

# Международно-правовое и национальное регулирование цифровой валюты: опыт Китая и Европейского Союза International legal and national regulation of digital currency: the experience of China and the EU

М. Р. Салия,  
кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры международного права Всероссийской академии внешней торговли  
Минэкономразвития РФ, Россия  
salimarianna@yandex.ru

М. R. Saliya,  
Cand. Sci. (Law),  
Senior Lecturer, Department of International Law,  
Russian Academy of Foreign Trade  
of the Ministry of Economic Development  
of the Russian Federation, Russia  
salimarianna@yandex.ru

© М. Р. Салия, 2021

DOI: 10.17803/2587-9723.2021.4.082-086

**Аннотация.** В статье рассматривается вопрос правового регулирования цифровой валюты центральных банков. Исследуются опыт международных организаций, а также первые шаги в этом направлении со стороны Китая в лице Народного банка Китая и Евросоюза в лице Европейского Центрального банка.

**Ключевые слова:** Международный валютный фонд, МВФ, международное финансовое право, цифровая валюта, международные финансовые стандарты, Всемирный банк, цифровая валюта центральных банков, CBDC, Народный банк Китая.

**Abstract.** The article discusses the issue of legal regulation of the digital currency of central banks. The experience of international organizations, as well as the first steps in this direction from China, represented by the People's Bank of China and the European Union, represented by the European Central Bank, are examined.

**Keywords:** International Monetary Fund, IMF, international financial law, digital currency, international financial standards, World Bank, digital currency of central banks, CBDC, People's Bank of China.

Цифровая валюта за последнее время укрепляет свои позиции, получает все большее распространение и, как следствие, стала объектом правового регулирования. Международный валютный фонд как одна из наиболее авторитетных и значимых международных финансовых организаций в течение последних лет выпускает доклады, в которых высказывает свое видение в отношении выпуска, оборота и нормативно-правового регулирования цифровой валюты.

В 2018 г. во времена своего председательствования в качестве директора Международного валютного фонда (далее — МВФ) Кристин Лагард

на Фестивале финансовых технологий в рамках саммита АСЕАН в Сингапуре внесла предложение центробанкам мира «рассмотреть возможность выпуска электронной валюты»<sup>1</sup>, что, по мнению К. Лагард, способствовало бы популяризации данной формы валюты среди населения, а центробанки выступили бы в данном случае в качестве гаранта со стороны государства<sup>2</sup>. Готовы ли были к этому сами государства?

По итогам анализа ситуации на мировом рынке альтернативных валют за 2020 г. эксперты Международного валютного фонда пришли к выводу, что только 40 центральных банков в мире официально

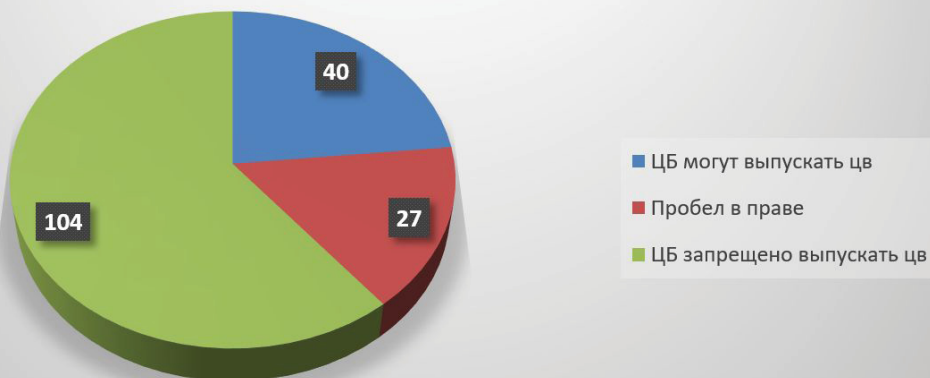
<sup>1</sup> URL: <https://tass.ru/ekonomika/5791142> (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>2</sup> URL: <https://tass.ru/ekonomika/5791142> (дата обращения: 20.02.2021).

имеют право выпускать цифровую валюту (в качестве синонима для целей настоящей статьи будет использоваться термин «электронные деньги»)<sup>3</sup>, центробанки 104 государств выпускают только «традиционные» банкноты и монеты. Так, соглас-

но исследованию (см. рисунок), у 80 % центральных банков мира либо прямо прописан запрет на выпуск электронных денег, либо отсутствуют четкие правила в законодательстве относительно их оборота и выпуска<sup>4</sup> (см. рисунок).

## Национальное регулирование выпуска цифровой валюты



Источник: сайт МВФ.

Повлияла ли пандемия каким-то образом на данную сферу финансовых отношений<sup>5</sup>? Банк международных расчетов провел опрос среди 65 центральных банков из развитых и развивающихся государств, включая Европейский Центральный банк<sup>6</sup>. Один из вопросов заключался в том, повлияла ли пандемия на изменение приоритетов или предпочтение для выпуска цифровой валюты центральных банков. Около 60 % центральных банков указали, что кризис 2020 г. не поменял их приоритеты в данном вопросе.

Для тех центральных банков, которые изменили свои позиции в отношении CBDC из-за кризиса, связанного с COVID-19, основными причинами стали обеспечение доступа к деньгам центрального банка во время чрезвычайных ситуаций и использование CBDC в качестве потенциального дополнения к наличным и личным способам оплаты, когда требуется социальное дистанцирование<sup>7</sup>.

На начальной стадии развития как международно-правового, так и национально-правового регулирования отношений, связанных с выпу-

<sup>3</sup> Легальное определение «цифровой валюты» закреплено 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» (п. 3 ст. 1) — это совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей Российской Федерации, денежной единицей иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей, и (или) в качестве инвестиций и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора и (или) узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению (изменению) записей в такую информационную систему ее правилам.

<sup>4</sup> Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations by Wouter Bossu, Masaru Itatani, Catalina Margulis, Arthur Rossi, Hans Weenink and Akihiro Yoshinaga file:///C:/Users/teacher/Downloads/wpia2020254-print-pdf.pdf (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>5</sup> Agranovskaya M., Kitsmarishvili D. (2020). 2020 Post-Crisis Development and 2021 Trends in Russia and Europe: Fintech and Digital Assets Regulation. Legal Issues in the Digital Age, 3(3), 35—58.

<sup>6</sup> URL: <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap114.htm> (дата обращения: 01.03.2021).

<sup>7</sup> URL: <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap114.htm>.

ском, реализацией цифровой валюты и совершением финансовых операций, возникает множество вопросов, требующих решения. Так, например, логично спросить, будет ли установлена монополия на выпуск цифровой валюты по аналогии с «обычными» банкнотами и монетами? Если центробанки мира примут на себя обязательства по эмиссии цифровых денег, то из этого следует, что иным лицам (коммерческим банкам или иным кредитным организациям) будет запрещено выпускать данную форму валют под угрозой уголовной ответственности.

Однако на данный момент это дискуссионный вопрос, и практика еще не сформировалась. Стоит согласиться с утверждением, что вопрос о том, является ли монополия центрального банка на цифровую валюту желательной или целесообразной, в конечном итоге — вопрос политического выбора<sup>8</sup>. При этом стоит учитывать, что выпуск частных цифровых токенов может привести к проблемам функционирования денежной системы, сходным с выпуском банкнот в XIX в. частными банками, которые впоследствии не смогли выполнить свои обязательства по конвертации этих банкнот в реальную валюту.

Таким образом, установление монополии может предотвратить возникновение новых финансовых кризисов, а также обеспечить прозрачность выпуска новой формы валюты. С другой стороны, центральные банки всего мира установили монополию на эмиссию национальных валют, однако это не мешает совершать такие преступления, как фальшивомонетничество, отмывание денег и финансирование терроризма. Вопрос в том, в каких масштабах подобные нелегальные операции могут быть совершены посредством цифровой валюты, если ее будут выпускать не только центральные, но и частные банки.

Как ФАТФ (Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег) определяет «цифровую валюту»? В тексте соответствующего документа (ред. 2012 г.) термин «средства» относится к активам любого типа, материальным или нематериальным, вещественным или невещественным, движимым или недвижимым, не важно, как приобретенным, и правовым документам или инструментам в любой форме, в том числе

электронной или цифровой, предоставляющим право или долю в таких активах<sup>9</sup>.

Стоит обратить внимание на определения «электронный» и «цифровой». Подпадает ли цифровая валюта под указанную категорию? Рассматриваются ли в качестве синонимов данные термины? ФАТФ не стала отставать от существующих тенденций, связанных с появлением нового вида валюты и, оценивая риски совершения новых преступлений с «инновационными» денежными средствами, в июне 2015 г. приняла Руководство по применению риск-ориентированного подхода. Виртуальные активы и провайдеры услуг по обмену конвертируемой виртуальной валюты<sup>10</sup>.

В настоящем документе ФАТФ рассмотрела следующие вопросы: меры в области ПОД/ФТ (противодействие отмыванию денег / финансирование терроризма), связанные с платежными продуктами и услугами на основе централизованной и децентрализованной виртуальной валюты; провайдеры услуг по обмену конвертируемых виртуальных валют. При этом в Руководстве отсутствуют положения по иным вопросам, связанным с виртуальной валютой (защита прав потребителей, соблюдение налогового законодательства, обеспечение пруденциальной безопасности и т.д.); также не уделено внимание пользователям виртуальной валюты и денежно-кредитной политике.

Для целей исследования настоящей статьи особый интерес имеет то, как определяет ФАТФ «цифровую и виртуальную валюты». Так, «виртуальная валюта представляет собой средство выражения стоимости, которым можно торговать в цифровой форме и которое функционирует в качестве (1) средства обмена; и/или (2) расчетной денежной единицы; и/или (3) средства хранения стоимости, но не обладает статусом законного платежного средства (т.е. не является официально действующим и законным средством платежа при расчетах с кредиторами) ни в одной юрисдикции.

Виртуальная валюта не эмитируется и не обеспечивается ни одной юрисдикцией и выполняет вышеуказанные функции только по соглашению в рамках сообщества пользователей виртуальной валюты. Виртуальная валюта отличается от фиатной<sup>11</sup> валюты (также называемой «реальной валютой», «реальными деньгами» или «нацио-

<sup>8</sup> URL: <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap114.htm>.

<sup>9</sup> Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. Рекомендации ФАТФ 2012 // URL: <http://www.fedsfm.ru/content/files/documents/fatf/рекомендации%20фатф.pdf> (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>10</sup> URL: [http://www.fedsfm.ru/content/files/documents/fatf/rop\\_virtualnye\\_valyuty.pdf](http://www.fedsfm.ru/content/files/documents/fatf/rop_virtualnye_valyuty.pdf) (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>11</sup> Более подробно об истории возникновения «фиатных денег» можно прочитать в Аналитической записке Банка России: «Фиатные деньги (fiatmoney, outsidemoney, от лат. fiat — декрет, указание) эмитировались государством в форме казначейских билетов. В основе их ценности лежало доверие к государству. С возникновением государственной монополии на эмиссию кредитные деньги, создаваемые банками, были уравнены в правах с фиатными деньгами. Сегодня фиатные и кредитные деньги неразличимы, хотя и могут появляться из разных источников. Иными словами, сегодня все деньги являются фиатными. В основе их ценности лежит доверие к денежной си-

нальной валютой”), представляющей собой монеты и бумажные деньги страны, которые являются ее законным средством платежа, обращаются и повсеместно используются и принимаются в качестве средства обмена в стране-эмитенте.

Виртуальная валюта также отличается от электронных денег, которые являются цифровым средством выражения фиатной валюты и используются для электронного перевода стоимости, (выраженной), в фиатной валюте. Электронные деньги представляют собой механизм цифрового перевода фиатной валюты, т.е. они используются для электронного перевода валюты, обладают статусом законного платежного средства.

Цифровая валюта может выступать как средство цифрового выражения либо виртуальной валюты (нефиатной валюты), либо электронных денег (фиатной валюты), и поэтому часто употребляется в качестве синонима “виртуальной валюты”<sup>12</sup>.

Стоит обратить внимание на то, что в представленном определении «виртуальная», а значит и «цифровая», валюта не обладает статусом *законного* платежного средства и также не обеспечивается ни одной юрисдикцией. На сегодняшний день данные критерии соответствуют действительности, однако как только центробанки всего мира начнут выпускать цифровые валюты, обеспечение юрисдикцией со стороны национальных регуляторов начнет производиться, и валюта приобретет статус национальной наряду с фиатной валютой. Кроме того, очевидно, что ФАТФ определяет термины «виртуальная» и «цифровая» валюта в качестве синонимов.

Как развиваются отношения в области CBDB на примере Китая? Народный банк Китая уже много лет находится в авангарде исследований CBDC. Он сформировал специальную исследовательскую группу, чтобы сосредоточиться на цифровых валютах в 2014 г.

«Китай значительно опережает другие страны в запуске цифровых валют центробанков (CBDC). У цифрового юаня (DCEP) классическая двухуровневая система выпуска и распределения — НБК выпускает DCEP для банков или других финансовых учреждений, а затем они дополнительно распространяют цифровую валюту среди поль-

зователей. Предполагается, что DCEP повысит эффективность платежной системы и удобство платежей в юанях. В конце апреля власти запустили тестовое мобильное приложение для DCEP. Монеты хранятся в электронном кошельке — ими можно пользоваться как обычной валютой»<sup>13</sup>.

Кроме того, Институт цифровых валют Народного банка Китая и Центральный банк Объединенных Арабских Эмиратов в 2021 г. присоединяются к проекту трансграничных платежей Multiple CBDC (m-CBDC) Bridge.

Мост m-CBDC — это совместная инициатива, осуществляемая в партнерстве с BIS Innovation Hub, валютным управлением Гонконга и Банком Таиланда. Проект направлен на разработку экспериментального прототипа для упрощения трансграничных валютных платежей в режиме реального времени с использованием технологии распределенного реестра.

Институт цифровой валюты (DCI) Народного банка Китая (PBC) и Центральный банк Объединенных Арабских Эмиратов (CBUAE) присоединились к проекту цифровой валюты центрального банка для трансграничных платежей в иностранной валюте. Инициатива m-CBDC Bridge реализуется в партнерстве с Центром инноваций BIS (BISIH), Валютным управлением Гонконга (HKMA) и Банком Таиланда (BoT).

Если будут приняты поправки к Закону о Центральном банке Китая, предложенные в октябре 2020 г., будет официально признана цифровая форма юаня и запрещено обращение токенов / цифровых валют, которые могут конкурировать с любой из форм цифрового юаня<sup>14</sup>. «Проект» предусматривает, что юань включает физические и цифровые формы, обеспечивая правовую основу для выпуска цифровой валюты, предотвращая риски виртуальной валюты и разъясняя, что любой единице или физическому лицу запрещено создавать и продавать цифровые токены (ст. 19 и 22)<sup>15</sup>.

Как обстоят дела с CBDC в Европейском Союзе? В своем докладе по цифровому евро в октябре 2020 г.<sup>16</sup> Европейский Центральный банк представил четыре основных варианта правового базиса для введения в оборот цифрового евро:

1. Статья 127 (2) ДФЕС (Договор о функционировании Европейского Союза) в сочетании с пер-

---

стеме в целом. Государство в лице центрального банка не только эмитирует наличные деньги, но и поддерживает доверие к безналичным деньгам, которые создают банки. В дальнейшем мы будем употреблять термин “фиатные деньги” по отношению ко всем современным деньгам, не обеспеченным товарами либо иными материальными ценностями». URL: [https://cbr.ru/Content/Document/File/79860/analytic\\_note\\_20190829\\_ddkp.pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/79860/analytic_note_20190829_ddkp.pdf) (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>12</sup> URL: [https://cbr.ru/Content/Document/File/79860/analytic\\_note\\_20190829\\_ddkp.pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/79860/analytic_note_20190829_ddkp.pdf).

<sup>13</sup> URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/5f5c84fe9a794762cd740d4f>.

<sup>14</sup> Martin Chorzempa. (2021). China, the United States, and central bank digital currencies: how important is it to be first? // China Economic Journal. DOI: 10.1080/17538963.2020.1870278.

<sup>15</sup> URL: <https://www.secrss.com/articles/11963>.

<sup>16</sup> URL: <https://www.ecb.europa.eu/euro/html/digitaleuro-report.en.html> (дата обращения: 01.03.2021).



вым предложением ст. 20 Устава Европейской системы центральных банков и ЕЦБ, если цифровой евро должен был быть выпущен как инструмент денежно-кредитной политики и доступен только для контрагентов центрального банка.

2. Статья 127 (2) ДФЕС в сочетании со статьей 17 Устава ЕСЦБ, если бы цифровой евро стал доступным для хозяйств и других частных лиц через счета, открытые в Евросистеме.

3. Статья 127 (2) ДФЕС в сочетании со статьей 22 Устава ЕСЦБ, если цифровой евро был бы выпущен в качестве средства расчетов для определенных видов платежей, обрабатываемых специальной платежной инфраструктурой, доступной только для правомочных участников.

4. Статья 128 ДФЕС в сочетании с первым предложением статьи 16 Устава ЕСЦБ, если цифровой евро должен был быть выпущен как инструмент, эквивалентный банкноте.

Таким образом, на данный момент отсутствует четкое понимание правового регулирования данного вопроса по праву ЕС. Не исключено, что в ДФЕС придется вносить изменения, прописав компетенцию ЕЦБ вводить цифровую валюту.

Сообщение в блоге Фабио Панетта (член Управляющего совета ЕЦБ) и Ульриха Биндсейла (генеральный директор ЕЦБ по рыночной инфраструктуре и платежным операциям в Совете директоров) развенчивает мифы и опасения по поводу введения цифровой валюты евро: «В настоящее время существуют три неправильных представления о цифровом евро. Во-первых,

ЕЦБ намеревается отменить наличные деньги, а затем, сделав это, ввести еще более низкие процентные ставки для цифрового евро по причинам, связанным с реализацией денежно-кредитной политики. Во-вторых, цифровой евро вытеснит банковское посредничество. В-третьих, цифровой евро не будет основан на жизнеспособной бизнес-модели... Цель цифрового евро — предоставить европейцам альтернативные, современные и безопасные платежные средства, подкрепленные обязательством независимого центрального банка обеспечить его стабильность. Он будет работать как основа и неотъемлемый компонент, а не как противопоставление современным платежным сервисам»<sup>17</sup>.

Как верно отмечено в докладе МВФ по итогам анализа ситуации на мировом рынке альтернативных валют за 2020 г. (Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations), выпуск цифровой валюты центральных банков повлечет за собой проблемы правового регулирования в рамках не только финансового права и права центральных банков, но и налогового, гражданского, административного права и иных отраслей национальной правовой системы<sup>18</sup>. Указанное справедливо подходит к праву Европейского Союза и его отраслям (финансовому праву ЕС, налоговому праву ЕС, бюджетному праву ЕС, корпоративному праву ЕС и т.д.).

Нормативно-правовую базу необходимо трансформировать, адаптировать к новым финансовым отношениям.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Agranovskaya M., Kitsmarishvili D. (2020). 2020 Post-Crisis Development and 2021 Trends in Russia and Europe: Fintech and Digital Assets Regulation // Legal Issues in the Digital Age. — 3 (3).
2. Lifshits I. (2021). Cryptocurrencies in the Regulatory Field of International Organizations // Ashmarina S., Mantulenko V. (eds) Current Achievements, Challenges and Digital Chances of Knowledge Based Economy. Lecture Notes in Networks and Systems. — Vol. 133. — Springer, Cham.

<sup>17</sup> URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2021/html/ecb.blog210325~e22188c522.en.html> (дата обращения: 30.03.2021).

<sup>18</sup> URL: <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> (дата обращения: 01.03.2021).