

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

*На правах рукописи*

**Недров Артём Анатольевич**

**Публично-правовой режим выпуска и обращения  
цифровых валют центральных банков**

Специальность

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2026

Диссертация подготовлена на кафедре правовых основ управления факультета государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова

- Научный руководитель** – *Лексин Иван Владимирович, доктор юридических наук, доцент.*
- Официальные оппоненты** – *Крохина Юлия Александровна, доктор юридических наук, профессор, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Высшая школа государственного аудита (факультет), кафедра правовых дисциплин, заведующий;*
- *Кудряшова Екатерина Валерьевна, доктор юридических наук, доцент, Сибирский университет потребительской кооперации, юридический факультет, кафедра конституционного и административного права, профессор;*
- *Поветкина Наталья Алексеевна, доктор юридических наук, профессор, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, отдел финансового, налогового и бюджетного законодательства, заведующий.*

Защита диссертации состоится «19» марта 2026 г. в 17 часов 00 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд. 536а.

E-mail: [dissovet@law.msu.ru](mailto:dissovet@law.msu.ru)

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/3775>.

Автореферат разослан «\_\_\_» февраля 2026 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук

Н.С. Малютин

# I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

## **Актуальность темы исследования**

Цифровизация охватывает все большее число сфер общественной жизни, включая экономику, финансы и право. Среди актуальных тенденций общественного развития особую значимость приобретает трансформация традиционной денежной системы под влиянием новых технологий. Появление криптовалют существенным образом сказалось на функционировании финансовой сферы, поставив перед государством и правовой системой новые вызовы и задачи. Использование в торговом обороте частных цифровых валют, не имеющих обеспечения со стороны государства, потребовало разработки специальных правовых механизмов, способных обеспечить стабильность, прозрачность и безопасность регулируемых общественных отношений, возникающих в связи с таким использованием.

Реагируя на рост популярности криптовалют в качестве альтернативной формы расчётов, государства начали разрабатывать собственные цифровые валюты. Цифровые валюты центральных банков запущены или находятся на финальных стадиях тестирования уже более чем в 25 странах. Их выпуск представляет собой попытку сохранить контроль над денежной массой, обеспечить стабильность национальной валюты и адаптировать правовую систему к реалиям цифровой экономики. Цифровые валюты центральных банков, в отличие от криптовалют, имеют государственную поддержку и могут стать важным инструментом реализации денежно-кредитной политики государства.

Таким образом, формирование публично-правового режима выпуска и обращения цифровых валют центральных банков обусловлено исторически сложившимся стремлением стран к созданию государственной монетарной монополии. Цифровые валюты центральных банков выступают как правовой и

институциональный ответ государства, направленный на укрепление контроля за денежным обращением и защиту национальной финансовой системы.

На сегодняшний день в большинстве стран мира внедрение цифровых валют центральных банков находится на начальной стадии. Однако уже сейчас очевидно, что их потенциал значительно шире, чем просто замена наличным деньгам. В перспективе они могут стать основой для более эффективных механизмов трансграничных платежей, что особенно актуально в условиях глобализации и развития международной торговли. Снижение издержек, повышение скорости и прозрачности операций открывают новые возможности как для частных лиц, так и для бизнеса и государства.

Формирование массива законодательства о цифровых валютах далеко от завершения. Его становление сопряжено с неопределённостью, пробельностью, фрагментарностью, противоречивостью правового регулирования. В этой связи актуализируются осмысление складывающегося публично-правового режима выпуска и обращения цифровых валют и выработка предложений по его совершенствованию.

Необходимость разработки комплексного правового подхода к регулированию выпуска и обращения цифровых валют центральных банков обусловлена и тем, что их внедрение затрагивает фундаментальные аспекты государственного управления, включая вопросы суверенитета, финансовой безопасности, защиты прав граждан и обеспечения стабильности всей финансовой системы.

Особую значимость анализ данной проблематики приобретает в свете реализуемого в настоящее время проекта по введению цифрового рубля в Российской Федерации. Банк России активно работает над разработкой концепции российской цифровой валюты, определяя её статус<sup>1</sup>, механизмы выпуска и обращения. Появление цифрового рубля представляет собой значимый шаг в развитии национальной финансовой системы и требует тщатель-

---

<sup>1</sup> В пояснительной записке к проекту Федерального закона от 24 июля 2023 г. № 340-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» употреблено словосочетание «правовой статус цифрового рубля», но с точки зрения юридической техники оно не вполне корректно.

ной проработки правового регулирования. Учитывая, что Россия является крупной экономикой с высоким уровнем государственного вмешательства, опыт формирования правового режима выпуска и обращения цифрового рубля может стать важным практическим прецедентом для других стран и одновременно потребует теоретического обоснования.

### **Степень научной разработанности темы исследования**

Поскольку цифровые валюты лишь начинают входить в публично-правовую практику, их научное осмысление еще не достигло значительного масштаба. Основой для установления правовой природы цифровых валют выступают работы исследователей, посвященные изучению правовой природы денег и правового регулирования денежного обращения вообще. Подобные проблемы рассматривались в трудах М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, Л.Г. Ефимовой, М.А. Коростелёва, Л.А. Лунца, Н.А. Поветкиной, а также в диссертационных работах М.В. Гудковой, Ч.С. Кодзаева, А.А. Ситника.

Для раскрытия публично-правового режима выпуска и обращения цифрового рубля существенное значение имеют научные работы, посвящённые определению публично-правового статуса Центрального банка Российской Федерации, среди которых труды таких учёных, как С.А. Авакьян, М.Л. Башкатов, С.А. Беляев, Д.Р. Бикбулатова, Е.В. Жильникова, Е.В. Лунгу, Е.Н. Пастушенко, М.В. Пресняков, А.И. Прокопьев, М.В. Столяренко, Э.А. Шарипова.

Юридическое осмысление феномена было начато цивилистикой. В частности, в работах Е.Г. Авакян, М.Л. Башкатова, А.Г. Гузнова, Л.Г. Ефимовой, М.А. Коростелёва, Л.Ю. Михеевой, Л.В. Новоселовой, М.А. Рожковой, А.И. Савельева, С.В. Сарбаша, И.В. Судеца, Р.М. Янковского проведен анализ цифровых валют как новой правовой категории и определено положение посвященных им правовых норм в системе права.

Публично-правовое же регулирование выпуска и обращения цифровых валют часто остается за пределами интересов исследователей. Существующие публикации как правило фокусируются на рассмотрении отдельных вопросов: определение понятий, систематизация правовых норм, отраслевые

правовые механизмы. Среди работ такого рода к числу наиболее значимых следует отнести исследования С.А. Андриюшина, И.Ш. Исмаилова, Ю.А. Крохиной, Г.В. Кукушкина, О.В. Лосевой, А. Лузгиной, И.С. Мочалкиной, Т.Э. Рождественской, Л.В. Санниковой, А.В. Турбанова.

Ряд работ посвящен правовой природе и особенностям правового режима выпуска и обращения российской цифровой валюты Центрального банка России – цифрового рубля. Эти вопросы затрагиваются в публикациях таких исследователей как: П.В. Алексеев, С.Ю. Белоконев, Н.И. Быканова, О.В. Ваганова, К.М. Гревцева, Г.Г. Егоров, Л.Г. Ефимова, А.Б. Иванюженко, Н.В. Козинец, Д.И. Кононыхин, Ю.А. Крохина, Е.В. Кудряшова, Г.В. Кукушкин, В.Я. Пищик, Т.Э. Рождественская, Л.В. Санникова, А.А. Ситник, И.И. Сорокин, В.В. Пшеничников, А.В. Турбанов.

Поскольку правовое регулирование выпуска и обращения цифровых валют в Российской Федерации находится на стадии формирования, важное значение имеют работы, посвященные зарубежной юридической практике. Среди ее исследователей можно отметить таких авторов как: Ф. Аннунциата, Р. Ауэр, К. Баронтини, Р. Бёме, В. Боссу, М. Гроблер, Б. Йоосен, Л.Э. Кардозу, Т. Кун-прасерт, Х. Набилу, Л. Сарай, К. Хаджиеммануил, Х. Холден, Н. Цуда, З. Чжан.

Несмотря на возрастающий интерес к данной проблематике, до настоящего времени отсутствует комплексное правовое освещение публично-правового режима выпуска и обращения цифровых валют в целом и цифрового рубля в частности. Большинство работ ограничивается отдельными аспектами проблемы – правовой природой цифровых валют и цифрового рубля, их эмиссией, регулированием или функциональным назначением. Это обуславливает актуальность комплексного исследования публично-правового режима выпуска и обращения цифровых валют с учётом действующего законодательства и перспектив его совершенствования.

**Целью исследования** является выявление проблем в сфере публично-правового регулирования выпуска и обращения цифровых валют, а также предложение способов их решения.

Достижению поставленной цели послужили следующие задачи:

1. Определить деньги как публично-правовую категорию, а также систематизировать смежные понятия, необходимые для понимания правового режима цифровых валют центральных банков.

2. Выявить предпосылки формирования публично-правовых режимов цифровых валют центральных банков, включая исторические, экономические и технологические факторы, обусловившие их появление и развитие в различных национальных правовых системах.

3. Отграничить цифровые валюты центральных банков от смежных явлений – частных криптовалют, токенизированных активов и платёжных инструментов, основанных на блокчейне.

4. Выявить сложившиеся в мировой практике подходы к определению правовой сущности цифровых валют центральных банков.

5. Сопоставить практику разработки и внедрения национальных цифровых валют в различных юрисдикциях и оценить их применимость в условиях российской правовой системы.

6. Дать комплексную характеристику современному публично-правовому режиму выпуска и обращения цифровых валют центральных банков, включая нормативное закрепление их статуса, порядок эмиссии, полномочия эмитента и гарантии участников оборота.

7. Установить правовую природу цифрового рубля в контексте российского законодательства и выявить недоработки в правовом регулировании его выпуска и обращения.

8. Выявить правовые и организационные характеристики функционирования платформы цифрового рубля, включая режим доступа для участников оборота, порядок исполнения операций и механизмы защиты прав пользователей.

9. Определить правовые риски законодательного закрепления за цифровым рублём статуса официального платёжного средства.

10. Раскрыть содержание публично-правового статуса Банка России в качестве оператора платформы цифрового рубля, оценить правовые последствия совмещения им функций регулятора, эмитента и оператора государственно значимой платформы, выявить потенциальные конфликты интересов и предложить пути их устранения.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся по поводу выпуска и обращения цифровых валют центральных банков.

**Предметом исследования** выступает установленный нормами публичного права Российской Федерации и зарубежных государств порядок выпуска и обращения цифровых валют центральных банков, практика их реализации, положения научной доктрины по данной проблематике.

**Методологическую основу исследования** составили общенаучные (материалистическая диалектика, анализ и синтез, дедукция и индукция, системный метод) и специально-юридические методы (формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, методы толкования, правового моделирования). В частности, формально-юридический метод был использован при анализе нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения по поводу использования цифровых валют центральных банков, на предмет их структуры, юридической техники, логической согласованности, а также при рассмотрении таких правовых категорий, как деньги, денежные единицы, наличные и безналичные денежные средства, валюта, цифровые финансовые активы, цифровая валюта. Сравнительно-правовой метод использовался при рассмотрении зарубежного опыта регулирования цифровых валют, выявления существующих вариантов нормативного определения положения цифровых валют центральных банков по отношению к денежным средствам, определения перспективных для России подходов. Историко-правовой метод позволил проследить эволюцию правового регулирования выпуска и обращения цифровых валют и способствовал пониманию тенденций их развития. Метод толкования права применялся для характеристики публично-правового режима цифрового рубля, уточнения со-

держания и смысла правовых норм, регулирующих использование цифровых валют центральных банков, в целях обеспечения их единообразного и эффективного применения. Метод правового моделирования использовался для разработки и обоснования оптимальных вариантов правового регулирования оборота цифровых валют центральных банков. С его помощью были сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

**Теоретическую основу исследования** составляют научные положения и концептуальные подходы в области публичного права, включая его отраслевые компоненты – конституционное, административное и финансовое право. Особое внимание уделено теоретическим основам правового регулирования в финансово-экономической сфере, в частности, денежной эмиссии, суверенитета государства в финансовой сфере и публичного контроля за обращением денег. Их анализ позволил выявить ключевые направления публично-правового регулирования новых форм денежного обращения в условиях цифровой экономики. Важной составляющей теоретической базы явились исследования, посвящённые правовым последствиям цифровизации финансовой системы, статусу цифровых активов и особенностям регулирования инновационных финансовых технологий.

**Нормативную основу диссертационного исследования** составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, подзаконные нормативно-правовые акты, а также законодательство зарубежных стран.

**Эмпирической базой диссертационного исследования** являются судебная и иная правоприменительная практика, справочные материалы международных организаций и научных центров, занимающихся правовыми, экономическими и технологическими вопросами внедрения цифровых валют центральных банков.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в комплексном подходе к публично-правовому режиму выпуска и обращения цифровых валют центральных банков, осуществлённом с учётом как националь-

ного законодательства и правоприменительной практики, так и зарубежного опыта правового регулирования. Установлено, что с точки зрения публично-го права деньги следует рассматривать как средство реализации расходных и доходных полномочий органов публичной власти и как инструмент обеспечения государственного суверенитета. Сравнительный анализ правовых режимов цифровых валют центральных банков в различных юрисдикциях показал, что цифровые валюты не обладают универсальной правовой природой и могут фигурировать в трех основных вариантах (как разновидность безналичных денежных средств, как электронная форма наличных денежных средств, как дополнительная форма денег). Определено, что на текущий момент публично-правовой режим выпуска и обращения цифрового рубля находится на стадии формирования и характеризуется: незавершенностью, фрагментарностью и межотраслевой рассогласованностью. Сформулировано универсальное юридическое понимание цифрового рубля. Выявлены ключевые правовые проблемы, требующие решения в ходе законодательной и правоприменительной деятельности.

На защиту выносятся следующие основные **научные положения и выводы**:

1. Понимание денег в гражданско-правовом смысле (как инструмента, обеспечивающего выполнение расчетов по сделкам, и особой категории имущества) непригодно для сферы публично-правового регулирования. С точки зрения публичного права их следует рассматривать как средство реализации расходных и доходных полномочий органов публичной власти и как инструмент обеспечения государственного суверенитета. Деньги вне зависимости от формы их выражения (наличной или безналичной) не могут быть сведены к категории гражданского оборота, поскольку их основная юридическая характеристика в публично-правовом измерении заключается в наличии нарицательной стоимости, устанавливаемой и гарантируемой государством (центральным банком как государственным органом), а не договорными обязательствами центрального банка как юридического лица.

2. По отношению к прочим категориям, употребляемым в публичном праве для обозначения правовых средств, используемых для платежей, измерения и отражения стоимости накопленных активов и (или) задолженности, «деньги» следует считать обобщающей, в том числе по отношению к цифровым валютам центральных банков. Категории цифровых финансов, которые могут выполнять функции денег (цифровые финансовые активы и частные цифровые валюты), можно соотносить с деньгами в экономическом и функциональных смыслах, однако в правовом значении деньги и данные категории не пересекаются.

3. Цифровые валюты центральных банков не обладают универсальной правовой природой. Последняя существенно варьируется в зависимости от особенностей национального законодательства. На сегодняшний день цифровые валюты центральных банков могут фигурировать в трех основных вариантах: как разновидность безналичных денежных средств (данный подход выбрал и российский законодатель); как электронная форма наличных денежных средств; как дополнительная форма денег, отличная и от наличных, и от безналичных денежных средств<sup>2</sup>.

4. Электронные денежные средства не образуют самостоятельной формы денежных средств, равноценной наличной или безналичной. По своей правовой природе они представляют собой производный способ реализации прав и обязанностей по поводу использования традиционных форм денег.

5. «Цифровые активы» следует считать обобщающей категорией для множества инструментов цифровой экономики, однако их правовая природа существенно варьируется в зависимости от избранного способа законодательного регулирования, что отражается в различиях в подходах к их классификации. Подход российского законодателя, в соответствии с которым все многообразие цифровых активов описывается в рамках только двух катего-

---

<sup>2</sup> В отечественной научной литературе и в правоприменительной практике встречается отождествление цифрового рубля со всеми тремя названными категориями, что не является корректным.

рий («цифровые финансовые активы» и «цифровые валюты»), расходится с зарубежной практикой правового регулирования в данной сфере. Отказ от использования устоявшегося терминологического аппарата сужает возможности эффективно и своевременно регулировать общественные отношения, возникающие по поводу использования цифровых активов.

6. Публично-правовой режим выпуска и обращения цифрового рубля на данный момент характеризуется: незавершенностью (отдельные вопросы обращения цифрового рубля до сих пор находятся за рамками правового регулирования); фрагментарностью (нормы, регулирующие различные аспекты общественных отношений по поводу использования цифрового рубля, рассредоточены по множеству нормативно правовых актов); межотраслевой рассогласованностью (в налоговом праве он уподобляется электронным денежным средствам, в бюджетном – безналичным расчётам, а в валютном законодательстве вообще не упоминается).

7. Под цифровым рублем предлагается понимать узкоспециализированный подвид безналичных денежных средств, разновидность имущества, не относящегося к вещам, представляющего собой право требования к Центральному банку Российской Федерации.

8. Внедрение цифрового рубля само по себе не обеспечивает повышения эффективности бюджетного управления, поскольку действующая система государственного финансового контроля в России ориентирована на формальные критерии учёта расходов, а не на оценку достижения социально-экономических результатов. Возможности прозрачного мониторинга денежных потоков в режиме реального времени могут усугубить операционную нагрузку на контролирующие органы при сохранении текущей регуляторной парадигмы, что чревато избыточной бюрократизацией и снижением качества контроля. Поэтому реализация потенциала цифровой валюты в бюджетной сфере требует не просто технической интеграции, а нормативно предписанного перехода от формального учёта к ориентированному на результат режиму контроля.

9. Законодательное закрепление за цифровым рублём статуса официального платёжного средства будет означать обязанность всех экономических субъектов принимать цифровую валюту в качестве платы за оказываемые работы и услуги. Для субъектов малого и среднего предпринимательства переход на новый способ оплаты может потребовать ощутимых финансовых затрат. В связи с этим целесообразно введение переходного периода для таких экономических субъектов, либо (по аналогии с зарубежным подходом) установление исключений для предприятий, соответствующих определенным критериям.

10. Функционирование Банка России в качестве оператора платформы цифрового рубля приводит к изменению его публично-правового статуса: он одновременно выполняет функции регулятора, эмитента, оператора государственно значимой платформы и участника экономических отношений. Такая концентрация разнородных полномочий создаёт потенциальный конфликт интересов и противоречит принципам прозрачности, недискриминации и равенства участников, подрывая доверие к правовому режиму цифрового рубля.

При этом действующее законодательство не предусматривает эффективных механизмов внешнего контроля и подотчётности в отношении операционной деятельности Центрального банка РФ, что усиливает риски произвола и снижает легитимность регулирования. Решением этой проблемы видится организационное разграничение ролей: операционное управление платформой должно быть передано специализированному юридическому лицу – например, государственной корпорации, учреждённой Банком России, но действующей автономно в рамках установленных правил. Такая схема позволит сохранить государственный контроль при одновременном обеспечении подотчётности, независимости решений и внешнего надзора, что принципиально необходимо для корректного функционирования цифровой валюты центрального банка.

### **Теоретическая значимость диссертационного исследования**

В диссертации расширяя понимание механизмов государственного регулирования в новых технологических реалиях. Предложено авторское виде-

ние правовой природы цифровых валют центральных банков, определено место посвященных им правовых норм в системе права. Уточнены содержание и соотношение таких категорий, как деньги, денежные средства, валюта, национальная валюта, цифровая валюта, криптовалюта, рубль, цифровой рубль, цифровой актив, цифровой финансовый актив. Систематизированы национальные подходы к регулированию выпуска и обращения цифровых валют центральных банков.

### **Практическая значимость диссертационного исследования**

Практическая значимость диссертации состоит в выработке конкретных предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере выпуска и обращения цифровых валют центральных банков. В частности, предложено упорядочить терминологический аппарат путём исключения дублирующих друг друга законодательных терминов. При этом выбор того в пользу того или иного термина в каждом случае должен делаться отдельно, с учетом отраслевых особенностей и функционального назначения.

Результаты исследования могут быть использованы при разработке нормативно-правовых актов, регулирующих выпуск и обращение цифрового рубля, а также при формировании правовой базы для международного взаимодействия в области трансграничных цифровых платежей. Предложенные в работе рекомендации адресованы законодательным и исполнительным органам власти, Банку России, иным субъектам, участвующим в реализации государственной политики в сфере цифровой экономики.

Материалы диссертации могут быть востребованы при подготовке научных публикаций, учебных курсов и программ повышения квалификации в области публичного права.

**Личный вклад автора.** Результаты исследования, заявленные к защите, являются итогом самостоятельной работы автора и получены лично автором.

**Достоверность результатов исследования** обеспечена применением общенаучных и специально-юридических методов, соответствующих предмету, цели и задачам работы, а также всесторонним анализом нормативных

правовых актов, доктринальных источников, правоприменительной и судебной практики, зарубежного регуляторного опыта в сфере выпуска и обращения цифровых валют центральных банков. Выводы и предложения сформулированы исходя из полученных эмпирических и теоретических данных и подтверждены в ходе апробации результатов исследования.

### **Апробация результатов исследования.**

Основные положения и выводы исследования изложены автором в пяти публикациях в научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности и отрасли наук.

Положения и выводы данного исследования нашли отражение в докладах на научных и научно-практических мероприятиях, среди которых: Ломоносовские чтения (г. Москва, 20 марта – 3 апреля 2024 г.), XIX и XX Международная конференция «Государственное управление в новых геополитических и геоэкономических условиях», XXII Международная конференция «Государственное управление в условиях новых вызовов» (г. Москва, 5-9 декабря 2022 г., 28 ноября – 8 декабря 2023 г., 22 – 26 декабря 2025 г., МГУ имени М.В.Ломоносова); XXX Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов-2023» (г. Москва, 10-21 апреля 2023 г., МГУ имени М.В.Ломоносова); Международный круглый стол «Проблемы правового регулирования цифровизации публичной власти» (г. Москва, 19 апреля 2023 г., МГУ имени М.В.Ломоносова); XXVIII аспирантско-студенческая конференция «Актуальные проблемы теории и практики управления» (г. Москва, 21-23 апреля 2023 г., МГУ имени М.В.Ломоносова).

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре правовых основ управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

**Структура диссертации.** Структура изложения обусловлена содержанием исследованных проблем. Диссертация состоит из введения, трех глав, которые включают девять параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, её новизна, характеризуется степень её разработанности, определяются цели, задачи, предмет и объект исследования, определяются методологические основания исследования, теоретическая и практическая значимость результатов исследования.

**Первая глава «Концептуальные основы публично-правового регулирования в сфере выпуска и обращения цифровых валют центральных банков»** посвящена теоретическому осмыслению правовой природы основных категорий, имеющих отношение к сфере выпуска и обращения цифровых валют центральных банков, и формированию концептуальной базы для анализа их публично-правового режима. В ней также рассматриваются исторические предпосылки становления публично-правовых режимов ЦВЦБ как ответа государства на вызовы цифровизации финансовой системы и распространение частных криптоактивов.

**В первом параграфе** был проведен анализ законодательных актов различного уровня, по итогам которого удалось выявить употребление в них ряда терминов, в сущности, относящихся к одному и тому же явлению. Примерами таких терминов являются: «денежные средства» и «платёжные средства»; «средства наличного платежа» и «наличные денежные средства»; «официальная денежная единица РФ» и «официальная валюта РФ». Подобное положение перегружает законодательный текст и нарушает принцип правовой определенности. В качестве одного из способов устранения выявленной проблемы, предлагается внесение изменений в соответствующие правовые нормы в части исключения дублирующих друг друга терминов.

Отмечается, что в российской правовой системе понятие «денежная единица» не включает копейку как самостоятельную денежную форму. Только рубль является единственной выпускаемой и обращающейся денежной единицей, а копейка представляет собой лишь дробное обозначение, ис-

пользуемое для удобства расчётов. Установлено различие в правовой природе наличных и безналичных денежных средств: наличные выступают как материальные активы, тогда как безналичные носят обязательственный характер и выражаются в правах требования к банку. Вместе с тем выявлена правовая несогласованность между некоторыми актами национального законодательства и международными договорами Российской Федерации. В частности, с учётом принципа верховенства международного права монеты из драгоценных металлов не могут квалифицироваться как наличные денежные средства на территории страны.

Электронные денежные средства не образуют самостоятельной формы денег, а представляют собой технологический способ реализации уже существующих форм - наличной и безналичной в цифровой среде. В то же время анализ правового регулирования цифровых активов выявил недостатки выбранного российским законодателем подхода к их определению в рамках только двух категорий - цифровых финансовых активов и цифровой валюты. Такое упрощение не учитывает существенных различий между видами активов в части особенностей их эмиссии, обращения, и обеспеченности. Отдельные цифровые финансовые активы по своей экономической и правовой сущности сопоставимы с традиционными ценными бумагами - такими как векселя, облигации, акции или договоры займа, что требует более дифференцированного и гибкого правового подхода к их классификации и регулированию.

**Второй параграф** посвящен истории становления публично правовых режимов цифровых валют центральных банков. Отмечается существование множества подходов к пониманию термина «правовой режим». В качестве основного, наиболее соответствующего целям и задачам исследования, предлагается выбрать подход, в соответствии с которым «правовой режим» понимается как *«состояние фактического действия устойчивой совокупности крупной группы родственных юридических правил (как нормативных, так и индивидуальных)»*. Данное определение позволяет уйти от чрезмерно формализованного понимания режима и сосредоточиться на его реальном функци-

онировании в правовой системе, включая не только законы и подзаконные акты, но и индивидуальные правовые решения, административные процедуры и практику применения норм.

По итогу анализа эволюции цифровых валют центральных банков делается вывод о том, что их появление представляет собой не спонтанное технологическое новшество, а закономерный этап развития денежных систем, обусловленный необходимостью сохранения государственного суверенитета в условиях цифровой трансформации экономики. Центральным фактором, определяющим эту тенденцию, выступает принцип денежной монополии, закреплённый в подавляющем большинстве правовых систем и предоставляющий центральным банкам исключительное право на выпуск денежных знаков и регулирование денежного обращения. В этом контексте внедрение ЦВЦБ следует рассматривать как правовую и институциональную адаптацию государства, направленную на укрепление суверенитета в денежно-кредитной сфере. ЦВЦБ становятся стратегическим инструментом публичной власти, позволяющим не только противодействовать росту влияния частных цифровых валют, но и обеспечивать стабильность, прозрачность и управляемость национальной финансовой системы.

**В третьем параграфе** проводится соотношение цифровых валют центральных банков со смежными явлениями, к числу которых относятся различные виды цифровых активов: в первую очередь токены и криптовалюты. Также рассмотрены новеллы отечественного законодательства: цифровые финансовые активы, утилитарные цифровые права и гибридные цифровые права.

Делается вывод о том, что родовым понятием для большинства цифровых инструментов, относящихся к сфере цифровых финансов, являются «цифровые активы». Их правовая природа до сих пор не нашла однозначного определения, и при её изучении могут применяться отличные друг от друга подходы. Выбор стратегии формализации «цифровых активов» представля-

ется поиском баланса между их унификацией и созданием множества «сущностей» - отдельных правовых режимов.

Вместе с тем, двумя наиболее важными подкатегориями цифровых активов на сегодняшний день следует считать токены и криптовалюты. Они различаются по функционалу, техническим характеристикам и назначению, однако при выстраивании правового регулирования эти понятия могут ошибочно подменяться и объединяться

**Вторая глава «Правовое регулирование выпуска и обращения цифровых валют центральных банков»** посвящена рассмотрению проблем построения системы правового регулирования ЦВЦБ. Проводится анализ российского и зарубежного опыта внедрения ЦВЦБ, а также рекомендаций международных организаций, в части формирования публично-правового режима выпуска и обращения ЦВЦБ.

**В первом параграфе** внимание уделено существующим моделям построения платформ ЦВЦБ. Выбор конкретной модели, а, следовательно, и особенностей публично-правового регулирования, должен строиться с учетом экономических, политических и социальных факторов государства. Рассматривая цифровой рубль через призму указанной классификации, можно определить российскую ЦВЦБ как: *розничную; гибридную; централизованную; функционирующую на основе токена* (но имеющую также признаки ЦВЦБ с доступом на основе учетной записи).

Определено, что одной из базовых проблем при разработке ЦВЦБ является вопрос *определения круга субъектов, обеспечивающих взаимодействие с конечными пользователями*. Данная проблема является актуальной для так называемых «двухуровневых» систем, где центральный банк – «нулевой уровень», участники, выполняющие функции посредников – «первый уровень», а конечные пользователи – «второй уровень». В этом случае регулятору необходимо определить какие именно субъекты могут выполнять функции «первого уровня», а также установить является ли выполнение дан-

ных функций для указанных субъектов добровольным либо же нормативно обязательным.

Правовое закрепление за цифровым рублём статуса официального платёжного средства будет означать обязанность всех экономических субъектов принимать цифровую валюту в качестве платы за оказываемые работы и услуги. Для субъектов малого и среднего предпринимательства переход на новый способ оплаты может потребовать ощутимых финансовых затрат. В связи с этим предлагается законодательно закрепить переходный период для таких экономических субъектов, либо по аналогии с европейским подходом установить исключения для предприятий, соответствующих определенным критериям.

**Второй параграф** посвящен практическому опыту публично-правового регулирования выпуска и обращения ЦВЦБ. Рассмотрены подходы таких стран как Великобритания, США, Австралия, Республика Корея, Нигерия, Багамские острова, Ямайка. Также в параграфе отражены наиболее актуальные взгляды и идеи, представленные в публикациях исследователей и докладах международных организаций, касающиеся проблемы определения правового статуса ЦВЦБ.

В общем виде можно выделить несколько возможных подходов к классификации нового финансового инструмента. ЦВЦБ могут рассматриваться в рамках уже существующих денежных категорий, таких как: наличные деньги, депозиты или электронные денежные средства – то есть являться их разновидностью. Возможен и альтернативный подход, когда ЦВЦБ будет определяться как совершенно новая правовая категория. Основной сложностью при выборе такого варианта является необходимость формирования большого пласта новых правовых норм и внесение изменений в существующие нормативные акты.

**В рамках третьего параграфа** представлен блок вопросов, относящийся к аспектам установления правового режима использования ЦВЦБ для целей проведения трансграничных платежей.

В настоящее время правовая база для интеграции цифрового рубля в международный оборот формируется на основе Федерального закона от 10.12.2023 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», в который внесены изменения, расширяющие понятие «иностранная валюта» и допускающие операции с цифровыми рублями со стороны нерезидентов. Вместе с тем действующее законодательство не охватывает случаи, когда эмитентом цифровой валюты выступает международная организация, что требует внесения корректировок в случае участия России в наднациональных проектах. Кроме того, Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливает запрет на использование негосударственных цифровых валют в гражданско-правовом обороте, но предусматривает возможность их временного применения в рамках экспериментальных правовых режимов, в том числе при осуществлении внешнеэкономической деятельности. Это создаёт правовую основу для тестирования трансграничных платёжных решений с использованием цифровых активов. Важное значение имеют также временные меры по обеспечению финансовой стабильности, определяющие особый порядок расчётов с контрагентами из недружественных стран, которые автоматически распространяются и на операции с цифровыми валютами.

Несмотря на технологические и правовые предпосылки, стратегические документы российской власти пока не содержат чётких планов по развитию международных платформ на базе ЦВЦБ. Между тем, членство России в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) и закреплённая в Договоре о ЕАЭС цель формирования интегрированного валютного рынка создают объективные предпосылки для рассмотрения возможности создания общей цифровой валюты союза.

**Третья глава «Правовое регулирование выпуска и обращения цифрового рубля»** содержит комплексный анализ правовых основ разработки и внедрения национальной цифровой валюты Российской Федерации –

цифрового рубля. Рассматриваются ключевые нормативные акты и концептуальные подходы Банка России, определяющие статус цифрового рубля, порядок его эмиссии, архитектуру платформы и правовой режим обращения. Анализируется специфика роли Банка России как регулятора и одновременно оператора платформы, выявляются пробелы и правовые риски действующего регулирования.

**Первый параграф** посвящен анализу понятия и правовой природы цифрового рубля, а также выявлению проблемных зон отечественного законодательства, регулирующего выпуск и обращение цифрового рубля. Рассмотрены различные доктринальные подходы к проблеме законодательного регулирования цифровых валют, цифровых финансовых активов и цифрового рубля.

Делается вывод о том, что в настоящее время не сложилось единого доктринального подхода к определению правовой природы цифрового рубля. В нормативных документах также отсутствует конкретное определение для данного финансового инструмента. На основе изученных материалов предлагается определить цифровой рубль как *узкоспециализированный подвид безналичных денежных средств, разновидность имущества, не относящегося к вещам, представляющего собой право требования к Центральному банку*.

Кроме того, анализ нормативных актов позволяет утверждать, что заявления Банка России о цифровом рубле как некой новой третьей форме денег в Российской Федерации не соответствуют действительности. Говорить о цифровом рубле в контексте новой формы денег можно лишь в экономическом смысле.

Пробелы в законодательном регулировании общественных отношений, связанных с выпуском и обращением цифрового рубля, а также противоречивость существующих нормативных актов порождают существенные правовые риски для населения. Ввиду отсутствия однозначного понимания правовой природы цифрового рубля становится невозможным соответствующим

образом выстроить содержание законодательных актов, которые упорядочивали бы сферу выпуска и обращения цифрового рубля. Для нивелирования этих рисков следует прежде всего законодательно закрепить определение понятия «цифровой рубль» и тем самым установить его правовую природу.

**Во втором параграфе** рассматриваются нормативно установленные особенности функционирования платформы цифрового рубля, а также изучены изменения налогового, валютного, уголовного и бюджетного законодательства касающиеся использования цифрового рубля.

Определено, что действующие нормы налогового законодательства содержат упоминание цифрового рубля в контексте процедур принудительного взыскания налоговой задолженности. Вместе с тем, отсутствуют соответствующие положения касающиеся возможности своевременной уплаты налогов при помощи цифровых рублей – п. 4 ст. 58 НК РФ определяет, что «уплата (перечисление) налога производится в наличной или безналичной форме». То же касается отсутствия возможности у налогоплательщиков применять цифровой рубль для получения налоговых вычетов, оформления льгот и иных подобных процедур. Фактически в настоящее время упоминание цифрового рубля в рамках налогового законодательства носит формальный характер и не позволяет полноценно использовать его для осуществления всего спектра налоговых операций.

Процедура взыскания налоговой задолженности в цифровых рублях также остаётся неоднозначной. Федеральной налоговой службой была утверждена форма поручения оператору платформы цифрового рубля на перечисление цифровых рублей налогоплательщика. Однако, непонятен конечный получатель платежей в цифровых рублях. В упомянутой форме присутствуют графы «Банк получателя» и «Получатель». Тем не менее все поступающие налоговые платежи в конечном итоге должны быть зачислены на счёт Федерального казначейства. В настоящее время отсутствует указание на возможность перечисления денежных средств на счет цифрового рубля Федерального казначейства.

Выявлено, что при внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации отечественный законодатель предусмотрел упоминание цифрового рубля в рамках п. 10.1 статьи 46, не выделяя его в отдельный пункт. При этом п. 10 данной статьи регулирует порядок взыскания электронных денежных средств. Учитывая аналогию процедур взыскания, а также юридическую технику построения нормы, можно сделать вывод о том, что для целей применения положений налогового законодательства цифровой рубль квалифицируется как разновидность электронных денежных средств.

В завершении делается вывод, что на текущем этапе внедрения цифрового рубля у органов государственной власти отсутствует единое понимание правовой природы и свойств цифрового рубля. Определение цифрового рубля в налоговом валютном и бюджетном законодательстве не совпадают друг с другом. В рамках действующих налоговых норм цифровой рубль по своим свойствам больше всего напоминает электронные денежные средства. Валютное законодательство вовсе никак не определяет и не характеризует новую национальную цифровую валюту. В разрезе норм, регулирующих бюджетные отношения, цифровой рубль схож с безналичными денежными средствами, но обращающимися в рамках дополнительной цифровой инфраструктуры – платформы цифрового рубля.

**В третьем параграфе** раскрывается проблема публично-правового статуса Банка России в контексте выполнения им новых полномочий, связанных с ролью оператора платформы цифрового рубля.

Установлено, что наиболее распространенной в научной среде считается точка зрения, согласно которой Банк России является особым институтом общества в условиях рыночной экономики – мега-регулятором, при этом не входя в структуру федеральных органов публичной власти.

Вместе с тем, существуют противоречия в содержании правовых норм, определяющих правовой статус Банка России. Так, дословное толкование ст.1 ФЗ «О Центральном банке» указывает на принадлежность Банка России

к органам государственной власти. В то же время ст. 2 того же закона однозначно отделяет обязанности государства от обязанностей Центрального банка.

Сделан вывод, что выполнение Банком России функций оператора платформы цифрового рубля трансформирует его публично-правовой статус. В результате в одном лице сочетаются функции регулятора, эмитента, оператора государственно значимой платформы и участника экономических отношений. Концентрация таких полномочий создаёт потенциальный конфликт интересов и противоречит принципам прозрачности, недискриминации и равенства, что может подорвать доверие к правовому режиму цифровой валюты. При этом действующее законодательство не обеспечивает достаточных механизмов внешнего контроля и подотчётности в отношении операционной деятельности Центрального банка, что усиливает риски произвола и снижает легитимность регулирования. В связи с этим обоснована необходимость формирования специального правового режима с институциональным разделением функций, включая возможность создания независимого органа надзора за платформой цифрового рубля для обеспечения баланса интересов и устойчивости системы.

### III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**В заключении** подведены итоги проведённого исследования, систематизированы его основные выводы, отражающие ход, результаты и трудности формирования особого публично-правовой режима выпуска и обращения цифровых валют центральных банков, обусловленного необходимостью сохранения государственного суверенитета в денежно-кредитной сфере в условиях цифровой трансформации экономики.

Сформулированы конкретные рекомендации по совершенствованию законодательства, направленные на обеспечение прозрачности и устойчивости правового режима цифровых валют. Среди прочего предложено нормативно закрепить положения по регулярному пересмотру тарифных ставок за

проведение платежей на платформе цифрового рубля, а также стандарты, обеспечивающие единообразие пользовательского опыта при использовании мобильных приложений разных участников платформы цифрового рубля, передать полномочия по операционному управлению данной платформой специализированному юридическому лицу, действующему автономно в рамках установленных правил.

Проведенное исследование может послужить основой для дальнейшего научного осмысления феномена цифровых валют центральных банков, а высказанные предложения могут быть использованы в законотворческой деятельности и в текущей работе органов государственной власти, направленной на внедрение цифрового рубля.

#### IV. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

*Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете*

*МГУ по специальности и отрасли наук:*

1. *Недров А.А.* Деньги и смежные категории публичного права // Финансовое право. 2025. № 10. С. 30–34 (0,53 п.л.). EDN: KZJNKС. Импакт-фактор 1,043 (РИНЦ);
2. *Недров А.А.* Особенности внедрения национальных цифровых валют // Вестник Московского университета. Серия 26. Государственный аудит. 2025. № 3. С. 91–108. (0,97 п.л.). EDN: RBJKJQ. Импакт-фактор 0,207 (РИНЦ);
3. *Недров А.А.* Публично-правовой статус Банка России как оператора платформы цифрового рубля // Пробелы в российском законодательстве. 2025. Т. 18. № 4. С. 67–75. (1,13 п.л.). EDN: YGMAZB. Импакт-фактор 0,319 (РИНЦ);
4. *Недров А.А.* Правовая природа цифрового рубля // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 1. С. 236–252. (0,98 п.л.). EDN: WISMEU. Импакт-фактор 1,377 (РИНЦ);
5. *Недров А.А.* Сущностные характеристики основных категорий цифровых активов // Право и государство: теория и практика. 2025. № 7. С. 169–171. (0,35 п.л.). EDN: OQNKZS. Импакт-фактор 0,179 (РИНЦ).