

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ СИСТЕМЫ: ОПЫТ РОССИИ И США

Гавричков В.В.¹

Ключевые слова: цифровая валюта; цифровой рубль; стейблкоины; публичные функции банков; государственная финансовая политика; Россия; США; финансовый суверенитет; финансовое право.

Аннотация

Цель работы заключается в исследовании публично-правового статуса кредитных организаций в условиях цифровой трансформации денежно-кредитной системы.

Метод исследования: общенаучные методы анализа и синтеза, сравнительно-правовой, формально-юридический методы.

Результаты исследования: анализируя российскую государственно-монополистическую модель правового обеспечения цифровой валюты и американский рыночно-децентрализованный подход к регулированию криптовалют, автор выявляет их влияние на роль кредитных организаций в реализации государственной финансовой политики. Подчеркивается, что кредитные организации, оставаясь коммерческими субъектами, фактически выполняют функции проводников публичных интересов: участвуют в финансовом мониторинге, валютном контроле, налоговом администрировании и обеспечении обращения цифровых валют. Делается вывод о необходимости разработки правовых механизмов, обеспечивающих гармонизацию публично-правовых и коммерческих целей банков.

Научная новизна: обоснована необходимость разработки правового инструментария, обеспечивающего баланс коммерческих и публично-правовых целей развития банковского сектора в условиях цифровой трансформации денежно-кредитной системы.

DOI: 10.24412/1994-1404-2025-4-235-239

Введение

Вопросы правового статуса кредитных организаций всегда являлись предметом острых политических дискуссий и научных исследований.

Прежде всего, не утрачивает актуальность проблема, касающаяся соотношения коммерческих целей и публично-правовых функций, реализуемых кредитными организациями, выступающими в роли проводников государственной финансовой политики. Во-вторых, особую значимость исследование правового статуса кредитных организаций приобретает в связи с цифровой трансформацией денежно-кредитной системы, поскольку сформированная в государстве правовая модель оборота цифровых валют оказывает непосредственное влияние на роль банковского сектора в развитии механизма денежного обращения.

На основе сравнительно-правового анализа роли банков в осуществлении государственной финансовой политики России и США в настоящей статье предпринимается попытка наметить некоторые направления совершенствования законодательства, регулирующего правовой статус кредитных организаций.

О публично-правовом статусе кредитных организаций

В последние десятилетия кредитные организации все более активно привлекаются к выполнению задач государства, выступая проводниками публичных интересов в финансовой сфере. В частности, кредитные организации наделены обязанностями по финансово-

¹ Гавричков Виталий Васильевич, адвокат, партнер адвокатского бюро Санкт-Петербурга «Главная буква», аспирант Института государства и права Российской академии наук, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация.
E-mail: vgavrichkov@gmail.com

му мониторингу и противодействию отмыванию денег, выполняют функции валютного контроля, выступают налоговыми агентами, содействуют в исполнительном производстве, участвуют в государственных программах (например, сопровождение госконтрактов, выдача льготных кредитов и др.). По сути, кредитные организации превратились в посредников между государством и частными субъектами при решении стратегических задач финансовой политики.

Однако их правовой статус как проводников публичных функций до сих пор четко не определен законодательством. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 № 395-1 определяет правовой статус банков преимущественно через перечень разрешенных операций, не упоминая какую-либо публичную миссию. Выполнение государственных обязанностей рассматривается сейчас лишь как условие получения банковской лицензии, а не как самостоятельная цель деятельности банка. Такое правовое регулирование порождает серьезные проблемы: с одной стороны, кредитные организации, оставаясь коммерческими структурами, вынуждены безвозмездно выполнять публично значимые функции в ущерб собственной прибыли, порой вступая в конфликт с интересами клиентов; с другой стороны, банки, наделенные значительным объемом публично-правовых функций, используют бюджетно-правовой механизм для извлечения прибыли [1, с. 26-33; 2, с. 304].

В результате возникает системное противоречие между преследуемыми кредитными организациями коммерческими целями и публично-правовыми обязанностями. Иными словами, юридическая проблема вызвана отсутствием правового инструментария, обеспечивающего баланс частноправовых и публично-правовых функций кредитных организаций. С одной стороны, Банк России и Росфинмониторинг, строго требуют от кредитных организаций исполнения императивных норм (например, блокировать подозрительные операции во исполнение закона о противодействии отмыванию доходов), с другой — клиенты все чаще оспаривают такие действия в судах, требуя возмещения убытков за отказ в обслуживании.

Поскольку закон не освобождает банк от гражданско-правовой ответственности, даже когда он действует в публичных интересах, суды нередко встают на сторону клиентов, рассматривая банк лишь как обычную коммерческую структуру, не выполнившую договорные обязанности.

Указанные проблемы приобретают особую актуальность в эпоху цифровизации денежной системы. Правовое регулирование цифрового рубля в России и появление в США правового режима эмитируемых банками стейблкоинов не ослабляют роль кредитных организаций, а, напротив, подтверждают их значимость в реализации государственной монетарной политики. Соответственно, возникает необходимость переосмысления их правового статуса: должны ли кредитные организации оставаться исключительно ком-

мерческими структурами, или же часть их полномочий столь тесно вплетена в осуществление делегированных им государственных функций, что требует поиска баланса частноправовых и публично-правовых целей, преследуемых банками.

Правовая модель оборота цифровых валют: опыт России и США

Появление цифровых валют привело к обострению дискуссии об объеме полномочий центральных банков по осуществлению эмиссии цифровых денег [3, с. 59], о правовом механизме их обращения, который напрямую влияет на суверенитет денежной системы и устойчивость банковского сектора.

Учитывая обозначенный спектр вопросов, в мировой практике наметились две противоположные правовые модели регулирования указанной группы отношений.

Первая — государственно-монополистическая правовая модель, при которой эмиссия цифровой валюты сосредоточена исключительно в руках центрального банка. Этому направлению следует Российская Федерация. Конституция РФ устанавливает, что рубль является единственным законным платежным средством, а денежная эмиссия находится в исключительном ведении Банка России, запрещая введение на территории страны любых иных денежных единиц². Такая норма предопределяет государственную монополию на любые формы денег, включая цифровые, делая невозможным оборот частных валют наряду с рублем [4]. В соответствии с обозначенным подходом в 2023 г. был узаконен цифровой рубль как новая форма национальной валюты, эмитируемая Центральным банком Российской Федерации³ [5].

Ключевым внешним фактором выбора данной модели стало ужесточение санкционного режима, которое актуализировало поиск инструментов для обеспечения суверенизации международных расчетов. Цифровой рубль, как обеспеченная государством форма фиатных денег, рассматривается в качестве стратегического актива, призванного создать альтернативные каналы для осуществления внешнеторговых операций и снизить зависимость от основанной на доминировании доллара международной финансовой архитектуры [6].

Сформированный в Российской Федерации правовой режим оборота цифровых рублей охватывает собой двухуровневую систему осуществления операций с цифровыми деньгами, в рамках которой Банк России отвечает за их эмиссию и учет, а кредитные организации — за их распределение и обращение в экономике [8]. Такая схема представляется компромиссом, позволяющим внедрить инновационную форму денег

² Ст. 75 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

³ Письмо Министерства Финансов Российской Федерации от 19 апреля 2024 г. N 05-06-11/36299.

без вытеснения банковской системы. Государство сохраняет полный контроль над эмиссией и обращением новой формы национальной валюты, интегрируя кредитные организации в систему денежного обращения цифровых рублей, не лишая экономику привычного механизма финансового посредничества.

В противоположность этому, вторая модель — частно-рыночная — исключает эмиссию цифровой валюты центральных банков, допуская при этом выпуск криптовалют коммерческими организациями под надзором государства. Изложенное можно продемонстрировать на примере правового режима регулирования цифровых валют, созданного в США, в рамках которого государство фактически отказывается от запуска цифрового доллара и делает ставку на регулирование частных стейблкоинов — особой категории криптоактивов, созданной для нивелирования высокой волатильности классических криптовалют [7].

В отличие от России, США взяли курс на поддержание инициатив частного сектора. По состоянию на сентябрь 2025 г. Федеральная резервная система США не внедрила цифровой доллар и фактически приостановила соответствующие проекты из-за политико-правовых преград. В 2025 г. конгрессменами-республиканцами был инициирован и одобрен палатой представителей законопроект H.R. 1919 «Anti-CBDC Surveillance State Act»⁴, который в предлагаемой редакции запрещает Федеральной резервной системе США напрямую работать с физическими лицами и выпускать собственную цифровую валюту. По мнению банковского сообщества, государственная цифровая валюта не нужна и даже вредна для американской финансовой системы⁵, поскольку ее использование «подорвет важную роль коммерческих банков в кредитовании, обострит кризисы ликвидности и затруднит трансмиссию денежно-кредитной политики»⁶.

Учитывая изложенный подход, в июле 2025 г. в США принят закон «Guiding and Establishing National Innovation for U.S. Stablecoins Act» (далее — GENIUS Act)⁷, устанавливающий особый правовой режим стейблкоинов, которые должны быть привязаны к реальным активам в соотношении один к одному (этими активами могут быть доллары США, краткосрочные облигации Казначейства США или депозиты центрального банка), правом эмиссии которых наделены специальные лицензируемые эмитенты, отвечающие ряду строгих требований, касающихся регулярной отчетности и аудита

резервов, соблюдения правил противодействия отмыванию денежных средств и т. д.

США, делая ставку на эмиссию частных стейблкоинов, являющихся эффективным инструментом продвижения доллара в цифровом пространстве [9], рассчитывают тем самым сохранить контроль над мировыми финансовыми потоками, который ослабевает в условиях формирования многополярной системы внешнеэкономических отношений.

Очевидно, что законодательство США нацелено на стимулирование частных инноваций в сфере эмиссии и обращения цифровой валюты. Такой рыночно-децентрализованный подход противопоставляется российскому государственно-централизованному, однако обе модели нацелены на единый результат — не допустить угрозы для национальных финансовых систем, исходя из институциональных условий каждой страны.

Кредитные организации — проводники государственной монетарной политики в цифровую эпоху

Внедрение цифровых валют по-разному сказалось на перераспределении ролей между центральными и коммерческими банками в России и США, однако в обеих юрисдикциях прослеживается общая тенденция, согласно которой государство стремится сохранить ключевую публично-правовую роль банковского сектора в новой цифровой финансовой архитектуре [10].

Как отмечалось, сформированная в России правовая модель обращения цифровых рублей изначально была нацелена на то, чтобы задействовать кредитные организации в обслуживании новой формы денег. Несмотря на то, что цифровой рубль эмитируется Банком России, доступ к нему населения и бизнеса обеспечивают именно кредитные организации, участники гражданского оборота используют привычные банковские приложения и счета, банки проводят идентификацию, консультируют, рассматривают претензии и т. д.

Таким образом, в условиях появления платформы цифрового рубля, в роли оператора которой выступает Банк России, банковский сектор продолжает выполнять функцию финансового посредника. Более того, можно говорить о новой публичной функции банков, заключающейся в обеспечении доступности государственной цифровой валюты для общества. Банки фактически являются агентами Центрального банка Российской Федерации на местах, соединяя государственную инфраструктуру с конечными потребителями.

В США кредитные организации сумели избежать даже гипотетической конкуренции со стороны Федеральной резервной системы США. Лоббистские усилия и политическое давление направлены на то, чтобы государственная цифровая валюта была заблокирована законодательно. Это позволяет решить сразу несколько задач. Во-первых, сохранить для кредитных органи-

⁴ H.R.1919 — Anti-CBDC Surveillance State Act, <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/1919> (дата обращения: 17.09.2025).

⁵ ABA Applauds House Passage of Anti-CBDC Surveillance State Act, <https://www.aba.com/about-us/press-room/press-releases/anti-cbdc-house-passage#> (дата обращения: 17.09.2025).

⁶ House passes bills on stablecoins, digital assets, CBDCs, <https://bankingjournal.aba.com/2025/07/house-passes-bills-on-stablecoins-digital-assets-cbdc/> (дата обращения: 17.09.2025).

⁷ S.1582 — GENIUS Act, <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/1582> (дата обращения: 17.09.2025).

заций их традиционную депозитно-кредитную роль, избавив от риска утечки пассивов в пользу центрального банка. А, во-вторых, создать правовую модель интеграции оборота стейблкоинов в систему мировых финансов [11, с. 12-19].

Банковская система США сохраняет центральную роль в денежном обращении, однако государство постепенно делегирует часть функций по созданию цифровых денег не только банкам, но и другим регулируемым финансовым институтам. Происходит трансформация правовой модели регулирования денежного обращения: жесткое разграничение между банковскими и небанковскими организациями уступает место более гибкому подходу. Закон GENIUS Act вводит специальный статус для эмитентов стейблкоинов, позволяя и небанковским компаниям выпускать цифровые валюты при соблюдении требований к резервам, отчетности и надзору со стороны регуляторов США⁸. Это отражает смену регуляторной парадигмы — от строгого ограничения к дифференцированному регулированию, которое адаптируется к новым технологиям, сохраняя при этом ключевую роль банковской системы.

Заключение

Проведенный анализ позволил сформулировать ряд промежуточных выводов.

1. Отсутствие юридической конструкции, обеспечивающей баланс коммерческих и публично-правовых целей развития банковского сектора затрудняет реализацию процесса переориентации банков на кредитно-инвестиционную деятельность, а также порождает системное противоречие, заключающееся в следующем.

С одной стороны, кредитные организации несут существенные издержки и риски, выполняя публичные функции, в то время как законодательство не предусматривает механизмов компенсации подобной нагрузки

ки. С другой стороны, банки фактически получают возможность использовать свои публичные полномочия для минимизации собственных экономических потерь и достижения своей единственной цели, характерной для коммерческой организации [12].

Совершенствование законодательства, регулирующего правовой статус банков, — необходимое условие эффективного и устойчивого развития финансовой системы в цифровую эпоху. Разработка правового инструментария, обеспечивающего баланс частноправовой и публично-правовой составляющих направлений деятельности банков позволит четко разграничить сферы ответственности, избежать «двойной ответственности» кредитных организаций и укрепить их взаимодействие с государством в достижении общих целей. В итоге это создаст более гармоничную и справедливую финансово-правовую среду, способствующую инновациям без ущерба для суверенитета и стабильности денежно-кредитной системы.

2. Цифровая эпоха требует гибкого, проактивного регулирования банковской сферы. Россия, создавая централизованную правовую модель обращения цифровой валюты, вводя цифровой рубль, сформировала инновационный правовой механизм регулирования денежного обращения, направленный на укрепление финансового суверенитета государства и создание защищенной от внешнего давления платежной инфраструктуры.

В отличие от российской модели, правовой механизм эмиссии и оборота цифровой валюты в США охватывает собой регулирование привязанных к национальной денежной единице криптовалют (стейблкоинов), что является стратегическим подходом, необходимым для восстановления роли теряющего позиции доллара в глобальной финансовой архитектуре. Данная модель, с позиции США, позволит адаптировать долларовую систему к цифровой эре, компенсируя ослабление традиционного влияния через создание контролируемых цифровых аналогов, минимизируя при этом риски для банковской системы и расширяя круг уполномоченных эмитентов.

⁸ Stablecoin Legislation: An Overview of S. 1582, GENIUS Act of 2025, https://www.congress.gov/crs_external_products/IN/PDF/IN12553/IN12553.5.pdf (дата обращения: 17.09.2025).

Литература

1. Васянина Е.Л. Финансовое право в эпоху глобальных перемен // Вопросы экономики и права. 2025. № 5 (203). С. 26-33.
2. Административно-правовые средства обеспечения устойчивого экономического развития Российской Федерации: монография // кол. авторов; под общ. ред. В.Н. Плигина. Москва: Русайнс, 2025. С. 304.
3. Васянина Е.Л. Обязательства в финансовом праве: монография. М.: Русайнс, 2020. С. 59.
4. Турбанов А.В. Цифровой рубль как обязательство центрального банка // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 4.
5. Камышева А.Е. Цифровая валюта: новеллы правового регулирования 2024 года. Юрист. 2025. № 6.
6. Андрианова Н.Г. Финансово-правовые особенности цифрового рубля как вида цифровой валюты центрального банка // Банковское право. 2024. № 3.
7. Санникова Л.В., Харитонов Ю.С. Цифровые активы: правовой анализ: монография. Изд. «4 Принт», 2020.
8. Морозова И.Г. Правовой режим цифрового рубля // Юрист. 2023. № 9.
9. Новоселова Л.А., Медведева Т.М. О формировании правового режима стейблкоинов // Банковское право. 2021. № 6.

10. Брыкин К.И. «Гонка вооружений» цифровыми валютами центральных банков // Финансовое право. 2024. № 8.
11. Васянина Е.Л. Об основных направлениях совершенствования правовой модели финансово-кредитных отношений // Мониторинг правоприменения. 2025. № 2. С. 12-19.
12. Васянина Е.Л., Шапсугова М.Д. Публично-правовые и частноправовые начала в механизме регулирования денежной эмиссии // Банковское право. 2021. № 5. С. 23-37.

SECTION:
STATE AND LEGAL SCIENCES

PUBLIC LEGAL STATUS OF CREDIT INSTITUTIONS IN THE CONTEXT OF DIGITAL TRANSFORMATION OF THE MONETARY SYSTEM: EXPERIENCE OF RUSSIA AND THE UNITED STATES

Gavrichkov V.V.⁹

Keywords: digital currency; digital ruble; stablecoins; public functions of banks; state financial policy; Russia; USA; financial sovereignty; financial law.

Abstract

The purpose of the work is to study the public legal status of credit institutions in the context of the digital transformation of the monetary system.

Research method: general scientific methods of analysis and synthesis, comparative-legal, formal-legal methods.

Results of the study: analyzing the Russian state-monopoly model of legal support for digital currency and the American market-decentralized approach to the regulation of cryptocurrencies, the author reveals their impact on the role of credit institutions in the implementation of state financial policy. It is emphasized that credit institutions, while remaining commercial entities, actually perform the functions of conductors of public interests: they participate in financial monitoring, currency control, tax administration and ensuring the circulation of digital currencies. The conclusion is made about the need to develop legal mechanisms that ensure the harmonization of public and commercial goals of banks.

Scientific novelty: the author substantiates the need to develop legal tools that ensure the balance of commercial and public law goals of the development of the banking sector in the context of the digital transformation of the monetary system.

References

1. Vasianina E.L. Finansovoe pravo v epokhu global'nykh peremen // Voprosy ekonomiki i prava. 2025. No. 5 (203). S. 26-33.
2. Administrativno-pravovye sredstva obespecheniia ustoichivogo ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii: monografiia // kol. avtorov; pod obshch. red. V.N. Pligina. Moskva: Rusains, 2025. S. 304.
3. Vasianina E.L. Obiazatel'stva v finansovom prave: monografiia. M. : Rusains, 2020. S. 59.
4. Turbanov A.V. Tsifrovoy rubl' kak obiazatel'stvo tsentral'nogo banka // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava. 2023. No. 4.
5. Kamysheva A.E. Tsifrovaia valiuta: novelly pravovogo regulirovaniia 2024 goda. Iurist. 2025. No. 6.
6. Andrianova N.G. Finansovo-pravovye osobennosti tsifrovogo rublia kak vida tsifrovoy valiuty tsentral'nogo banka // Bankovskoe pravo. 2024. No. 3.
7. Sannikova L.V., Kharitonova Iu.S. Tsifrovye aktivy: pravovoi analiz : monografiia. Izd. "4 Print", 2020.
8. Morozova I.G. Pravovoi rezhim tsifrovogo rublia // Iurist. 2023. No. 9.
9. Novoselova L.A., Medvedeva T.M. O formirovanii pravovogo rezhima steiblkoinov // Bankovskoe pravo. 2021. No. 6.
10. Brykin K.I. "Gonka vooruzhenii" tsifrovymi valiutami tsentral'nykh bankov // Finansovoe pravo. 2024. No. 8.
11. Vasianina E.L. Ob osnovnykh napravleniiakh sovershenstvovaniia pravovoi modeli finansovo-kreditnykh otnoshenii // Monitoring pravoprimeneniia. 2025. No. 2. S. 12-19.
12. Vasianina E.L., Shapsugova M.D. Publichno-pravovye i chastnopravovye nachala v mekhanizme regulirovaniia denzhnoi emissii // Bankovskoe pravo. 2021. No. 5. S. 23-37.

⁹ **Vitaly V. Gavrichkov**, Attorney at Law, Partner of the St. Petersburg Law Office "Main Letter", postgraduate student of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, St. Petersburg, Russian Federation.
E-mail: vgavrichkov@gmail.com