

## Правовые основы цифровых валют центральных банков и цифрового рубля

**Лариса Владимировна Санникова**

E-mail: 7718609@nifi.ru, ORCID: 0000-0002-7250-5062

Государственный академический университет

гуманитарных наук, г. Москва, Российская Федерация

### **Аннотация**

Для внедрения цифровых валют центральных банков (ЦВЦБ) необходима соответствующая правовая база. Ее отсутствие создает серьезные юридические и репутационные риски, которые могут подорвать доверие граждан к новой цифровой форме национальной валюты. Целью настоящей статьи является исследование подходов к формированию правовых основ функционирования ЦВЦБ на основе анализа зарубежного опыта и российского законодательства. В статье выделяются правовые признаки ЦВЦБ, позволяющие отграничить их от иных государственных цифровых финансовых инструментов. Автором предложена правовая таксономия розничных ЦВЦБ, раскрывающая правовые последствия выбора дизайна ЦВЦБ, а также проанализированы проблемы правового обеспечения баланса между конфиденциальностью пользователей и безопасностью. Кроме того, в статье исследованы правовые подходы к регулированию ЦВЦБ зарубежных стран, прежде всего Китая. Особое внимание автор уделил анализу законодательства о цифровом рубле, который показал недостаточность правовых гарантий защиты прав граждан — пользователей платформы цифрового рубля, что может негативно сказаться на общественном доверии к нему.

**Ключевые слова:** цифровая валюта центральных банков (ЦВЦБ), правовая таксономия, розничные ЦВЦБ, программируемые ЦВЦБ, цифровой рубль, цифровой юань

**JEL:** G21, G28

**Благодарности:** статья подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 21-511-93004 КАОН «Верховенство закона в цифровой экономике Китая и России: современное состояние, проблемы и перспективы».

**Для цитирования:** Санникова Л. В. Правовые основы цифровых валют центральных банков и цифрового рубля // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 5. С. 27–44.

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-5-27-44>.

© Санникова Л. В., 2023

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-5-27-44>

## Legal Framework for Central Bank Digital Currencies and the Digital Ruble

Larisa V. Sannikova

State Academic University for the Humanities, Moscow, Russian Federation

7718609@nifi.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7250-5062>

### Abstract

The introduction of central bank digital currencies (CBDCs) requires an appropriate legal framework. Its absence creates serious legal and reputational risks that may undermine citizens' confidence in the new digital form of national currency. The purpose of this article is to explore the approaches to the formation of the legal basis for the functioning of CBDCs based on the analysis of foreign experience and Russian legislation. The article highlights the legal features of CBDCs that allow to distinguish them from other state digital financial instruments. The author proposes a legal taxonomy of retail CBDCs, revealing the legal consequences of the choice of CBDC design. Special attention is paid to the problem of legal balance between user privacy and security. The article investigates legal approaches to the regulation of CBDC of foreign countries, primarily China. The author analyses the legislation on the digital ruble, which showed the insufficiency of legal guarantees to protect the rights of citizens — users of the digital ruble platform, which may negatively affect public confidence in the digital ruble.

**Keywords:** central bank digital currency (CBDC), legal taxonomy, retail CBDCs, programmable CBDCs, digital ruble, digital yuan

**JEL:** G21, G28

**Funding:** This research was supported by the Russian Foundation for Basic Research via grant 21-511-93004 КАОН “Rule of Law in the Digital Economy in China and Russia: Current State, Challenges and Future Development”.

**For citation:** Sannikova L.V. (2023). Legal Framework for Central Bank Digital Currencies and the Digital Ruble. *Financial Journal*, 15 (5), 27–44 (In Russ.).

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-5-27-44>.

© Sannikova L.V., 2023

---

## ВВЕДЕНИЕ

Стремительное распространение криптовалют на мировых финансовых рынках обусловило интерес центральных банков к новым финансовым активам не только с точки зрения их регулирования, но и использования инновационных технологий в сфере государственных финансов. Центральные банки подавляющего большинства стран мира ведут исследования, посвященные ЦВЦБ. Активно дискутируются вопросы, связанные с ЦВЦБ, и в научной литературе, преимущественно в сфере экономики [Hoang et al., 2023]. Правовых исследований существенно меньше, чем экономических, что обусловливается отсутствием достаточного нормативного материала, который мог бы стать предметом правового анализа. В тех странах, которые первые внедрили ЦВЦБ, правовая база находится в стадии разработки, отсутствует и практика правоприменения, в том числе судебная. Тем не менее имеющийся опыт позволяет делать первые выводы об оптимальном дизайне ЦВЦБ, который соответствовал бы интересам государства и обеспечивал защиту прав и интересов граждан. Настоящее исследование призвано внести вклад в формирование правовых основ ЦВЦБ. С этой целью в статье исследуется понятие ЦВЦБ, разрабатывается их правовая таксономия, выявляются наиболее острые проблемы в правовом регулировании, анализируется законодательство о цифровом рубле.

## ПРАВОВОЕ ПОНЯТИЕ ЦВЦБ

Несмотря на активное изучение ЦВЦБ как на международном, так и на национальных уровнях, единое определение до сих пор не выработано. В связи с этим исследователи относят к ЦВЦБ разные по своей экономической сущности цифровые активы. В одной из первых работ [Vech et al., 2017] в качестве одного из ключевых признаков ЦВЦБ выделялся эмитент — центральный банк. Поэтому при широком подходе любые цифровые валюты, выпущенные центральным банком, рассматриваются в качестве ЦВЦБ. При узком подходе под ЦВЦБ понимаются цифровые валюты, которые не только выпущены центральным банком, но и выражены в национальной расчетной единице. Различие между этими концепциями ЦВЦБ можно продемонстрировать на конкретных примерах цифровых валют, выпущенных центральными банками различных стран.

Так, Центральный банк Венесуэлы одним из первых в 2018 г. выпустил цифровую валюту Petro (PTR), обеспеченную нефтяными активами. Первоначально власти страны предполагали привязать курс боливара к курсу Petro, но впоследствии стоимость PTR и «суверенного боливара», прошедшего деноминацию, уравнили. С помощью национальной цифровой валюты власти рассчитывали обуздать гиперинфляцию в стране и обеспечить международные расчеты на фоне финансовых санкций США. Реализовать эти планы не удалось, хотя до сих пор Petro функционирует в стране наряду с национальной фиатной валютой.

Интерес также представляет проект Sango<sup>1</sup>, поддерживаемый Правительством Центральной Африканской Республики (ЦАР). Sango coin позиционируется как национальная цифровая валюта, выпущенная на блокчейне Sango, который является сайдчейном биткоина. Держателям Sango помимо использования ее в качестве средства платежа предлагается также возможность получить гражданство ЦАР, воспользоваться программой электронного резидентства или приобрести земельную собственность.

Несмотря на то что данные цифровые активы зачастую относят к ЦВЦБ, они, на наш взгляд, не могут рассматриваться в качестве таковых, если исходить из узкого подхода к ЦВЦБ. Petro функционирует как параллельная национальная валюта, а не цифровая форма национальной фиатной валюты, что создает дополнительные сложности для ее использования. В исследовании МВФ, посвященном ЦВЦБ в Латинской Америке и Карибском бассейне, Petro квалифицирован в качестве стейблкоина, выпускаемого правительством [Appendino et al., 2023]. Sango также не номинирована в национальной валюте, и для ее обеспечения казначейством страны создан специальный резерв в биткоинах.

Как показывает опыт, государства могут быть заинтересованы в создании не только ЦВЦБ, но и других цифровых валют (например, государственных стейблкоинов) или цифровых финансовых активов (например, цифровых государственных облигаций). Так, правительство Гонконга впервые в мире выпустило государственные токенизированные зеленые облигации, номинированные в гонконгских долларах<sup>2</sup>.

Определение ЦВЦБ, основанное на узком подходе, содержится в докладе Международного валютного фонда (МВФ): «платежный инструмент, номинированный в национальной расчетной единице, который выпускается денежно-кредитным органом и является прямым обязательством центрального банка» [Lukonga, 2023]. Следует отметить, что данное определение существенно сужает круг цифровых активов, подпадающих под понятие ЦВЦБ, по сравнению с тем, которое было дано в предыдущем докладе МВФ: «новая форма денег, выпущенная в цифровом виде центральным банком и предназначенная для использования в качестве законного платежного средства» [Griffoli et al., 2018]. Широкое распространение также получил взгляд на ЦВЦБ как на цифровую форму фиатных денег.

<sup>1</sup> <https://sango.org/>.

<sup>2</sup> <https://www.hkma.gov.hk/eng/news-and-media/press-releases/2023/02/20230216-3/>.

Представляется, что по мере развития процесса цифровизации государственных финансов понятие ЦВЦБ будет использоваться исключительно в узком смысле, который более точно отражает как экономическую, так и правовую сущность этих цифровых валют. На сегодняшний день процесс формирования такого понятия не завершен, однако можно выделить ключевые признаки ЦВЦБ:

- 1) цифровая форма;
- 2) эмиссия осуществляется центральным банком и является его прямым обязательством;
- 3) номинирована в национальной расчетной валюте;
- 4) признана законным платежным средством.

Только совокупность этих признаков позволяет отнести цифровой актив к числу ЦВЦБ. Отсутствие хотя бы одного из них дает основание для иной квалификации такого цифрового актива, например в качестве государственного цифрового финансового инструмента.

Разграничение ЦВЦБ и иных государственных цифровых финансовых инструментов имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Федеральным законом от 24.07.2023 № 340-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» было расширено понятие иностранной валюты, закрепленное в Федеральном законе от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» включением в него ЦВЦБ иностранных государств. Исходя из легального определения, к таковым отнесены национальные денежные единицы иностранного государства или группы иностранных государств в цифровой форме, которые эмитируются соответствующим центральным банком или иным уполномоченным государственным органом и участвуют в обороте на территории иностранного государства (группы государств) в качестве законного платежного средства. Указание на то, что цифровая валюта иностранного государства признается иностранной валютой для целей валютного регулирования и контроля, если она не только является законным платежным средством на территории той или иной страны, но и эмитируется государством, носит принципиальный характер. При таком подходе биткоин, признанный в некоторых странах законным платежным средством, не может в соответствии с российским законодательством рассматриваться в качестве иностранной валюты.

### ТАКСОНОМИЯ РОЗНИЧНЫХ ЦВЦБ И ЕЕ ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ

Несмотря на наличие общих признаков, правовой режим ЦВЦБ зависит не только от особенностей национальной правовой системы, но и от выбранной в той или иной стране модели ЦВЦБ. Конкретная модель ЦВЦБ, которую разрабатывает центральный банк страны, в свою очередь, определяется рядом факторов, включая потребности экономики, существующие платежные системы и технологические возможности.

В своем исследовании Банк международных расчетов представил «пирамиду ЦВЦБ», в которой потребностям потребителей коррелируют возможные варианты дизайна ЦВЦБ [Auer, Voehtе, 2020]. Именно эта пирамида стала выполнять роль таксономии розничных ЦВЦБ, которую широко используют в своих докладах как национальные регуляторы [Банк России, 2020; Национальный Банк Казахстана, 2021], так и исследователи [Handayani, Yuliana, 2022; Семеко, 2022; Кочергин, 2021]. Данная таксономия предполагает деление ЦВЦБ на следующие категории:

- 1) в зависимости от операционной архитектуры: прямая, косвенная и гибридная;
- 2) в зависимости от инфраструктуры центрального банка: централизованная и децентрализованная;
- 3) в зависимости от доступа: на основе токена или учетной записи;
- 4) в зависимости от возможности совершения трансграничных платежей: оптовая и розничная.

Предложенная таксономия использовалась и в докладе МВФ, посвященном правовым аспектам ЦВЦБ [Bossu et al., 2020]. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть ее с точки зрения правовых последствий, чтобы определить, насколько используемые классификационные критерии применимы для разработки сугубо правовой таксономии.

Классификация ЦВЦБ на оптовую и розничную в «пирамиде ЦВЦБ» заслуживает первоочередного внимания. Розничные ЦВЦБ предназначены для использования гражданами и юридическими лицами в качестве цифровой версии фиатных денег. Центральные банки проявляют к розничным ЦВЦБ гораздо больший интерес, чем к оптовым ЦВЦБ, предназначенным для осуществления трансграничных и межбанковских расчетов. Поэтому в рамках настоящей статьи исследуются проблемы правового регулирования именно розничных ЦВЦБ.

На фоне широкого распространения безналичных платежей у граждан во многих странах возник интерес к частным цифровым валютам (криптовалютам), которые позволяли не только совершать переводы и платежи с минимальной комиссией, но и зарабатывать на спекуляции. Криптовалютный бум заставил монетарные власти в разных странах начать исследования с целью создания альтернативы криптовалютам, которая бы обладала всеми технологическими достоинствами последней, но при этом управлялась бы государством. Особенно активно в этом направлении действуют центральные банки тех стран, в которых монетарные власти негативно относятся к криптовалютам [Синельникова-Мурылева, 2020]. Показателен в этом отношении опыт Китая, осуществившего запуск цифрового юаня на фоне запрета оборота криптовалют на территории страны. Однако мотивация вытеснить криптовалюты с национального финансового рынка путем внедрения цифровой формы национальной валюты является не единственной. Предполагается, что розничные ЦВЦБ позволят снизить потребности в обработке наличных денег, расширить доступ к финансовым услугам и обеспечить большую прозрачность и подотчетность в финансовой системе.

В основе модели ЦВЦБ лежит выбор операционной архитектуры, который зависит от роли центрального банка в отношениях с потребителями. Иными словами, к кому потребитель может предъявлять претензии в отношении ЦВЦБ — к центральному банку или посреднику. При прямой архитектуре ЦВЦБ обязанным лицом выступает центральный банк, который ведет учет всех остатков, обновляет их при каждой транзакции и несет обязательства напрямую перед потребителем. Косвенная архитектура предполагает участие посредников, копируя по существу действующую на сегодняшний день систему безналичных платежей, в которой потребитель может предъявить свои требования только посреднику. Соответственно, остаются риски невозможности (финансовой или технической) посредника удовлетворить требования потребителя. Гибридная архитектура сочетает в себе элементы первых двух. Она позволяет использовать посредников при предоставлении услуг с использованием ЦВЦБ, при этом обязательства перед потребителями несет непосредственно центральный банк. В такой системе активы ЦВЦБ не являются имуществом посредника, поэтому в случае невозможности выполнения им своих обязательств перед потребителями законодательство должно позволять центральному банку использовать другого посредника в отношениях с потребителями, сохраняя за последним требования к ЦВЦБ в полном объеме.

Прямая архитектура практически не используется, так как исключение из оборота ЦВЦБ посредников, прежде всего банков, может негативно сказаться на финансовом рынке в целом. В качестве примера ЦВЦБ с прямой архитектурой можно привести цифровую валюту Маршаловых островов — SOV<sup>3</sup>. Но она существенно отличается от других

<sup>3</sup> <https://sov.foundation/>.

ЦВЦБ, так как представляет собой полностью децентрализованную цифровую валюту, эмиссия которой осуществляется по правилам, заложенным в блокчейн, и не контролируется монетарными властями. Такая модель вряд ли пригодна для крупных государств. Большинство стран выбирает гибридную архитектуру, которая позволяет оптимально распределять обязанности между центральным банком и посредниками при обеспечении оборота ЦВЦБ. Именно по такому пути пошли, в частности, Китай и Россия.

Выбор архитектуры ЦВЦБ имеет важное значение для обеспечения прав потребителей, так как только прямая и гибридная архитектуры дают надежную защиту сбережениям в форме ЦВЦБ, являясь прямым обязательством центрального банка, а не посредника (банка или иного финансового учреждения).

Классификация ЦВЦБ в зависимости от используемой инфраструктуры (централизованной или децентрализованной) не имеет правового значения. По мнению авторов «пирамиды ЦВЦБ», выбор инфраструктуры должен отвечать требованиям потребителей, предъявляемым к устойчивости и надежности операционной системы [Auer, Boehme, 2020]. Однако, по их собственному признанию, и централизованная, и децентрализованная инфраструктуры имеют свои уязвимости. Соответственно, правовое понятие ЦВЦБ должно быть технологически нейтрально.

Различное значение в литературе придается классификации ЦВЦБ в зависимости от способа доступа: на основе токена или учетной записи. По мнению создателей «пирамиды ЦВЦБ», способ доступа может повлиять на уровень конфиденциальности ЦВЦБ. Использование учетной записи предполагает прохождение проверки КУС («Знай своего клиента») и других процедур идентификации, которые требуются и при открытии банковского счета. В то же время ЦВЦБ призвана обеспечить финансовую инклюзию, предоставив потребителям, не использующим банковские счета, возможность осуществлять платежи. ЦВЦБ на основе цифровых токенов решают не только проблему обеспечения доступа к платежам лиц, не пользующихся банковскими услугами (*unbanked*), но и могут предоставить большую вариативность для выбора уровня конфиденциальности. Технологически ЦВЦБ на основе токенов могут обеспечить полную анонимность [Gross et al., 2021].

Как известно, именно обещание полной анонимности при совершении платежей обусловило первоначальный интерес потребителей к биткоину. Первые исследователи ЦВЦБ М. Vech и R. Garratt полагали, что ЦВЦБ позволят заменить наличные деньги, так как способны обеспечить такую же анонимность, но в цифровой форме [Vech, Garratt, 2017]. Однако они не учли, что анонимная цифровая валюта, как и наличные деньги, не отвечает интересам государства. Во многих странах действуют правила, ограничивающие оборот наличных денег, а также строгие требования идентификации при осуществлении платежей. Показательно, что в Законе США об исследовании цифровых валют центральных банков от 2021 г. (*Central Bank Digital Currency Study Act of 2021*) в качестве одного из требований к разрабатываемой модели ЦВЦБ указывается надежная система идентификации для предотвращения мошенничества и обеспечения соответствия требованиям противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), а также стандартам безопасности и аутентификации<sup>4</sup>.

Следует отметить, что полная прозрачность платежей с использованием ЦВЦБ не только отвечает интересам государства для целей ПОД/ФТ, но и может существенно улучшить защиту потребителей от действий мошенников. Так, Банк России [2021, с. 7] обещает потребителям «повышение уровня безопасности за счет наличия уникальных номеров цифровых рублей, позволяющих отследить их движение и упростить восстановление нарушенных прав владельца в случае их утраты или хищения».

---

<sup>4</sup> <https://www.congress.gov/117/bills/hr2211/BILLS-117hr2211ih.pdf>.

Европейский центральный банк (ЕЦБ) не считает приемлемым вариант с полной анонимностью цифрового евро, впрочем, как и вариант с полной прозрачностью данных пользователей и их транзакций для центрального банка<sup>5</sup>. В качестве базового сценария рассматривается полная прозрачность транзакций и данных пользователей в целях КУС только для посредников, как и в действующей системе безналичных платежей. ЕЦБ также допускает два варианта, выходящих за рамки базового сценария. Они предполагают установление «порога конфиденциальности» — минимальной суммы, которую невозможно было бы отследить при совершении транзакций как в онлайн- (первый вариант), так и в офлайн-формате (второй вариант). При таком подходе операции с суммами, не превышающими «порог конфиденциальности», не подлежат проверке и не регистрируются на счетах посредника. По мнению ЕЦБ, это позволит повысить доверие граждан к цифровому евро.

Аналогичный подход реализует и Китай, устанавливая систему «управляемой анонимности», подразумевающей анонимность транзакций на небольшие суммы и отслеживаемость транзакций на крупные суммы. «Управляемая анонимность» реализуется посредством категоризации цифровых кошельков с различными ограничениями по объему и количеству транзакций. Для кошельков разного уровня устанавливаются разные требования к предоставлению личных данных.

Таким образом, способ доступа не играет определяющей роли в обеспечении конфиденциальности при использовании ЦВЦБ. Степень конфиденциальности является самостоятельным основанием классификации ЦВЦБ и имеет важное значение для правового регулирования. В докладе МВФ подчеркивается невозможность бинарного выбора между анонимностью и полным раскрытием информации [Lukonga, 2023]. На наш взгляд, в зависимости от степени конфиденциальности ЦВЦБ можно классифицировать на анонимные, транспарентные с порогом конфиденциальности, полностью транспарентные (или отслеживаемые). При этом конкретная модель ЦВЦБ может предполагать разную степень конфиденциальности, чтобы обеспечить оптимальный баланс между конфиденциальностью и безопасностью. Следует учитывать, что недоверие пользователей к ЦВЦБ во многом обусловлено именно опасениями по поводу конфиденциальности платежей. Поэтому гарантии конфиденциальности при использовании ЦВЦБ должны быть четко продекларированы на уровне закона и технологически обеспечены.

МВФ придает и другое правовое значение классификации ЦВЦБ на основе токена и на основе учетных записей: «С юридической точки зрения ЦВЦБ на основе токенов будет действительно новой формой денег: обязательства центрального банка, включенные в цифровой токен и обеспечиваемые путем передачи этого токена. В отличие от этого ЦВЦБ, основанная на счетах, является не новой формой денег, а просто банковскими деньгами, выраженными в цифровой форме» [Bossu et al., 2020]. Очевидно, что в данном случае речь идет не о способе доступа, а о правовом статусе ЦВЦБ как валюты, т. е. базовых денег, являющихся прямым обязательством центрального банка. Однако ключевой признак ЦВЦБ, как было показано выше, и заключается в том, что ЦВЦБ являются прямым обязательством центрального банка, а не безналичными деньгами, эмитируемыми банками. Тем не менее представляется важным указание на необходимость существенного изменения правовой базы в части наделения центрального банка полномочиями по эмиссии ЦВЦБ.

Подводя итог рассмотрению таксономии, основанной на «пирамиде ЦВЦБ», можно сделать вывод, что она не охватывает всего разнообразия дизайна ЦВЦБ. Кроме того, не все выделенные классификационные критерии имеют правовое значение. В целях создания правовой таксономии классификационные критерии таксономии «пирамиды ЦВЦБ»,

<sup>5</sup> [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb\\_statement\\_20221010\\_digital\\_euro\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf).

имеющие правовое значение, могут быть дополнены и иными основаниями для классификации ЦВЦБ, вытекающими из технологических и экономических особенностей. В качестве таковых можно выделить следующие:

- 1) в зависимости от способа осуществления платежей: онлайн и офлайн;
- 2) в зависимости от доходности: беспроцентные и с начислением процентов;
- 3) в зависимости от допустимости установления целевого контроля: программируемые и непрограммируемые.

Расширение возможности осуществления платежей в режиме офлайн может иметь важное значение для решения задачи финансовой инклюзии. ЦВЦБ, поддерживающая офлайн-платежи, позволит обеспечить доступ к финансовым услугам тем потребителям, которые из-за бедности (в ряде развивающихся стран) или из-за территориальных особенностей (как например, в России) не имеют надежной интернет-связи. Технологические возможности для этого существуют. ЦВЦБ, допускающие использование как в онлайн-, так и в офлайн-режимах, могут составить реальную конкуренцию частным цифровым валютам (криптовалютам).

ЦВЦБ призваны выполнять не только функции средства платежа, но и средства сбережения. В отличие от волатильных криптовалют курс ЦВЦБ привязан к курсу национальной валюты, и если последняя является относительно стабильной, то это позволит обеспечить защиту сбережений потребителей. Использование ЦВЦБ в качестве средства сбережения обуславливает и вопрос о получении дохода. По общему правилу начисление процентов за хранение ЦВЦБ не предполагается. Однако, как показывают исследования, модель ЦВЦБ, предусматривающая начисление процентов, является экономически более привлекательной и обладает потенциалом для стимулирования развития финансового рынка [Andolfatto, 2021; Keister, Sanches, 2023]. В любом случае окончательный выбор остается за центральным банком конкретной страны, но правовой режим такой ЦВЦБ должен отражать возможность или невозможность начисления процентов, а также устанавливать порядок их начисления.

Технологические возможности позволяют устанавливать контроль и ограничения при использовании цифровых валют. Цифровые валюты, свойства которых определены смарт-контрактами, в литературе называются «программируемыми деньгами». По словам разработчиков, смарт-контракты позволяют реализовывать «политику» таких «умных» денег, т. е. «могут определять, разрешено ли тратить деньги в данной транзакции, могут инициировать вспомогательные действия, включая побочные платежи, и могут отказаться от денег в определенных обстоятельствах» [Weber, Staples, 2022]. От программируемых денег следует отличать программируемые платежи, с помощью которых деньги переводятся автоматически при соблюдении заранее определенных условий. Они уже применяются в системе безналичных платежей.

Модель ЦВЦБ может включать в себя возможности как «программируемых денег», так и «программируемых платежей». Такая модель, в частности, предусмотрена в Концепции цифрового рубля: «Предполагается, что клиенты получают возможность самостоятельного использования смарт-контрактов, предварительно созданных финансовыми организациями и верифицированных Банком России. <...> Одним из дополнительных вариантов использования смарт-контрактов также может быть маркирование цифровых рублей, позволяющее устанавливать условия их расходования (например, определять конкретные категории товаров/услуг, которые можно будет приобрести с их помощью) и отслеживать всю цепочку прохождения маркированных цифровых рублей» [Банк России, 2021]. Маркировка цифровых рублей и есть программирование денег, которое, в частности, позволяет улучшить контроль за расходованием бюджетных средств.

Программирование ЦВЦБ вызывает оправданные опасения, так как государство получает мощный инструмент контроля над расходами граждан. В Великобритании петиция



за запрет программируемых ЦВЦБ набрала более 30 тыс. голосов<sup>6</sup>. В официальном ответе власти заверили, что не планируют программировать ЦВЦБ или ограничивать расходование денег потребителями. Член исполнительного совета Европейского центрального банка Фабио Панетта поставил под сомнение целесообразность создания программируемых ЦВЦБ: «Это будет равносильно ваучеру. Центральные банки выпускают деньги, а не ваучеры»<sup>7</sup>. Однако такой аргумент не смущает монетарные власти ряда стран. Так, Валютное управление Сингапура (MAS) в своем отчете от 31 октября 2022 г. описало потенциальные возможности использования «целевого цифрового сингапурского доллара», в том числе выпуск государственных ваучеров, которые можно потратить только на еду и напитки в течение определенного периода времени<sup>8</sup>.

Представляется, что сценарий отказа от программируемых ЦВЦБ для большинства стран мира маловероятен, поэтому исследования должны быть сосредоточены на определении допустимых правовых границ контроля со стороны государства за расходами граждан, чтобы не подорвать доверие последних к ЦВЦБ.

Таким образом, с точки зрения правового регулирования таксономия розничных ЦВЦБ должна включать в себя следующие виды:

- 1) прямая, косвенная или гибридная операционная архитектура;
- 2) анонимные, транспарентные с порогом конфиденциальности, полностью транспарентные (или отслеживаемые);
- 3) возможность осуществления онлайн- и/или офлайн-платежей;
- 4) беспроцентные или с начислением процентов;
- 5) программируемые и непрограммируемые.

При формировании правового режима конкретной модели ЦВЦБ должны быть учтены особенности, обусловленные выбором того или иного вида ЦВЦБ.

### КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦВЦБ

Во всех исследованиях ЦВЦБ подчеркивается необходимость создания четкой и ясной правовой базы для их внедрения [Nabilou, 2019]. Для формирования такой правовой базы принципиально важно определить круг вопросов, которые должны быть урегулированы. Правовая таксономия ЦВЦБ позволила выявить наиболее значимые вопросы для правового регулирования, которые могут быть сформулированы в самом общем виде следующим образом:

- 1) законодательное закрепление за центральным банком полномочий по эмиссии ЦВЦБ;
- 2) определение правового статуса ЦВЦБ как законного платежного средства;
- 3) обеспечение защиты прав потребителей путем определения правовых границ конфиденциальности данных пользователей и совершаемых ими транзакций, а также возможности установления контроля за их расходами.

В зависимости от особенностей национального законодательства в законах разного уровня (от конституции до закона о центральном банке) может быть предусмотрена возможность эмиссии только в виде банкнот или монет, соответственно, потребуются изменения в связи с внедрением цифровой формы национальной валюты. Законодательное закрепление за центральным банком страны правомочия по выпуску национальной валюты в цифровой форме должно стать фундаментом в основании правовой базы ЦВЦБ. Его отсутствие может привести к непредсказуемым правовым последствиям.

<sup>6</sup> <https://petition.parliament.uk/petitions/624159>.

<sup>7</sup> <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230123~2f8271ed76.en.html>.

<sup>8</sup> <https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2022/mas-report-on-potential-uses-of-a-purpose-bound-digital-singapore-dollar>.

Определение правового статуса ЦВЦБ как законного платежного средства включает в себя решение целого ряда вопросов, главный из которых — это обеспечить обязательность приема ЦВЦБ на территории всей страны. Фактическое отсутствие возможности повсеместного осуществления розничных расчетов с использованием ЦВЦБ будет означать и невозможность применения ряда норм гражданского и иного законодательства об исполнении денежных обязательств. Отсутствие такой возможности может быть обусловлено как техническими причинами, так и социальными. Технически довольно сложно обеспечить всех участников рынка необходимыми цифровыми инструментами для приема платежей в ЦВЦБ. Социальный аспект этой проблемы затрагивает тех граждан, которые не смогут использовать ЦВЦБ из-за отсутствия цифровых гаджетов или необходимых навыков. Как отмечается в литературе, «до тех пор, пока широкие слои населения не смогут получить технические устройства для перевода или хранения ЦВЦБ, сомнительно, что последние смогут пользоваться таким же привилегированным правовым статусом, как традиционная валюта» [Mazzetti, 2022].

Проблема продвижения ЦВЦБ как законного платежного средства особенно актуальна для тех стран, которые надеются с помощью ЦВЦБ сократить оборот наличных денег. Опыт внедрения ЦВЦБ в ряде стран показывает, что население крайне неохотно переходит на них. Так, Нигерия лидирует в мире по количеству пользователей ЦВЦБ (за ней идут Багамы и Китай)<sup>9</sup>, однако число пользователей eNaira в Нигерии составляет всего 0,5% от населения страны. Для стимулирования спроса власти Нигерии ограничили снятие наличных в банкомате, причем они сделали это вместе с обменом банкнот старого образца на новые банкноты, выпущенные для борьбы с инфляцией, установив для этого сжатые сроки, что вызывало серьезное социальное напряжение<sup>10</sup>. Китай пошел по другому пути. Так, власти города Чаншу выпустили «Уведомление о введении полной заработной платы в цифровом юане» для государственных служащих, сотрудников предприятий и персонала государственных подразделений на всех уровнях в городе<sup>11</sup>. Представляется, что вводимые ограничения в отношении иных форм денег могут нарушать права и законные интересы граждан, поэтому возможность их установления должна быть предусмотрена на уровне закона.

Еще большие опасения вызывают ЦВЦБ в связи с рисками конфиденциальности. Как показало наше исследование, при определении степени конфиденциальности ЦВЦБ важно найти компромисс между конфиденциальностью потребителя и безопасностью — как личной, так и национальной. В действующей системе наличные деньги, эмитируемые государством в лице центрального банка, обладают полной анонимностью, хотя их оборот ограничен. В то же время безналичные деньги, эмитируемые банками, легко можно отследить. Именно на банки возложены обязанности по осуществлению контроля за финансовыми операциями клиентов. При этом на банки возложены и обязанности по соблюдению банковской тайны. ЦВЦБ существенно меняет эту ситуацию: информация о транзакциях будет доступна непосредственно центральному банку, так как каждая ЦВЦБ представляет собой уникальный цифровой код, который легко отслеживается. Такая полная прозрачность расчетов с использованием ЦВЦБ нарушает неприкосновенность частной жизни. Платежи потребителя раскрывают полную информацию о нем: его потребительские предпочтения, маршруты передвижения, наличие заболеваний и др. Следует подчеркнуть, что речь идет не о единичных случаях в отношении лиц, нарушивших закон

<sup>9</sup> <https://www.statista.com/statistics/1229713/countries-with-most-mature-retail-cbdg-worldwide/>.

<sup>10</sup> <https://www.kitco.com/news/2023-02-21/Nigeria-looks-to-take-control-of-CBDC-technology-as-eNaira-rollout-stalls.html>.

<sup>11</sup> [https://mp.weixin.qq.com/s?\\_\\_biz=MzIwNDY3NDMyMw==&mid=2247564025&idx=1&sn=6ff8ea92286c52ea31c646543041cb00&chksm=973f3e85a048b79396ef4017449f051ab1f52ef97f6b8e9031d475cf5f750-5ad6036777620d1#rd](https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzIwNDY3NDMyMw==&mid=2247564025&idx=1&sn=6ff8ea92286c52ea31c646543041cb00&chksm=973f3e85a048b79396ef4017449f051ab1f52ef97f6b8e9031d475cf5f750-5ad6036777620d1#rd).

или подозреваемых в его нарушении, а в отношении миллионов добропорядочных граждан. Поэтому трудно не согласиться с выводом, что «при прочих равных условиях ЦВЦБ — как цифровая, а не физическая форма государственных денег — ограничивает индивидуальные права на неприкосновенность частной жизни» [Skinner, 2023]. Исходя из этого необходимо использовать технологическую возможность создания ЦВЦБ с порогом конфиденциальности, чтобы обеспечить в разумных пределах права граждан.

Если проблема конфиденциальности ЦВЦБ обсуждается в рамках как политических дебатов, так и академических дискуссий, то риски использования программируемых ЦВЦБ освещаются явно недостаточно. С одной стороны, программируемые ЦВЦБ позволяют контролировать расходование бюджетных и иных целевых средств, что обуславливает привлекательность их использования в качестве инструментов устойчивого развития [Yang et al., 2023; Ozili, 2022]. Однако программируемые ЦВЦБ — это ящик Пандоры. Допустив возможность программирования ЦВЦБ в определенных целях, сложно будет ограничить использование этого инструмента. Пандемия COVID-19 показала, что государства готовы жестко ограничивать права граждан, исходя из своего понимания заботы об их благе, в частности об их здоровье. Поэтому программируемые ЦВЦБ легко могут стать инструментом контроля над гражданами даже в тех странах, которые имеют глубокие демократические традиции. В связи с этим представляется целесообразным установить запрет на программирование розничных ЦВЦБ.

В настоящее время лишь несколько стран запустили в оборот ЦВЦБ, поэтому их опыт правового регулирования важен для остальных стран, центральные банки которых находятся еще на стадии их изучения [Morales-Resendiz et al., 2021]. Подходы стран к правовому обеспечению внедрения ЦВЦБ существенно разнятся.

В Нигерии законодательной основой для цифровой найры стало Руководство Центрального банка Нигерии (CBN) по регулированию eNaira (*Regulatory guidelines on the eNaira*)<sup>12</sup>. Свои полномочия по выпуску eNaira CBN обосновал ссылкой на действующий раздел 19 Закона о Центральном банке Нигерии 2007 г. Однако исследователи выразили сомнения в легитимности такого подхода, так как в этом разделе установлена обязательность утверждения президентом страны формы и дизайна банкнот и монет валюты (Obianwu, Okwor, 2023).

Китай пошел по несколько иному пути, позиционировав цифровой юань как наличные деньги в обращении (денежная масса M0). Соответственно, на цифровой юань были распространены действующие нормы, относящиеся к управлению денежными средствами, включая Закон КНР о Народном банке Китая (2003 г.), Закон КНР о коммерческих банках (1995 г.) и Постановление КНР об управлении юанями (2000 г.). Такое решение является по своей сути правовой фикцией, так как цифровой юань не обладает вещественной формой и по целому ряду характеристик не соответствует наличным деньгам. Кроме того, в статье 2 Постановления КНР об управлении юанями прямо указано, что юань имеет две формы: монеты и банкноты.

Правовой статус цифрового юаня был определен в докладе рабочей группы Progress of Research & Development of E-CNY in China<sup>13</sup>, опубликованном в 2021 г. В данном докладе содержится определение цифрового юаня как цифровой версии фиатной валюты, выпущенной НБК и управляемой уполномоченными операторами, которая выступает в качестве гибридного платежного инструмента со статусом законного платежного средства. В документе также описывается дизайн цифрового юаня, включая его принципы и основные характеристики. В части правового регулирования указываются как действующие

<sup>12</sup> <https://www.cbn.gov.ng/Out/2021/FPRD/eNairaCircularAndGuidelines%20FINAL.pdf#page=10&zoom=100,92,290>.

<sup>13</sup> <http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4157443/4293696/2021071614584691871.pdf>.

законы, так и законопроект закона КНР о Народном банке Китая (пересмотренный проект для комментариев)<sup>14</sup>, опубликованный в 2020 г. Данный законопроект, в частности, содержит прямое указание на то, что «юань охватывает как физические, так и цифровые формы».

Как отмечает известный китаевед П. В. Трошинский, «Китайские власти не спешат принимать трудноизменяемые законы, предпочитая правотворческий эксперимент либо «ручное управление» цифровой сферы. Это позволяет контролировать процессы цифровизации и принимать необходимые для них нормативные правовые акты только тогда, когда для этого «созреют» достаточные условия» [Трошинский, 2022]. Тем не менее в Китае делаются заявления на официальном уровне<sup>15</sup> о необходимости скорейшего принятия законов для уточнения правового статуса цифрового юаня и обеспечения правовой защиты пользователей, особенно в части их конфиденциальности [Ми, 2022]. Следует отметить, что в отличие от Нигерии Китай реализует пилотный проект цифрового юаня не на территории всей страны, а в отдельных провинциях. По мере масштабирования проекта, очевидно, будет совершенствоваться и правовая база на основе имеющегося опыта.

Таким образом, общественная значимость вопросов, которые должны быть решены при создании правовой базы ЦВЦБ, обуславливает необходимость правового регулирования ЦВЦБ на уровне законов. В свою очередь, принятие законов означает прохождение довольно длительной процедуры, позволяющей выработать консолидированное общественное мнение по наиболее дискуссионным вопросам.

### ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЦИФРОВОГО РУБЛЯ

В России с 1 августа 2023 г. вступил в силу Федеральный закон от 24.07.2023 № 340-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о цифровом рубле), предусматривающий внесение изменений в шесть федеральных законов в связи с внедрением цифрового рубля. Поправки в Гражданский кодекс Российской Федерации были внесены отдельным законом — Федеральным законом от 24.07.2023 № 339-ФЗ «О внесении изменений в статьи 128 и 140 части первой, часть вторую и статьи 1128 и 1174 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации».

Таким образом, Россия стала первой страной в мире, в которой создана правовая база на уровне законов для внедрения ЦВЦБ. Однако количество вносимых поправок создает лишь видимость тщательной проработанности правовых вопросов, относящихся к цифровому рублю. Они носят скорее юрико-технический характер, закрепляя в действующих законах новые понятия, связанные с внедрением цифрового рубля. Нельзя не отметить, что в Концепции цифрового рубля [Банк России, 2021] правовым вопросам не было уделено достаточно внимания, что вызвало справедливую критику представителей юридической науки [Василевская, 2023; Шумилова, 2022; Габов, 2021]. Поэтому не удивительно, что многие концептуальные правовые проблемы, обусловленные технологическим характером цифрового рубля, остались не решенными в принятом законодательстве.

<sup>14</sup> <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4115077/index.html>.

<sup>15</sup> [https://mp.weixin.qq.com/s?\\_\\_biz=MzA4MzA1MjIzOQ==&mid=2650737540&idx=1&sn=e449d5cc6b57b903f313f748158436&chksm=87f7f824b0807132b0e69d2d5d1ae542bd8b407d37111a9f6fd656fc128c12dff5b92f6e64f5&mpshare=1&scene=1&srcid=0307I0BPuuMeLrN6BWVy87J&share\\_r\\_sharetime=1646641649595&share\\_r\\_shareid=1029515f621f5e03b89079e7de8d2fd6&exportkey=AWigsnXSDm7Njso2BgXBFWE%3D&acctmode=0&pass\\_ticket=Zk6agjeD1DgEEgQmmwRuKahUFzhw8cn%2B7nggmYTq2QYnGf007eDjEY3pn44Ypm85&wx\\_header=0#rd](https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA4MzA1MjIzOQ==&mid=2650737540&idx=1&sn=e449d5cc6b57b903f313f748158436&chksm=87f7f824b0807132b0e69d2d5d1ae542bd8b407d37111a9f6fd656fc128c12dff5b92f6e64f5&mpshare=1&scene=1&srcid=0307I0BPuuMeLrN6BWVy87J&share_r_sharetime=1646641649595&share_r_shareid=1029515f621f5e03b89079e7de8d2fd6&exportkey=AWigsnXSDm7Njso2BgXBFWE%3D&acctmode=0&pass_ticket=Zk6agjeD1DgEEgQmmwRuKahUFzhw8cn%2B7nggmYTq2QYnGf007eDjEY3pn44Ypm85&wx_header=0#rd).

В Законе о цифровом рубле так и не получил закрепления правовой режим цифрового рубля как прямого обязательства Банка России, обладающего монопольным правом на его эмиссию. В ст. 4 и ст. 29 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее — Закон о ЦБ РФ) указывается, что Банк России монопольно осуществляет эмиссию наличных денег. Соответственно, для эмиссии цифровых рублей требуется расширить его функционал. Однако в Законе о цифровом рубле отсутствует положение о том, кто будет осуществлять эмиссию цифрового рубля. В п. 1 ст. 2 данного закона функции Банка России дополнены лишь указанием на то, что он «организует и обеспечивает функционирование платформы цифрового рубля».

Справедливости ради следует отметить, что в юридической литературе поднимался вопрос о наличии коллизии между положениями Конституции РФ и Законом о ЦБ РФ. Согласно п. 1 ст. 75 Конституции РФ Банк России наделен исключительными полномочиями по осуществлению денежной эмиссии без указания на форму денег. Закон о ЦБ РФ, по существу, ограничивает эти полномочия эмиссией только наличных денег, что отражает фактическую ситуацию, когда безналичную денежную эмиссию осуществляют кредитные организации. Как указывается в исследовании [Гейвандов, 2021, с. 215], «введение в обращение новой — «цифровой» формы рубля — без решения уже имеющегося противоречия между Конституцией РФ, федеральным банковским законодательством и банковской практикой, которое связано с эмиссией кредитными организациями безналичных рублей, законодатель и Банк России могут спровоцировать очередную проблему в сфере денег и кредита». С этим утверждением трудно не согласиться. Представляется необходимым не только устранить данную правовую коллизию, но и прямо закрепить полномочия Банка России по эмиссии цифрового рубля.

Другая проблема, связанная с обеспечением приемлемого уровня анонимности для пользователей платформы цифрового рубля, решена законодателем сугубо формально — путем распространения действующих норм о банковской тайне на оператора платформы цифрового рубля — Банк России, а также на участников платформы цифрового рубля. Эффективность норм о банковской тайне в сфере безналичных платежей вызывает обоснованные сомнения как из-за доступности составляющих ее сведений для органов государственной власти (следственных, налоговых и др.), так и из-за массовых утечек персональных данных из банковской системы. По данным компании InfoWatch, число утечек данных в российском финансовом секторе за 2022 г. выросло на 71% в сравнении с 2021 г.<sup>16</sup> Технологические особенности платформы цифрового рубля, обуславливающие полную прозрачность транзакций с его использованием, существенно усугубляют эти проблемы.

Ключевой задачей правового регулирования оборота цифрового рубля является обеспечение и защита прав и интересов пользователей платформы цифрового рубля — физических и юридических лиц. Подробная регламентация прав и обязанностей оператора платформы цифрового рубля, участников и пользователей данной платформы закреплена в главе 4.2 «Платформа цифрового рубля» Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее — Закон о НПС).

Оператор платформы наделен практически неограниченными полномочиями по установлению правил платформы цифрового рубля, а также полномочиями по контролю за их соблюдением (ст. 30.7 Закона о НПС). Между оператором цифровой платформы и ее участником (в качестве которого выступает уполномоченная кредитная организация) предусматривается заключение договора, в силу которого участник будет действовать за

<sup>16</sup> <https://www.infowatch.ru/company/presscenter/news/kolichestvo-utechek-dannykh-v-finansovom-sektore-rf-vyroslo-na-71-protsent>.

счет оператора от его или от своего имени (п. 18 ст. 30.7 Закона о НПС). Таким образом, участник платформы выступает в качестве посредника между оператором платформы цифрового рубля и пользователем, с которым у участника заключен договор банковского счета для осуществления безналичных платежей. Основной обязанностью участника платформы является обеспечение доступа своего клиента к платформе цифрового рубля, позволяющего последнему стать пользователем данной платформы.

Основные права и обязанности пользователей платформы цифрового рубля сформулированы в ст. 30.8 «Договор счета цифрового рубля» Закона о НПС. В законе не получило закрепления легальное определение нового договора, он описывается путем перечисления основных обязанностей оператора платформы цифрового рубля. Исходя из буквального толкования ст. 30.8 Закона о НПС можно сделать вывод, что субъектами данного договора выступают оператор и пользователь платформы цифрового рубля.

При заключении данного договора пользователю открывается счет цифрового рубля, который является разновидностью банковского счета. Однако не допускается открытие совместных счетов цифрового рубля, формирование группы счетов цифрового рубля, а также заключение договора счета цифрового рубля в драгоценных металлах (п. 6 ст. 30.8 Закона о НПС). Отсутствует и возможность открытия вкладов в цифровых рублях (часть восьмая ст. 5 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»), а также выдача кредитов в цифровых рублях.

Соответственно, счет цифрового рубля может использоваться только для переводов и платежей, которые осуществляются в рамках платформы цифрового рубля. На уровне закона не решен вопрос об обмене цифрового рубля на другие формы рубля. О возможности перевода цифровых рублей в безналичные денежные средства упоминается лишь при закрытии счета цифрового рубля (п. 10 ст. 30.8 Закона о НПС). Несмотря на то что в докладе «Концепция цифрового рубля» [Банк России, 2021, с. 9] пользователям было обещано создание специального сервиса «по осуществлению бесшовных платежей с переводом из цифровых рублей в безналичные и наличные, а также из наличных и безналичных рублей в цифровые», из официальных ответов Банка России<sup>17</sup> следует, что обналичить цифровые рубли можно только через безналичные денежные средства.

Основные гарантии защиты прав пользователей закреплены в п. 5 ст. 30.8 Закона о НПС, в котором прямо указано на отсутствие у оператора платформы права определять и контролировать направления использования цифровых рублей пользователями, а также устанавливать ограничения их прав на распоряжение цифровыми рублями по своему усмотрению. Исключения из общего правила могут быть установлены на уровне закона или договора. Такие ограничения уже установлены в интересах кредиторов в Федеральном законе от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и Федеральном законе от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». В рамках договора счета цифрового рубля пользователь может определить направления и условия осуществления платежей цифровыми рублями с использованием смарт-контрактов. Соответственно, возможность использования «программируемых денег» — цифровых рублей в настоящее время предусмотрена только на основании договора счета цифрового рубля.

Однако опасения вызывают положения п. 13 ст. 30.8 Закона о НПС, предусматривающие возможность внесения изменений в договор оператором платформы в одностороннем порядке. Пользователь платформы лишь уведомляется о внесении таких изменений. Представляется, что данное положение существенно нарушает конституционные права граждан — пользователей платформы цифрового рубля. Согласно правовой позиции Конституционного суда РФ гражданин является экономически слабой стороной в банковских отношениях. Как указано в Постановлении Конституционного суда РФ от 23.02.1999

---

<sup>17</sup> <https://www.cbr.ru/faq/dr/>.

№ 4-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года “О банках и банковской деятельности” в связи с жалобами граждан О. Ю. Веселяшкиной, А. Ю. Веселяшкина и Н. П. Лазаренко», «отсутствие в законе норм, вводящих обоснованные ограничения для экономически сильной стороны в договоре срочного банковского вклада, приводит к чрезмерному ограничению (умалению) конституционной свободы договора и, следовательно, свободы не запрещенной законом экономической деятельности для гражданина, заключающего такой договор». С 1999 г. российское законодательство, прежде всего гражданское, пополнилось нормами, ограничивающими возможности стороны, осуществляющей предпринимательскую деятельность, изменять в одностороннем порядке условия обязательства с участием граждан (например, ст. 310 Гражданского кодекса РФ).

С формально-юридической точки зрения Банк России, выступая в качестве оператора платформы цифрового рубля, не осуществляет предпринимательскую деятельность, но очевидно, что в договорных отношениях с гражданами является сильной стороной, и не только экономически сильной. Банк России является особым публично-правовым институтом, «его полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения»<sup>18</sup>. Наделение Банка России безусловным правом на одностороннее изменение договора счета создает правовую неопределенность для его пользователей и может существенно затруднить внедрение цифрового рубля.

Следует отметить, что глава 4 Закона о НПС, содержащая нормы о платформе цифрового рубля, очерчивает лишь правовые границы для субъектов правоотношений, опосредующих оборот цифрового рубля. Более детальная регламентация данных отношений планируется на уровне правового акта Банка России — «Положения о платформе цифрового рубля».

Таким образом, Банк России наделен практически неограниченными полномочиями в отношении оборота цифрового рубля: устанавливать для себя как для оператора платформы цифрового рубля правила; наблюдать за их соблюдением; контролировать их соблюдение участниками платформы; заключать договоры с пользователями и изменять их в одностороннем порядке. При этом ответственность оператора платформы как перед участниками платформы, так и перед пользователями не установлена. Представляется, что такая правовая конструкция является крайне несбалансированной и чревата нарушением прав участников и пользователей платформы. В наиболее уязвимом положении могут оказаться граждане — пользователи цифрового рубля, особенно если власти примут решение об обязательном использовании цифрового рубля в тех или иных сферах, либо для тех или иных категорий получателей бюджетных средств.

Следует отметить, что первоначально планировалось закрепление главы о договоре счета с использованием цифрового рубля (договор цифрового счета) в Гражданском кодексе РФ. Однако после сокрушительной критики законопроекта № 270852-8 в экспертном заключении Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства<sup>19</sup> был выбран более легкий путь: правила о договоре были внесены в Закон о НПС.

Тем не менее в Гражданский кодекс РФ (далее — ГК РФ) был внесен ряд дополнений, которые являются принципиальными для определения правовой природы цифрового

<sup>18</sup> [https://www.cbr.ru/about\\_br/bankstatus/](https://www.cbr.ru/about_br/bankstatus/).

<sup>19</sup> [http://privlaw.ru/upload/iblock/a9a/m810zp2fryh7wjh25rndbjrvyaaak9m0/1.%20%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F\\_%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9%20%D1%80%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%8C%20%281%29.pdf](http://privlaw.ru/upload/iblock/a9a/m810zp2fryh7wjh25rndbjrvyaaak9m0/1.%20%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F_%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9%20%D1%80%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%8C%20%281%29.pdf).

рубля. Цифровой рубль закреплен в качестве объекта гражданских прав в ст. 128 ГК РФ: «после слов “безналичные денежные средства” дополнить словами “в том числе цифровые рубли”». В ст. 140 ГК РФ «Деньги (валюта)» расчеты с цифровыми рублями также отнесены к категории безналичных. Буквальное толкование данных норм позволяет сделать вывод, что с юридической точки зрения цифровые рубли являются разновидностью безналичных денежных средств, а не «цифровой формой российской национальной валюты» или «третьей формой рубля», как его позиционирует Банк России<sup>20</sup>.

Отнесение цифровых рублей к категории безналичных денег обусловило и распространение положений главы 45 ГК РФ «Банковский счет» на договор счета цифрового рубля, однако только в части, не противоречащей Закону о НПС (п. 7 ст. 845 ГК РФ). Особые правила установлены и в отношении расчетов с цифровыми рублями, так как они могут осуществляться только на платформе цифрового рубля (ст. 861 ГК РФ).

Таким образом, с одной стороны, цифровой рубль признается разновидностью безналичных денежных средств, что существенно нивелирует его специфику, с другой стороны, подчеркиваются особенности расчетов с его использованием. Такой подход законодателя нельзя назвать последовательным, и он вызывает множество вопросов о пределах применения норм гражданского законодательства к отношениям, связанным с оборотом цифрового рубля. Их рассмотрение выходит за рамки настоящей статьи, так как масштаб законодательных новел обуславливает необходимость отдельного исследования.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило выявить ряд проблем, связанных с формированием правовых основ ЦВЦБ в различных странах мира. Обоснована необходимость использования узкого понятия ЦВЦБ по мере развития процесса цифровизации государственных финансов. Впервые ЦВЦБ были отграничены от других цифровых активов, выпускаемых государством, которые предлагается квалифицировать в качестве государственных цифровых финансовых инструментов. Анализ таксономии розничных ЦВЦБ с точки зрения правового регулирования показал, что ЦВЦБ в зависимости от дизайна могут ущемлять права потребителей на неприкосновенность частной жизни. Такие характеристики ЦВЦБ, как отслеживаемость и программируемость, создают угрозу для конфиденциальности их пользователей, а также способствуют усилению контроля государства за жизнью граждан. Как показало исследование опыта зарубежных стран по внедрению ЦВЦБ, недостаток доверия со стороны граждан может привести к попыткам использования административных методов, что чревато возникновением социального напряжения в обществе.

На основе анализа законодательства о цифровом рубле сделан вывод о существенном дисбалансе прав и обязанностей субъектов платформы цифрового рубля. Банк России, как оператор платформы, наделен широкими полномочиями как по установлению правил функционирования платформы цифрового рубля, так и по контролю за их соблюдением. При этом правовые гарантии защиты прав граждан – пользователей платформы цифрового рубля в законодательстве не получили достаточного закрепления, что может существенно затруднить его внедрение.

---

<sup>20</sup> <https://www.cbr.ru/fintech/dr/>.



Список источников / References

1. Доклад для общественных консультаций «Цифровой рубль» / Москва: Банк России, 2020 / Bank of Russia (2020). Report for Public Consultations “Digital ruble”. Moscow, 2020.
2. Доклад «Концепция цифрового рубля» / Банк России, апрель 2021 / Bank of Russia (2021). Report “The Concept of the Digital Ruble”. April. Available at: [https://www.cbr.ru/Content/Document/File/120075/concept\\_08042021.pdf](https://www.cbr.ru/Content/Document/File/120075/concept_08042021.pdf).
3. Василевская Л. Ю. Цифровой рубль: взгляд цивилиста на проблему // Lex russica. 2023. Т. 76. № 1. С. 9–19 / Vasilevskaya L.Yu. (2023). A Digital Ruble: A Civilist's View of the Problem. *Lex russica*, 76 (1), 9–19. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2023.194.1.009-019>.
4. Доклад для публичных обсуждений «Цифровой тенге» / Национальный Банк Казахстана, 2021 / National Bank of Kazakhstan (2021). Report for Public Discussions “Digital Tenge”.
5. Габов А. В. Цифровой рубль центрального банка как объект гражданских прав // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 4. С. 55–65 / Gabov A.V. (2021). A Digital Ruble of the Central Bank as a Civil Rights Object. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava — Actual Problems of Russian Law*, 16 (4), 55–65. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.125.4.055-065>.
6. Гейвандов Я. А. Надзор и контроль в условиях предстоящего введения в России «цифрового рубля» / Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции. Под ред. А. В. Мартынова. Нижний Новгород, 2021. С. 209–222 / Geyvandov Y.A. (2021). Supervision and Control in the Conditions of the Forthcoming Implementation of the “Digital Ruble” in Russia. *Actual Issues of Control and Supervision in Socially Important Spheres of Activity of Society and the State. Materials of the 6th All-Russian scientific-practical conference*. Ed. by A.V. Martynov. Nizhny Novgorod, 2021. P. 209–222.
7. Кочергин Д. А. Современные модели систем цифровых валют центральных банков // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2021. Т. 37. Вып. 2. С. 205–240 / Kochergin D.A. (2021). Modern Models of Digital Currency Systems of Central Banks. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Ekonomika — Bulletin of St. Petersburg University. Economy*. 37 (2), 205–240. <https://doi.org/10.21638/spbu05.2021.202>.
8. Семеко Г. В. Суверенная цифровая валюта: новые возможности для трансграничных платежей // Финансовый журнал. 2022. Т. 14. № 4. С. 108–121 / Semeko G.V. (2022). Central Bank Digital Currency: New Opportunities for Cross-Border Payments. *Financial Journal*, 14 (4), 108–121. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-4-108-121>.
9. Синельникова-Мурылева Е. В. Цифровые валюты центральных банков: потенциальные риски и выгоды // Вопросы экономики. 2020. № 4. С. 147–159 / Sinelnikova-Muryleva E.V. (2020). Central Bank Digital Currencies: Potential Risks and Benefits. *Voprosy Ekonomiki*, 4, 147–159. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-4-147-159>.
10. Трошинский П. В. Цифровизация Китая в 21 в.: политико-правовой аспект / Стратегическое партнерство России и Китая в меняющемся мире: материалы международной научной конференции. Москва, 25–26 мая 2022. Под ред. Л. В. Санниковой. Москва, 2022. С. 37–46 / Troshchinsky P.V. (2022). Digitalization of China in the 21st Century: Political and Legal Aspect. *Strategic Partnership Between Russia and China in a Changing World: proceedings of the international scientific conference*. Moscow, May 25–26. Ed. L.V. Sannikova. Moscow, 2022. P. 37–46.
11. Шумилова В. В. Цифровой рубль Банка России как новая форма национальной валюты // Правовая парадигма. 2022. Т. 21. № 2. С. 156–162 / Shumilova V.V. (2022). Digital Ruble of the Bank of Russia as a New Form of National Currency. *Pravovaya paradigma — Legal Concept*, 21 (2), 156–162. <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2022.2.20>.
12. Andolfatto D. (2021). Assessing the Impact of Central Bank Digital Currency on Private Banks. *The Economic Journal*. 131 (634), 525–540. <https://doi.org/10.1093/ej/ueaa073>.
13. Appendino M. et al. (2023). Crypto Assets and CBDCs in Latin America and the Caribbean: Opportunities and Risks. IMF Working Paper 23/37. February 17. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/02/17/Crypto-Assets-and-CBDCs-in-Latin-America-and-the-Caribbean-Opportunities-and-Risks-529717>.
14. Auer R., Boehme R. (2020). The technology of retail central bank digital currency. *BIS Quarterly Review*. March. Available at: [https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt2003j.htm](https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2003j.htm).
15. Bech M., Garratt R. (2017). Central bank cryptocurrencies. *BIS Quarterly Review*, September. Available at: [https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt1709f.pdf](https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1709f.pdf).
16. Bossu W. et al. (2020). Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations. IMF Working Papers, November. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/11/20/Legal-Aspects-of-Central-Bank-Digital-Currency-Central-Bank-and-Monetary-Law-Considerations-49827>.
17. Griffoli T.M., Peria M.S.M., Agur I. et al. (2018). Casting Light on Central Bank Digital Currencies. IMF, November 12. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/11/13/Casting-Light-on-Central-Bank-Digital-Currencies-46233>.

18. Gross J., Sedlmeir J., Babel M. et al. (2021). Designing a Central Bank Digital Currency with Support for Cash-Like Privacy. SSRN. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3891121>.
19. Handayani F., Yuliana F. (2022). Design and legal aspect of central bank digital currency: a literature review. *Journal of Central Banking Law and Institutions*, 1 (3), 509–536. <https://doi.org/10.21098/jcli.v1i3.35>.
20. Hoang Y.H., Ngo V.M., Vu N.B. (2023). Central bank digital currency: A systematic literature review using text mining approach. *Research in International Business and Finance*, 64 (1), 101889. <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2023.101889>.
21. Keister T., Sanches D. (2023). Should Central Banks Issue Digital Currency? *The Review of Economic Studies*, 90 (1), 404–431. <https://doi.org/10.1093/restud/rdac017>.
22. Lukonga I. (2023). Monetary Policy Implications of Central Bank Digital Currencies: Perspectives on Jurisdictions with Conventional and Islamic Banking Systems. IMF. March 17. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/03/17/Monetary-Policy-Implications-Central-Bank-Digital-Currencies-Perspectives-on-Jurisdictions-531074>.
23. Mazzetti F. (2022). The Legal Obstacles on the Road to Central Bank Digital Currency (CBDC): The Digital Euro Project. SSRN, June 15. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4176167>.
24. Morales-Resendiz R., Ponce J., Picardo P. et al. (2021). Implementing a retail CBDC: Lessons learned and key insights. *Latin American Journal of Central Banking*, 2 (1).
25. Mu C. (2022). Balancing Privacy and Security: Theory and Practice of the E-CNY's Managed Anonymity. *Journal of Economic Literature*. Available at: <http://www.pbc.gov.cn/en/3935690/3935759/4696666/2022110110364344083.pdf>.
26. Nabilou H. (2019). Central Bank Digital Currencies: Preliminary Legal Observations. *Journal of Banking Regulation*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3329993>.
27. Obianwu C., Okwor K. (2023). Central Bank Digital Currencies: Analytical and Operational Primer on the eNaira. *University of Cambridge Faculty of Law Research*, 11. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4288486>.
28. Ozili P.K. (2022). Circular Economy and Central Bank Digital Currency. *Circular Economy and Sustainability*, 2, 1501–1516. <https://doi.org/10.1007/s43615-022-00170-0>.
29. Skinner C.P. (2023). Central Bank Digital Currency as New Public Money. *University of Pennsylvania Law Review*, 172. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4360665>.
30. Yang Q., Zheng M., Wang Y. (2023). The Role of CBDC in Green Finance and Sustainable Development. *Emerging Markets Finance and Trade*. <http://dx.doi.org/10.1080/1540496X.2023.2185096>.
31. Weber I., Staples M. (2022). Programmable money: next-generation blockchain-based conditional payments. *Digital Finance*, 4, 109–125. <https://doi.org/10.1007/s42521-022-00059-5>.

### Информация об авторе

**Лариса Владимировна Санникова**, доктор юридических наук, профессор, профессор РАН, руководитель Центра правовых исследований цифровых технологий Государственного академического университета гуманитарных наук, г. Москва

### Information about the author

**Larisa V. Sannikova**, Doctor of Legal Sciences, Professor, Professor of the Russian Academy of Sciences, Head of Centre for Legal Research of Digital Technologies, State Academic University for the Humanities, Moscow

Статья поступила в редакцию 06.06.2023  
Одобрена после рецензирования 10.08.2023  
Принята к публикации 05.10.2023

Article submitted June 6, 2023  
Approved after reviewing August 10, 2023  
Accepted for publication October 5, 2023