Евразийская адвокатура. 2023. № 1 (60). С. 124.
Eurasian advocacy. 2023;(1(60)):124.

Политика и экономика Евразии

Научная статья
УДК 347.734
doi 10.52068/2304-9839_2023_60_1_124

# РОЛЬ БАНКА РОССИИ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ВЫПУСКА И ОБРАЩЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ФИНАНСОВЫХ АКТИВОВ

**ЦУПИКОВ Артем Николаевич**
Аспирант Департамента международного и публичного права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
125993, г. Москва, Ленинградский пр., д. 49, Российская Федерация

**Аннотация:** В начале 2022 года Банк России включил несколько организаций в реестр операторов информационных систем, осуществляющих выпуск цифровых финансовых активов. Этот можно считать отправной точкой в практическом применении норм законодательства, регулирующих сферу выпуска и обращения цифровых финансовых активов. Предметом настоящей статьи является исследование роли Банка России в правовом регулировании выпуска и обращения цифровых финансовых активов; анализ законодательства, регулирующего участие Банка России в процессе контроля, регулирования выпуска и обращения цифровых финансовых активов, с целью понимания его роли как мегарегулятора и дальнейших тенденций усиления влияния Банка России на рынок цифровых финансовых активов.

Результатом исследования стало понимание достаточности законодательного регулирования участия Банка России в контроле над выпуском и обращением цифровых финансовых активов и недостаточности научного обоснования отнесения сферы цифровых финансовых активов к понятию «финансовые рынки».

**Ключевые слова:** Банк России, цифровые финансовые активы, надзор и контроль, законодательство в сфере цифровых финансовых активов, выпуск и обращение цифровых финансовых активов, правовое обоснование роли Банка России, финансовые рынки

**Для цитирования:** Цупиков А.Н. Роль Банка России в правовом регулировании выпуска и обращения цифровых финансовых активов // Евразийская адвокатура. 2023. № 1(60). С. 124. https:// doi.org/10.52068/2304-9839_2023_60_1_124

Policy and economy of Eurasia

Original article

# THE ROLE OF THE BANK OF RUSSIA IN LEGAL REGULATION ISSUANCE AND CIRCULATION OF DIGITAL FINANCIAL ASSETS

**TSUPIKOV Artem Nikolaevich**
Postgraduate student of the Department of International and Public Law of Financial University under the Government of the Russian Federation
125993, Moscow, Leningradsky ave., 49, Russian Federation

**Abstract:** At the beginning of 2022, the Bank of Russia included several organizations in the register of information system operators issuing digital financial assets. This can be considered a starting point in the practical application of the norms of legislation regulating the sphere of issuance and circulation of digital financial assets. The subject of this article is the study of the role of the Bank of Russia in the legal regulation of the issuance and circulation of digital financial assets.

Analysis of the legislation regulating the participation of the Bank of Russia in the process of controlling, regulating the issuance and circulation of digital financial assets in order to understand its role as a mega-regulator and further trends in strengthening the influence of the Bank of Russia on the digital financial assets market.

The result of the study was an understanding of the sufficiency of legislative regulation of the participation of the Bank of Russia in controlling the issuance and circulation of digital financial assets and the insufficiency of scientific justification for attributing the sphere of digital financial assets to the concept of financial markets.

© Цупиков А.Н., 2023

**Keywords:** Bank of Russia, digital financial assets, supervision and control, legislation in the field of digital financial assets, issuance and circulation of digital financial assets, legal justification of the role of the Bank of Russia, financial markets

**For citation:** Tsupikov A.N. The role of the Bank of Russia in legal regulation Issuance and circulation of digital financial assets = Eurasian advocacy. 2023;1(60):124. (In Russ.). https://doi.org/10.52068/2304-9839_2023_60_1_124

В России 2022 год ознаменовался тем, что на практике заработало законодательство, регулирующее выпуск и оборот цифровых финансовых активов.

Так, в начале года сразу три российские компании получили статус оператора информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, о чем свидетельствуют соответствующие записи в реестре, опубликованном на сайте Банка России [12].

Уже летом того же года в России впервые была проведена сделка с использованием цифровых финансовых активов и реального товара (Росбанк приобрел токен (единица учёта, предназначенная для представления цифрового баланса в некотором активе) на металл палладий в системе «Атомайз»). А компания «ВТБ факторинг» (входит в ВТБ) и финтех-компания «Лайтхаус» перевели в цифровые финансовые активы коммерческую задолженность эмитента на платформе оператора информационной системы «Лайтхаус», после чего «ВТБ факторинг» выкупил этот выпуск цифровых финансовых активов, проведя первую эмиссию и размещение цифровых финансовых активов, обеспеченных денежными требованиями.

В связи с активизацией потенциальных участников рынка стали актуальными вопросы регулирования, контроля, нормативного обеспечения выпуска и обращения цифровых финансовых активов, а также роли в этом процессе Центрального Банка Российской Федерации как публично-правового органа и мегарегулятора во всем финансовом секторе. Отметим, что первый заместитель председателя Правительства РФ И.И. Шувалов в 2012 году выступил с идеей создания регулятора финансовых рынков на базе Банка России. Проект предполагал, что укрупненная Федеральная служба по финансовым рынкам, ведущая надзор за рынком ценных бумаг и страховыми компаниями, вольется в структуру Банка России. Концепцию создания мегарегулятора одобрил Президент России В.В. Путин. В 2013 году законодательные органы приняли соответствующий федеральный закон (Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному Банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков»), и с 1 сентября 2013 года Банку России перешли функции упразднённой Федеральной службы по финансовым рынкам, превратив его в единый регулятор финансового сектора.

Именно роль Банка России как публично-правовой организации регулирования и надзора за всеми участниками финансового сектора, а также инфраструктурными организациями финансового рынка в рамках единого государственного органа предопределила широкий круг полномочий в сфере цифровых финансов.

Опираясь на мнение Е.Н. Пастушенко, Е.Б. Стародубцевой, О.М. Марковой, можно разделить полномочия Банка России на контрольно-надзорные, регулятивные и нормотворческие [11].

Для понимания функций и роли Банка России в правовом регулировании выпуска и обращения цифровых финансовых активов необходимо установить правовые основания, закрепленные в законе, необходимые для осуществления Банком России указанных полномочий в отношении выпуска и обращения цифровых финансов.

Прежде всего, широкий круг полномочий Центрального Банка России обусловлен особым конституционно-правовым статусом, установленным статьей 75 Конституции Российской Федерации. Банк России – юридическое лицо, публично-правовой субъект, не являющийся государственным органом, но обладающий некоторыми полномочиями, присущими государственным органам [1].

Особая роль Банка России в регулировании отношений, возникающих в связи с выпуском и обращением цифровых финансовых активов, закреплена в Федеральном законе от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Большая часть положений указанного выше закона содержит нормы, регулирующие порядок выпуска, учета и обращения цифровых финансовых активов, требований к операторам информационной системы, в которой выпускаются (создаются) и обращаются цифровые активы.

Так, указывается, что создание цифровых финансовых активов возможно только на платформе

оператора информационной системы, осуществляющего их выпуск, а обращение цифровых финансовых активов возможно только на платформе оператора обмена цифровых финансовых активов. Деятельность таких операторов строго регламентируется в соответствии с правилами, согласованными Банком России, после чего такие операторы включаются в соответствующий реестр [2].

Таким образом, основным документом, определяющим порядок работы информационной системы, права и обязанности ее оператора и пользователей, порядок привлечения операторов обмена цифровых финансовых активов, являются Правила информационной системы, согласованные Банком России.

Порядок ведения Банком России реестра операторов информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, а также порядок согласования правил информационной системы, в которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, устанавливается Положением Банка России от 16 декабря 2020 г. № 746-П [4].

Указанным документом, реализуя свои нормотворческие полномочия, Банк России установил и конкретизировал требования к заявителям, подающим ходатайство о включении в реестр, требования к содержанию правил ведения реестра и порядок согласования таких правил.

Так, правила информационной системы должны содержать условия использования системы, права и обязанности оператора и пользователей системы, порядок выпуска цифровых финансовых активов, порядок заключения смарт-контрактов и ответственность оператора и пользователей системы за нарушение правил [5].

Действующим законодательством четко определена роль Центрального Банка Российской Федерации как публично-правового органа, осуществляющего регулирование, контроль и надзор в сфере выпуска и обращения цифровых финансовых активов. Также очевидно, что на данный момент времени с учетом небольшого практического опыта принятых норм достаточно для осуществления Банком России контрольно-надзорных и регуляторных функций.

Однако, с точки зрения науки, существует дискуссионный вопрос, к какому виду деятельности отнести осуществление функций надзора, контроля и регулирования сферы выпуска и обращения цифровых финансовых активов. Точнее, почему законодатель поместил это положение в раздел закона о регулировании, контроле и надзоре в сфере финансовых рынков, тогда как в само это понятие большинством современных ученых включаются только деньги и ценные бумаги.

Цели и задачи, а также направления деятельности, функции и роль Банка России определены в Законе «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)».

Согласно статье 76.1 указанного закона, надзор и контроль за деятельностью операторов информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, и деятельностью операторов их обмена отнесены к регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков. При этом сами операторы путем включения в указанный перечень отнесены к некредитным финансовым организациям [3].

Такой подход законодателя не в полной мере соотносится с современным общенаучным подходом к определению понятия финансового рынка.

Так, Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов считают, что финансовый рынок – это совокупность экономическо-правовых отношений, возникающих между различными субъектами, включая финансовые организации, использующие денежные средства в качестве накопления (депозиты), кредита (займа), платежа, а также ценные бумаги и производные финансовые инструменты для предоставления финансовых услуг [10]. А.А. Суатин отмечает, что финансовый рынок является местом, где осуществляется купля-продажа финансового капитала [8], Ю.С. Евлахова под финансовым рынком понимает систему экономических отношений, которые складываются при аккумулировании и распределении денежных средств [9]. Во всех указанных подходах прослеживается связь финансового рынка с финансовым капиталом, т. е. деньгами и ценными бумагами. В случае же с оборотом цифровых активов речь идет об имуществе в электронной форме (например, о токене, который является цифровым активом, подтверждающим права на товар или имущество).

Несмотря на дискуссионность вопроса отнесения законом сферы обращения цифровых финансовых активов к финансовому рынку, роль и место Центрального Банка Российской Федерации, с точки зрения основных его функций, просматривается достаточно определенно через основные направления контрольно-надзорной деятельности, их методы и формы, также указанные в законе.

Это такие направления контрольно-надзорной деятельности Банка России, как контроль за деятельностью некредитных финансовых органи-

заций, разработка документов, определяющих требования к операторам информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, например Положение Банка России от 16.12.2020 № 746-П [4]. Это и контрольная работа по оценке и изучению представляемой операторами в соответствии с Положением Банка России от 26 октября 2021 г. № 777-П отчетности [6].

Субъектами указанной контрольно-надзорной деятельности будут орган, осуществляющий контроль и надзор, – Банк России в лице Комитета финансового надзора, пользователи информационной системы по выпуску и обращению цифровых финансовых активов и операторы этих систем.

Объектами и предметом контрольно-надзорной деятельности будут выступать деятельность оператора информационных систем по выпуску, учету и обращению цифровых финансовых активов, а также по соблюдению согласованных Банком России правил деятельности операторов [7].

Опираясь на действующие нормы законодательства, Банк России осуществляет контрольно-надзорную деятельность в сфере выпуска и обращения цифровых финансовых активов административными методами: согласование правил деятельности операторов информационных систем и включение их в соответствующий реестр; дистанционным методом анализа отчетности, предоставляемой операторами, и нормативным методом через разработку и издание специальных положений, а также путем контроля за их соблюдением.

Реализуя свои полномочия в сфере нормотворчества, Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает нормативные акты в форме указаний, положений и инструкций, которые являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления и всех юридических и физических лиц [3].

Из всего вышеописанного можно сделать следующие выводы.

Выпуск и обращение цифровых финансовых активов на данном этапе достаточно регламентированы с точки зрения действующего законодательства. При этом, если учитывать, что правила информационной системы, согласованные Банком России и утвержденные органом управления юридического лица, являющегося оператором, охватывают весь спектр взаимоотношений участников сделок с цифровыми финансовыми активами, непосредственного участия в отношениях между участниками финансового рынка в сфере цифровых финансовых активов Банк России не принимает, и это обусловлено, прежде всего, спецификой взаимоотношений участников этого рынка.

Представляется правильным, что и дальше Банк России будет придерживаться того, чтобы сохранить за собой минимальные надзорные и регуляторные функции, не расширяя свои полномочия, предлагая участникам рынка самим определять рамки этих отношений.

Отношения оператора информационной системы по выпуску цифровых финансовых активов, оператора обмена цифровых финансовых активов и пользователей (собственников этих активов) образуют финансовый рынок. В связи с этим необходимо конкретизировать и дополнить понятие финансового рынка с точки зрения науки и действующего законодательства с тем, чтобы в это понятие помимо денег и ценных бумаг включались и цифровые финансовые активы.

**Список источников**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

2. Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

3. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)».

4. Положение Банка России от 16.12.2020 № 746-П «О ведении Банком России реестра операторов информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, реестра операторов обмена цифровых финансовых активов, о порядке и сроках представления операторами информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, и операторами обмена цифровых финансовых активов в Банк России сведений о лицах, распоряжающихся акциями (долями) указанных операторов, а также о порядке представления и согласования Банком России изменений в правила информационной системы, в которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, изменений в правила обмена цифровых финансовых активов» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.01.2021 № 62191).

5. Правила информационной системы Сбера, в которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов (Утв. Постановлением Правления ПАО «Сбербанк» от 15.03.2022 № 695168а).

6. Положение Банка России от 26 октября 2021 г. № 777-П «О формах раскрытия информации в бухгалтерской (финансовой) отчетности операторов инвестиционных платформ, операторов финансовых платформ, операторов информационных систем, в ко-

торых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, и операторов обмена цифровых финансовых активов и порядке группировки счетов бухгалтерского учета в соответствии с показателями бухгалтерской (финансовой) отчетности».

7. Положение о Комитете финансового надзора Банка России, утвержденное Советом директоров Банка России (Протокол Совета директоров Банка России от 11.06.2021 № ПСД-12).

8. Суэтин А.А. Международный финансовый рынок. М.: КноРус, 2004. С. 28.

9. Евлахова Ю.С. Понятие финансового рынка с позиции современной теории финансов // Финансовый журнал. 2011. № 3. С. 85.

10. Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: монография. М., 2022.

11. Банковское право: учебник / отв. ред. Е.В. Покачалова, Е.Н. Пастушенко. М.: Директ-Медиа, 2020.

12. Реестр операторов информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, по состоянию на 27.01.2023 [Электронный ресурс]. URL: https://cbr.ru/finm_infrastructure/digital_oper/.

## References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodny`m golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrenny`mi v xode obshherossijskogo golosovaniya 01.07.2020).

2. Federal`ny`j zakon ot 31.07.2020 № 259-FZ «O cifrovy`x finansovy`x aktivax, cifrovoj valyute i o vnesenii izmenenij v otdel`ny`e zakonodatel`ny`e akty` Rossijskoj Federacii».

3. Federal`ny`j zakon ot 10.07.2002 № 86-FZ «O Central`nom Banke Rossijskoj Federacii (Banke Rossii)».

4. Polozhenie Banka Rossii ot 16.12.2020 № 746-P «O vedenii Bankom Rossii reestra operatorov informacionny`x sistem, v kotory`x osushhestvlyaetsya vy`pusk cifrovy`x finansovy`x aktivov, reestra operatorov obmena cifrovy`x finansovy`x aktivov, o poryadke i srokax predstavleniya operatorami informacionny`x sistem, v kotory`x osushhestvlyaetsya vy`pusk cifrovy`x finansovy`x aktivov, i operatorami obmena cifrovy`x finansovy`x aktivov v Bank Rossii svedenij o liczax, rasporyazhayushhixsya akciyami (dolyami) ukazanny`x operatorov, a takzhe o poryadke predstavleniya i soglasovaniya Bankom Rossii izmenenij v pravila informacionnoj sistemy`, v kotoroj osushhestvlyaetsya vy`pusk cifrovy`x finansovy`x aktivov, izmenenij v pravila obmena cifrovy`x finansovy`x aktivov» (Zaregistrirovano v Minyuste Rossii 22.01.2021 № 62191).

5. Pravila informacionnoj sistemy` Sbera, v kotoroj osushhestvlyaetsya vy`pusk cifrovy`x finansovy`x aktivov (Utv. Postanovleniem Pravleniya PAO «Sberbank» ot 15.03.2022 № 695168a).

6. Polozhenie Banka Rossii ot 26 oktyabrya 2021 g. № 777-P «O formax raskry`tiya informacii v buxgalterskoj (finansovoj) otchetnosti operatorov investicionny`x platform, operatorov finansovy`x platform, operatorov informacionny`x sistem, v kotory`x osushhestvlyaetsya vy`pusk cifrovy`x finansovy`x aktivov, i operatorov obmena cifrovy`x finansovy`x aktivov i poryadke gruppirovki schetov buxgalterskogo ucheta v sootvetstvii s pokazatelyami buxgalterskoj (finansovoj) otchetnosti».

7. Polozhenie o Komitete finansovogo nadzora Banka Rossii, utverzhdennoe Sovetom direktorov Banka Rossii (Protokol Soveta direktorov Banka Rossii ot 11.06.2021 № PSD-12).

8. Sue`tin A.A. Mezhdunarodny`j finansovy`j ry`nok. M.: KnoRus, 2004. S. 28.

9. Evlaxova Yu.S. Ponyatie finansovogo ry`nka s pozicii sovremennoj teorii finansov // Finansovy`j zhurnal. 2011. № 3. S. 85.

10. Guznov A.G., Rozhdestvenskaya T.E`. Publichno-pravovoe regulirovanie finansovogo ry`nka v Rossijskoj Federacii: monografiya. M., 2022.

11. Bankovskoe pravo: uchebnik / otv. red. E.V. Pokachalova, E.N. Pastushenko. M.: Direkt-Media, 2020.

12. Reestr operatorov informacionny`x sistem, v kotory`x osushhestvlyaetsya vy`pusk cifrovy`x finansovy`x aktivov, po sostoyaniyu na 27.01.2023 [E`lektronny`j resurs]. URL: https://cbr.ru/finm_infrastructure/digital_oper/.

*Статья поступила в редакцию 10.02.2023; одобрена после рецензирования 17.02.2023; принята к публикации 17.02.2023.*

*The article was submitted 10.02.2023; approved after reviewing 17.02.2023; accepted for publication 17.02.2023.*

ЕВРАЗИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВА

www.eurasniipp.ru info@eurasniipp.ru +7-917-40-61-340