# Публичный финансовый контроль в условиях цифровизации

# Public financial control in the context of digitalization

DOI: 10.12737/2500-333X-2026-11-3-125-132

**Горбунов Е.А.**
Аспирант кафедры финансового права, ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва
e-mail: s2021862@msal.edu.ru

**Gorbunov E.A.**
Postgraduate Student, Department of Financial Law, O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow
e-mail: s2021862@msal.edu.ru

**Аннотация**
Современное финансово-правовое регулирование сталкивается с двойственным вызовом: с одной стороны, цифровизация создает уникальные технологические возможности для усиления финансового контроля, с другой, криптовалюты, способствуют видоизменению существующих видов финансового контроля. Введение цифровых валют центральных банков обозначает переход публичного финансового контроля на новую стадию, на которой контроль интегрируется в саму форму существования денег. Автором делается вывод о сближении всех видов контроля посредством цифровизации. На примере валютного контроля рассматривается видоизменение субъектов, объектов и методов финансового контроля. Предлагаются изменения в части законодательства, регулирующего национальную платежную систему, в связи с планируемой Банком России интеграцией платформ цифровых валют центральных банков и использованием цифрового рубля в трансграничных транзакциях.
**Ключевые слова:** цифровая валюта, криптовалюта, цифровой рубль, публичный финансовый контроль, цифровизация.

**Abstract**
Modern financial and legal regulation faces a dual challenge: on the one hand, digitalization creates unique technological opportunities to strengthen financial oversight; on the other hand, cryptocurrencies transform the existing forms and mechanisms of financial control. The introduction of central bank digital currencies (CBDCs) marks a transition of public financial control to a new stage, where supervisory functions become integrated into the very structure of money. The author concludes that digitalization leads to convergence among different forms of financial control. Using the example of currency control, the article examines the transformation of the subjects, objects, and methods of financial oversight. It also proposes legislative amendments to the laws governing the national payment system in light of the Bank of Russia's planned integration of central bank digital currency platforms and the prospective use of the digital ruble in cross-border transactions.
**Keywords**: digital currency, cryptocurrency, digital ruble, public financial control, digitalization.

## Введение

Появление цифровых валют центральных банков (далее – ЦВЦБ) и активное распространение криптовалют радикально меняют традиционные механизмы финансового контроля, в частности, валютного контроля, сформированные в условиях доминирования наличных и классических безналичных форм денег. Современное финансово-правовое регулирование сталкивается с двойственным вызовом. С одной стороны, цифровизация создает уникальные технологические возможности для усиления финансового контроля, автоматизации мониторинга и снижения издержек правоприменения. С другой стороны, децентрализованные цифровые активы, прежде всего криптовалюты, способствуют видоизменению существующих видов финансового контроля [1], которые основаны на банковском посредничестве и территориальной юрисдикции государства. Финансовый контроль включает в себя следующие категории (виды): «государственный финансовый контроль», «налоговый контроль», «банковский надзор», «надзор и наблюдение в национальной платежной системе», «валютный контроль», «финансовый мониторинг», некоторые ученые также включают «государственный аудит».

Несмотря на то, что в законодательстве Российской Федерации термин «финансовый контроль» используется только применительно к бюджетным правоотношениям, автор полагает возможным согласиться с правовой позицией И.О. Антропцевой, согласно которой финансовый контроль в совокупности означает «собирательное [понятие – примеч. Е.А.] для обозначения всей контрольно-надзорной деятельности в финансовой сфере» [2], и является составной частью «публичного финансового контроля» [2]. Внедрение ЦВЦБ ведет к унификации и централизации контрольно-надзорной деятельности государства в финансовой сфере, стирая традиционные границы между её отдельными видами.

В условиях цифровизации, как отмечают С.В. Запольский и Е.Л. Васянина, контроль, надзор, аудит и мониторинг приобретают новые технологические формы, основанные на использовании информационных систем и цифровых платформ [3]. Цифровизация приводит к сближению всех видов контроля: современные информационные системы позволяют осуществлять одновременно налоговый, валютный и финансовый мониторинг на основе единых массивов данных, что усиливает превентивный характер контроля и снижает роль последующих проверок.

В традиционной модели валютного контроля, закрепленной в Федеральном законе от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (далее – ФЗ «О валютном контроле») [4], контроль осуществлялся через систему органов валютного контроля и агентов валютного контроля, прежде всего уполномоченных банков, на основе отчетности и подтверждающих документов. При внедрении ЦВЦБ финансовая система видоизменится до либо одноуровневой модели, либо двухуровневой модели, которая положена в основу Концепции цифрового рубля [5]. При такой модели некоторыми авторами высказывались опасения о конкуренции между центральными банками и прочими кредитными организациями, что может привести к существенному сокращению последних [6-8]. Полного сокращения кредитных организаций не произойдет, поскольку банки продолжат выполнять «важную роль посредника между многочисленными хозяйствующими субъектами и гражданами и Банком России» [9]. Несмотря на это, если органы валютного контроля останутся теми же, то субъектный состав и роль агентов валютного контроля вероятно видоизменятся.

## Цифровизация валютного контроля

Особое место в публичном финансовом контроле занимают кредитные организации, которые проверяют клиентов, отслеживают подозрительные операции и сообщают о них регулятору[1]; «опосредуют осуществление валютных операций как таковых» [10], проводят

[1] Обязанность по идентификации клиента возложена на кредитные организации в соответствии с положениями Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». По отношению к юридическим лицам и

внутренний контроль [11]. В этой связи представляется необходимым подробнее остановиться на валютном контроле как направлении публичного финансового контроля, в котором посредническая роль кредитных организаций проявляется наиболее отчётливо. В научной литературе отмечают, что роль банков в процессе валютного контроля даже больше, чем у всех остальных профессиональных участников рынка ценных бумаг, поскольку они также открывают банковские счета резидентам и нерезидентам, осуществляют постановку контрактов на учет, а также мониторинг исполнения обязанности по репатриации валюты и т.д. [12] Таким образом, исторически институт агентов валютного контроля формировался исходя из посреднической роли именно банков в валютных операциях, что делало кредитные организации ключевым звеном валютного контроля.

Цифровизация финансовых отношений и развитие новых форм денег приводят к постепенному размыванию монополии уполномоченных банков как агентов валютного контроля. Представляется возможным предположить, что цифровая трансформация публичных финансов будет сопровождаться переходом от иерархической модели контроля к платформенной модели на базе единой платформы Банка России, в рамках которой контрольные функции будут перераспределяться между различными участниками цифровой инфраструктуры, включая операторов платформ и государственные информационные системы.

Ключевым фактором изменения статуса субъектов публичного финансового контроля станет внедрение цифрового рубля и создание платформы цифрового рубля, оператором которой выступает Банк России [13]. С правовой точки зрения платформа цифрового рубля представляет собой централизованную цифровую инфраструктуру [5], в рамках которой осуществляется эмиссия, учет, обращение и контроль цифровых рублей [13]. Вместе с тем нельзя говорить о полном переходе от традиционной банковской системы, в рамках которой контроль, в частности, за валютными операциями, реализуется через уполномоченные банки, к одноуровневой системе, в которой платформа цифрового рубля обеспечивает прямое взаимодействие участников расчетов с центральным банком, минуя классическую модель банковского посредничества.

Как отмечают Т.Э. Рождественская и А.Г. Гузнов, «клиенту после зачисления средств на цифровой счет противостоит в юридическом смысле уже не коммерческий банк, а оператор платформы цифрового рубля» [9], т.е. сам Банк России, который на основании поручения клиента будет открывать цифровой счет. «Только относительно небольшое число пользователей цифрового рубля будут иметь фактическую и юридическую возможность обратиться непосредственно к Банку России как оператору платформы цифрового рубля с предложением об открытии цифрового счета» [9], а именно: кредитные организации и Федеральное казначейство. В то же время физические лица и юридические лица, смогут пополнить свой цифровой счет только через кредитную организацию, которая осуществит перевод денежных средств на клиентский счёт цифрового рубля в Банке России с одновременным уменьшением остатка безналичных рублей на банковском счёте [9]. В таком случае банковская модель при внедрении цифровой валюты в гражданский оборот на первоначальном этапе не видоизменяет всю банковскую систему, а только предоставляет третий (цифровой) вариант альтернативного наличия денежных средств и инвестиций, помимо наличного рубля и безналичного рубля. Очевидно, что в результате данных изменений конкуренция в банковском секторе возрастет [14], что приведет, как лаконично отметил Банк России, к «снижению стоимости и повышению качества услуг, оказываемых банками» [14], т.е. частичному закрытию кредитных организаций с относительно незначительным участием государства в уставном капитале [15].

Это обстоятельство приводит к качественному изменению роли агентов валютного контроля. Во-первых, Банк России фактически совмещает функции органа валютного регулирования и валютного контроля [16], а также оператора цифровой платформы [16], что

индивидуальным предпринимателям применяется также правила платформы Банка России «Знай своего клиента» / Банк России. URL: https://cbr.ru/counteraction_m_ter/platform_zsk/ (дата обращения: 21.02.2026).

усиливает его институциональное положение в системе публичного финансового управления. Во-вторых, кредитные организации, являясь участниками платформы цифрового рубля, утрачивают часть контрольных функций, которые ранее выполнялись ими в качестве агентов валютного контроля, поскольку их роль трансформируется из контрольной в преимущественно технически-посредническую, связанную с обеспечением доступа клиентов к платформе и выполнением требований идентификации и проверке денежных средств и порока воли клиента на их распоряжение [17].

Данный вывод подтверждается законодательным решением в отношении нерезидентов, открывающим цифровой счет в Российской Федерации. Так, иностранные кредитные организации, международные организации, иностранные центральные (национальные) банки и иные иностранные юридические лица, традиционно являющиеся достаточно крупным сектором инвестиций для отечественной экономики, получают доступ к платформе цифрового рубля непосредственно от оператора платформы, то есть Банка России [16]. Следовательно, контроль за валютными операциями с цифровыми рублями смещается с уровня агента валютного контроля (кредитной организации) на уровень самой платформы.

Таким образом, в условиях цифровизации формируется новая модель агентского участия в валютном контроле, при которой ключевым агентом контроля становится не отдельный субъект, а цифровая инфраструктура как таковая.

Следует отметить, что платформа цифрового рубля приобретает свойства «цифрового контролера»[2], поскольку нормы публичного права реализуются в них не только через правоприменение, но и через алгоритмы и технические решения.

По мнению автора, в результате цифровизации финансового контроля и внедрения ЦВЦБ происходит институциональная перестройка системы агентов валютного контроля. Классическая модель, основанная на доминирующей роли уполномоченных банков, уступает место гибридной модели, в которой контроль реализуется через сочетание органов валютного контроля, цифровых платформ и ограниченного круга агентов, выполняющих вспомогательные функции. При этом сама цифровая платформа становится центральным элементом контрольного механизма, что свидетельствует о переходе от субъектно-ориентированного к инфраструктурно-ориентированному валютному контролю.

В результате изменяются формы и методы валютного контроля, а также трансформируется правовой статус агентов валютного контроля через перераспределение контрольных функций в пользу центрального банка и цифровых платформ. Так, предварительный контроль дополняется автоматизированными сценариями (например, установление лимитов, статус цифрового кошелька, уровень риска клиента), а также проверка проводится не только кредитной организацией, но и алгоритмами платформы цифрового рубля [19]. Текущий контроль приобретает характер контроля в режиме реального времени, а последующий контроль всё больше опирается на сквозную цифровую отчётность и большие массивы данных, позволяющие осуществлять выборочный и риск-ориентированный контроль, а также ретроспективный анализ цепочек операций в цифровом рубле и иных формах денег [20]. В то же время методы контроля сохранят традиционный документарный метод, метод запросов эволюционирует в формат автоматизированного доступа органов валютного контроля к информационным системам [20], вводятся специальные случаи обязательного контроля для операций с цифровыми рублями (например, переводы на счёт цифрового рубля свыше определённой суммы), а также требования к внутреннему контролю операторов и участников платформы цифрового рубля [19].

[2] Под цифровым контролером следует понимать «электронное лицо, которым может являться робот, искусственный интеллект или иной субъект, функционирующий на основе искусственного интеллекта, созданный человеком, способный к обучению и принятию самостоятельных решений на основе обработки и анализа аккумулированных данных об объектах контроля и их деятельности, оценки правомерности поведения объектов контроля и применения мер ответственности к лицам, допустившим нарушение в соответствии с действующим законодательством РФ». Антропцева И.О. Цифровизация публичного финансового контроля: монография. Москва: Статут, 2024. С. 55.

**Цифровой рубль в трансграничных транзакциях**

С точки зрения валютного контроля цифровой рубль потенциально способен изменить саму логику контроля за трансграничными операциями. Поскольку операции с цифровыми рублями фиксируются на платформе Банка России, органы валютного контроля получают возможность автоматизированного учета и анализа операций нерезидентов и в последующем резидентов, а также применения ограничений в режиме реального времени.

С 1 августа 2023 г. нерезиденты получили право без ограничений осуществлять операции с цифровыми рублями, при этом счета цифрового рубля открываются оператором платформы цифрового рубля. В научной литературе это объясняется стремлением России придать рублю «статус свободно конвертируемой валюты и средства международных расчетов и накоплений» [21].

С учетом экономических санкций против России особый интерес вызывает альтернативная SWIFT система передачи финансовых сообщений – BRICS Pay, который развивается странами БРИКС. Целью данного проекта является не создание единой валюты всех стран содружества, а формирование независимой от долларизированных систем транзакционной системы. Центральный банк Индии 19 января 2026 г. предложил включить в повестку предстоящего саммита БРИКС вопрос об объединении цифровых валют всех стран-участниц [22]. Согласно экономической динамике стран БРИКС размер торговли между странами содружества превысила 1 триллион долларов США в 2025 г., поэтому запуск BRICS Pay основанием для оптимизации расчетов, а также более безопасному и быстрому проведению денежных переводов. Некоторые представители Банка России отмечают, что «трансграничное взаимодействие возможно по двум сценариям: интеграция двух платформ - цифровой рубль и другая цифровая валюта либо взаимодействие платформ национальных цифровых валют через некую общую систему» [23]. Следует обратить внимание на вопрос, как будет построена правовая архитектура BRICS Pay.

Г.Ф. Ручкина, Е.Л. Венгеровский обоснованно отмечают, что действующая редакция ст. 3 ФЗ №161 «О национальной платежной системе» исходит из территориально-юрисдикционной замкнутости института оператора по переводу денежных средств, поскольку таким оператором признаётся организация, созданная и действующая исключительно в соответствии с законодательством Российской Федерации [24]. Это обстоятельство формирует системный правовой барьер для сопряжения национальных платежных систем стран БРИКС и требует нормативного устранения посредством закрепления возможности выполнения функций оператора организациями, уполномоченными международными договорами БРИКС и национальными правопорядками государств-участников.

Данный вывод представляется концептуально верным и требует дальнейшего развития с учётом современных моделей трансграничных платежей на базе ЦВЦБ. Интересно отметить мнение Е.Ю. Грачевой, согласно которой в целях обеспечения национальных интересов России и стабильности российского общества необходимо использование принципов функционирования и развития финансово-банковской сферы, которые выработаны международным правом и практикой [25]. Зарубежный опыт, обобщённый в отчётах Банка международных расчётов в рамках проекта Project Icebreaker показывает, что наиболее устойчивой является такая нормативно-правовая конструкция, при которой национальные платежные и валютные системы сохраняют полную правовую автономию, а трансграничные переводы реализуются через координационный платформенный слой без создания наднационального эмитента или клирингового центра [26]. В правовом смысле это означает, что ключевым объектом регулирования становится способность различных систем беспрепятственно взаимодействовать и обмениваться данными без ограничений, а также статус оператора платформы, а не унификация валютного законодательства государств-участников.

Интересно отметить, что подобная нормативно-правовая конструкция для использования цифрового рубля в трансграничных денежных переводах нашла свое отражение в Основных направлениях развития финансовых технологий на период

2025 - 2027 гг. Банка России [27]. Так, Банк России уточнил, что рассматривает «потенциальную интеграцию платформ цифровых валют центральных банков» [27], например, с помощью создания Трансграничной платежной инициативы БРИКС.

С учётом этого для реализации проекта BRICS Pay в Российской Федерации требуется точечная, но системная корректировка законодательства, прежде всего ФЗ №161 «О национальной платежной системе». В частности, представляется целесообразным внести изменения в пункт 2 ст. 3 указанного закона, дополнив его положением о том, что оператором по трансграничному переводу денежных средств может являться не только организация, созданная в соответствии с законодательством Российской Федерации, но и организация, уполномоченная международным договором Российской Федерации в рамках объединения БРИКС либо иного международного экономического союза, при условии соблюдения требований финансовой устойчивости, информационной безопасности и валютного контроля. Такая формулировка позволит интегрировать оператора BRICS Pay в российскую правовую систему не в обход национального суверенитета, а на основании международного договора, ратифицированного в установленном порядке, что полностью соответствует конституционно-правовой модели включения международных обязательств в правовую систему РФ.

Одновременно требуется согласование законодательства о национальной платежной системе с валютным законодательством. ФЗ «О валютном контроле» ориентирован на классическую модель трансграничных расчётов через уполномоченные банки. Архитектура BRICS Pay, особенно при использовании цифрового рубля и иных ЦВЦБ, предполагает модель координированных внутренних платежей по принципу payment-versus-payment (далее - PvP ) [28], при которой валюты не покидают национальные системы. В этой связи представляется необходимым закрепить в законе возможность осуществления трансграничных переводов через наднациональные платежные платформы, действующие на основании международных договоров, с сохранением контрольных полномочий Банка России и органов валютного контроля.

## Заключение

Цифровизация публичных финансов обусловливает трансформацию финансового и, в том числе, валютного контроля не только на уровне инструментов, но и на уровне правовой модели контроля. Так, в цифровой среде контроль утрачивает исключительно ретроспективный характер и приобретает свойства непрерывности, встроенности и превентивности.

Внедрение ЦВЦБ способствует функциональной унификации публичного финансового контроля. Использование цифрового рубля и иных ЦВЦБ позволяет одновременно решать задачи валютного контроля (учет трансграничных операций, контроль за операциями нерезидентов) и финансового контроля (контроль за целевым использованием средств, бюджетными платежами, обязательными платежами). Тем самым происходит размывание традиционной границы между валютным и финансовым контролем и формирование единого контура публичного финансового контроля, основанного на цифровых данных и платформенных решениях.

**Литература**


1. Алеева Е.Г., Сугаипова И.В. Аудит бюджетных средств // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 5: Экономика. № 4/2011. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/audit-byudzhetnyh-sredstv
2. Антропцева И.О. Правовое регулирование публичного финансового контроля. М.: Статут, 2024.
3. Запольский С.В., Васянина Е.Л. Финансовый контроль в эпоху цифровизации // Финансовое право. 2022. № 7.
4. Федеральный закон от 10.12.2003 №173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле». СЗ РФ. 15.12.2003, № 50, ст. 4859.
5. Концепция цифрового рубля. М., 2021. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/120075/concept_08042021.pdf
6. Леднева Ю.В. Цифровой рубль в финансово-правовом пространстве // Финансовое право. 2024. № 9.
7. Лаутс Е.Б. Цифровой рубль: дискуссия о правовой природе и перспективах внедрения // Закон. 2024. № 9.
8. Горбунов Е.А. Цифровая валюта центральных банков: безопасность и риски для государства // Молодой ученый. 2024. № 40.
9. Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Правовое регулирование цифрового рубля // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 1.
10. Кучеров И.И. Валютно-правовое регулирование в Российской Федерации: эволюция и современное состояние. М., 2013.
11. Доля безналичных платежей в РФ по итогам 2025 года выросла до 88% 19 февраля 2026 г. // ИНТЕРФАКС: [Электронный ресурс] - URL: https://www.interfax.ru/business/1073600
12. Валютный контроль: учебное пособие для магистратуры / под ред. Т.Э. Рождественской, А.А. Ситника. Москва. Норма, Инфра-м, 2025.
13. Положение Банка России от 03.08.2023 № 820-П «О платформе цифрового рубля» / «Вестник Банка России», № 58, 16.08.2023.
14. Ответы Банка России на вопросы (предложения) банков, поступившие в рамках ежегодной встречи кредитных организаций с руководством регулятора (Приложение к Письму Банка России от 24.07.2023 № 03-23-16/6611) // Ассоциация «Россия»: официальный сайт. 2023. URL: https://asros.ru
15. Перечень системно значимых кредитных организаций на 07.10.2025. URL: https://www.cbr.ru/banking_sector/credit/systembanks.html/
16. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». СЗ РФ, 15.07.2002, № 28, ст. 2790.
17. Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе». СЗ РФ. 04.07.2011, № 27, ст. 3872.
18. Антропцева И.О. Цифровизация публичного финансового контроля: монография. Москва: Статут, 2024.
19. Федеральный закон от 23.05.2025 № 105-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», СЗ РФ. 26.05.2025, № 21, Ст. 2526.
20. Выполнение участниками внешнеторговой деятельности требований валютного законодательства Российской Федерации в условиях введённых ограничительных мер в отношении граждан Российской Федерации и российских юридических лиц / ФНС России. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/exchange_controls/
21. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2024.
22. India’s central bank proposes linking BRICS' digital currencies, sources say / Reuters. – 2026. – 19 Jan. – URL: https://www.reuters.com/world/india/indias-central-bank-proposes-linking-brics-digital-currencies-sources-say-2026-01-19/

23. Интеграция цифровых валют реально может заменить SWIFT: интервью с первым заместителем председателя Центрального банка Российской Федерации Скоробогатовой О.Н. 06.07.2023 // Официальный сайт Банка России. URL: https://cbr.ru/press/event/?id=16893
24. Ручкина Г.Ф., Венгеровский Е.Л. Правовое регулирование экономического сотрудничества стран - членов БРИКС в сфере оптимизации процессов разработки инновационных цифровых и мобильных технологий // Международное публичное и частное право. 2020. № 1.
25. Грачева Е.Ю. Финансовый суверенитет - миф или реальность? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 7 (107).
26. Bank for International Settlements. Project Icebreaker: Breaking new paths in cross-border retail CBDC payments // Icebreaker Report, URL: https://www.bis.org/publ/othp61.pdf
27. Основные направления развития финансовых технологий на период 2025 - 2027 годов. Банк России. 2024. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/166399/onfintech_2025-27.pdf
28. Приказ Банка России от 05.11.2019 № ОД-2551 «Об утверждении Методики оценки Банком России системно и социально значимых платежных систем и системно значимых инфраструктурных организаций финансового рынка (центрального депозитария, центральных контрагентов и репозитариев) и отмене приказа Банка России от 9 апреля 2014 года № ОД-607 и приказа Банка России от 6 ноября 2014 года № ОД-3118» // Вестник Банка России, № 72, 2019.