирует цифровую среду взаимодействия

для участников финансового рынка, а также создает собственные цифровые платформы и решения, которые способствуют повышению эффективности деятельности, а также расширяют горизонты возможностей.

В сентябре 2025 г. Банк России представил для публичного обсуждения доклад «Национальная цифровая инфраструктура финансового рынка». Предложенная модель национальной цифровой инфраструктуры (далее – НЦИ) включает три ключевые сферы цифрового преобразования: удостоверение личности, осуществление расчетов и информационный обмен. В докладе отражены ключевые вопросы, касающиеся цифровизации финансового сектора: как распределяются функции между государством и частными участниками рынка при создании компонентов НЦИ, по каким критериям принимается решение о том, кто вправе разработать тот или иной компонент, возможна ли передача разработанной государством инфраструктуры в частное управление и т.д. Стратегический курс на цифровизацию был закреплён Банком России в документе стратегического планирования «Основные направления развития финансовых технологий на период 2025-2027 годов» [2], в котором регулятор обозначил основной фокус на развитии цифровой инфраструктуры, обеспечении технологического суверенитета и информационной безопасности, а также совершенствовании нормативно-правовой базы для регулирования новых отношений. Председатель Банка

России Э.С. Набиуллина отмечала, что цифровизация финансовой сферы является приоритетом, так как это благо как для экономики, так и для людей.

Цифровизация имеет большое количество положительных аспектов, однако передовые решения и технологии имеют также и отрицательные стороны. Возникает проблема столкновения технологических новелл и права, что влечет за собой коллизии в области традиционных правовых институтов. Также глобально стоят вопросы кибербезопасности и защиты данных, в том числе и персональных, при использовании цифровых сервисов.

Понятийный аппарат цифровой трансформации государственного управления в финансовой сфере находится на этапе активного формирования. Термин «цифровые технологии» не имеет легально закрепленной дефиниции, это связано с критериями дискретной системы, которая основывается на методах кодировки и передачи информации, которая дает возможность совершать множество разноплановых операций за небольшой промежуток времени. Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 258-ФЗ [3] дает легальное определение смежному понятию «цифровые инновации», под которыми понимаются новые или существенно улучшенные продукт или процесс, новый метод продаж или организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях, введенные в употребление, созданные или используемые с применением технологий, перечень которых по направлению, предусмотренному пунктом 4 части 2 статьи 1 настоящего Федерального закона, Банком России. Принципиальной особенностью данного определения является закрытый перечень технологий, что с одной стороны снижает юридические и репутационные риски для участников финансового рынка, но с другой стороны ограничивает доступ к «правовой песочнице» для наиболее передовых цифровых технологий, которые еще не существовали на момент составления перечня [4].

Далее предлагается рассмотреть несколько примеров внедрения цифровых технологий Банком России, а также проблем и вызовов, которые могут возникнуть в процессе их ис-

пользования.

Самым очевидным и масштабным примером может служить внедрение Банком России цифрового рубля, правовой статус которого определен Федеральным законом № 340-ФЗ [5]. Согласно данному закону, цифровой рубль признается третьей формой национальной валюты, а Банк России является оператором платформы цифрового рубля, т.е. обеспечивает её функционирование. С точки зрения перспектив цифровизации данный инструмент является достаточно перспективным: бюджетные средства в форме цифрового рубля приобретают «окраску», благодаря чему могут быть израсходованы только на соответствующие цели, нецелевое расходование сразу будет подсвечиваться в системе, также цифровой рублю позволит повысить скорость и снизить издержки расчетов. Однако, новая форма национальной валюты вступает в конфликт с уже существующим правовым регулированием: в то время как Банк России определяет его как третью форму национальной валюты, все остальное законодательство, включая Гражданский Кодекс РФ [6], относит его к безналичным денежным средствам, вследствие чего возникает терминологическая неопределенность. Также можно говорить о совмещении статусов Банка России: с одной стороны он выступает как регулятор и устанавливает правила для участников рынка, с другой – теперь является оператором платформы цифрового рубля, т.е. совмещает в одном лице функции субъекта и объекта контроля.

Банк России рассматривает возможность создания в инфраструктуре цифрового рубля отдельного компонента – платформы коммерческих смарт-контрактов (далее – ПКСК) [7]. В документах регулятора смарт-контракт определяется как программный алгоритм, обеспечивающий автоматическое исполнение договорных обязательств при наступлении заранее определенных условий. Согласно концепции [8], Банк России будет являться оператором ПКСК на начальном этапе её функционирования. В рамках данной платформы участники финансового рынка смогут размещать сценарии самоисполняемых сделок на открытой витрине, а пользователи – подключаться к ним при проведении операций с использованием цифрового рубля. Банк России относит вне-

дрение смарт-контрактов к числу приоритетных задач, которые упростят идентификацию клиентов и повысят скорость проведения платежей. ПКСК станет ещё одним инструментом автоматизации на финансовом рынке, а также в перспективе дополнит систему оперативного контроля за целевым расходованием средств, в том числе бюджетных, т.к. платёж привязан к определенным условиям, при неисполнении или отклонении от которых транзакция автоматически блокируется. Автоматизация позволит исключить посредников, что положительно скажется на скорости расчетов. Однако, внедрение смарт-контрактов сопряжено с правовыми неопределенностями. Аналогично цифровому рублю, смарт-контракты крайне фрагментарно урегулированы гражданским законодательством указанием на их характеристики, но без введения легального определения, а по своей сущности вступают в противоречие с уже существующими нормами: принцип неизменности программного кода (иммутабельность) ограничивает классические правовые средства защиты – признание сделки недействительной, реституцию, а также возможность изменить контракт по воле сторон после его заключения. Существует ставшая обычной для применения цифровых технологий проблема ответственности за технические ошибки систем – ни на законодательном уровне, ни на уровне судебной практики пока не сложилось единого понимания того, кто, в каких случаях и в каком объеме несет ответственность за ошибки и сбои информационных систем.

Другим примером является внедрение и развитие Единой биометрической системы (далее – ЕБС), общие положения о её функционировании регулируются Федеральным законом № 572-ФЗ [9], Банк России поощряет совершенствование биометрической идентификации и осуществляет регулирование ЕБС в рамках своей компетенции – применительно к финансовым организациям. Перспективы внедрения ЕБС в секторе финансовых услуг очевидны: появляется возможность получать услуги онлайн без физического присутствия, что ускоряет и упрощает процедуру их предоставления, а также повышает уровень надежности идентификации в сравнении с традиционными методами. Однако есть ряд вызовов в связи

с применением ЕБС. В соответствии с Федеральным законом № 572-ФЗ предоставление биометрии является добровольным, но реализация права гражданина не предоставлять такие данные может ограничивать его доступ к финансовым услугам, например к получению микрозаймов через онлайн платформы. Также в связи с развитием искусственного интеллекта повышается риск мошеннических действий с использованием сгенерированных изображений – «дипфейков»; сама система ЕБС также может давать сбои. Таким образом, традиционная правовая конструкция, когда юридически значимые действия совершаются лицом лично, размывается. При ошибках системы у лица возникает необходимость доказать, что действие было совершено третьим лицом. На сегодняшний день финансовый рынок пока не готов к полномасштабному внедрению ЕБС, что подтверждает аргументы о её недоработанности. По инициативе Банка России санкции временно не будут применяться к микрофинансовым организациям, которые не успели в установленный срок – до 1 марта 2026 г., в полном объеме наладить работу данной системы [10]. Это связано как технической сложностью работы самой системы, так и с проблемами в области её правоприменения.

Цифровизация осуществляется и в области контроля – Банком России внедряются технологии SupTech и RegTec, которые предполагают автоматизацию управления угрозами и рисками, выявление подозрительных действий и операций системой на основе анализа большого массива данных. Как отмечает Ю.А. Крохина, критерием разграничения SupTech и RegTec является субъектный состав, применяющий данные цифровые технологии в своей деятельности: участники платежного рынка и регулятор [11]. Банк России не соединяет данные понятия в одно и рассматривает их как два равнозначных явления, что в свою очередь упрощает их понимание пользователями. Перспектива использования таких технологий, как и вышеперечисленных, заключается в ускорении и повышении эффективности контрольной деятельности, отсутствие влияния человеческого фактора на анализ данных. Правовая традиция, в свою очередь, предполагает, что анализ проводится в индивидуальном порядке, система оценивает данные формализовано

и не способна учитывать конкретные обстоятельства ситуации, что создает риски избыточно формализованного правоприменения. В будущем, в случае если подобные системы смогут формировать предписания, возникнет вопрос их обжалования, т.к. алгоритмы скрыты от субъекта, вследствие чего он не может оценить логику принятия решения и выстроить линию защиты.

Таким образом, Банк России играет ключевую роль в процессах цифровизации на финансовом рынке – он определяет стратегию, задает технологические тренды, осуществляет

нормативное регулирование. На сегодняшний день технологические инновации являются требованием времени, без них невозможно эффективно предоставлять финансовые услуги и реализовывать контроль в финансовой сфере. Однако, новые цифровые решения зачастую порождают риск, в том числе в области соотношения нового подхода с уже существующей правовой традицией. Правовые коллизии неизбежны, в таком случае важно изменять существующее правовое регулирование так, чтобы оно соответствовало фактически складывающимся правоотношениям.

Список литературы:

[1] Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // Собрание законодательства Российской Федерации, 15.07.2002, № 28, ст. 2790.

[2] Банк России. Основные направления развития финансовых технологий на период 2025–2027 годов // [Электронный ресурс] URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/166399/onfintech_2025-27.pdf (дата обращения: 20.04.2026).

[3] Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 03.08.2020. № 31 (часть I). Ст. 5017.

[4] Крохина Ю.А. Проблемы правового регулирования цифровых технологий, применяемых Центральным банком РФ и финансовыми институтами // Мониторинг правоприменения, 2022. – № 4. – С. 34-35.

[5] Федеральный закон от 24 июля 2023 года № 340-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 31.07.2023. № 31 (часть III) ст. 5766.

[6] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): принят Государственной думой 21 октября 1994 года // Собрание законодательства Российской Федерации, 1994. № 32. Ст. 3301.

[7] Платформа коммерческих смарт-контрактов в цифровых рублях: концепция Банка России // [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.cbr.ru/press/event/?id=32630> (дата обращения 27.07.2026).

[8] Банк России. Концепция платформы коммерческих смарт-контрактов, 2026 г. // [Электронный ресурс]. – URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/193705/commercial_smart_contract_platform.pdf (дата обращения 27.07.2026).

[9] Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ "Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 02.01.2023. №1 (часть I). ст. 19.

[10] Ведомости: ЦБ предлагает не наказывать МФО за неподключение к единой биометрической системе // [Электронный ресурс] URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2026/03/27/1186040-tsb-predlagaet-ne-nakazivat> (дата обращения 27.07.2026).

[11] Крохина Ю.А. Проблемы правового регулирования цифровых технологий, применяемых Центральным банком РФ и финансовыми институтами // Мониторинг правоприменения, 2022. – № 4. – С. 36.

References:

- [1] Federal Law of 10.07.2002 No. 86-FZ "On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)" // Collected Legislation of the Russian Federation, 15.07.2002, No. 28, Art. 2790.
- [2] Bank of Russia. Main Directions for the Development of Financial Technologies for the Period 2025–2027 // [Electronic resource] URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/166399/onfintech_2025-27.pdf (date accessed: 20.04.2026).
- [3] Federal Law of 31.07.2020 No. 258-FZ "On Experimental Legal Regimes in the Sphere of Digital Innovations in the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation, 03.08.2020. No. 31 (Part I). Art. 5017.
- [4] Krokhina Yu.A. Problems of Legal Regulation of Digital Technologies Used by the Central Bank of the Russian Federation and Financial Institutions // Monitoring of Law Enforcement, 2022. – No. 4. – Pp. 34-35.
- [5] Federal Law of July 24, 2023 No. 340-FZ "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation, July 31, 2023. No. 31 (Part III), Art. 5766.
- [6] Civil Code of the Russian Federation (Part One): adopted by the State Duma on October 21, 1994 // Collected Legislation of the Russian Federation, 1994. No. 32. Art. 3301.
- [7] Commercial Smart Contracts Platform in Digital Rubles: Bank of Russia Concept // [Electronic resource]. – URL: <https://www.cbr.ru/press/event/?id=32630> (accessed July 27, 2026).
- [8] Bank of Russia. Commercial Smart Contracts Platform Concept, 2026 // [Electronic resource]. – URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/193705/commercial_smart_contract_platform.pdf (accessed July 27, 2026).
- [9] Federal Law of December 29, 2022 No. 572-FZ "On the Implementation of Identification and (or) Authentication of Individuals Using Biometric Personal Data, on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation and on the Repeal of Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation, January 2, 2023. No. 1 (Part I). Art. 19.
- [10] Vedomosti: The Central Bank proposes not to penalize MFIs for failure to connect to the unified biometric system // [Electronic resource] URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2026/03/27/1186040-tsb-predlagaet-ne-nakazivat> (date of access July 27, 2026).
- [11] Krokhina Yu.A. Problems of legal regulation of digital technologies used by the Central Bank of the Russian Federation and financial institutions // Monitoring of law enforcement, 2022. - No. 4. - P. 36.

