

## ПРАВОВОЕ ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее экспертное правовое заключение научно-информационного характера подготовлено в целях развития сотрудничества в рамках деятельности Центра компетенций «Право устойчивого развития. ESG-стандарты», созданного на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

На экспертизу представлены материалы **Проекта Федерального закона № 270838-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с внедрением цифрового рубля»** (далее – «**Законопроект 1**») и **Проекта Федерального закона № 270852-8 «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации (о цифровом рубле)»** (далее – «**Законопроект 2**», совместно именуемые – «**Законопроекты**») в целях оценки соответствия действующему законодательству и влияния указанных изменений на банковскую систему.

По результатам проведенной правовой экспертизы вышеуказанных документов установлено их высокое значение для развитие банковской системы в текущих условиях санкционных ограничений.

Принятие указанных Законопроектов направлено на реализацию целей стратегического развития финансового рынка в 2023 году и на период 2024 – 2025 годов. Создание платформы цифрового рубля является приоритетным направлением деятельности Банка России (задача № 1 в рамках "Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на 2023 год и период 2024 и 2025 годов")

По оценкам Банка России введение цифрового рубля обеспечит ряд преимуществ, в числе которых повышение доступности финансовых услуг в том числе на отдаленных и малодоступных территориях; возможность получения доступа к цифровому кошельку через любую финансовую организацию, а также при ограниченном доступе к сети Интернет; развитие новой платежной инфраструктуры. Однако наиболее важно, что третья форма российского рубля позволит оптимизировать стоимость расчетов. Это обеспечит снижение транзакционных издержек и поддержит конкурентоспособность российской экономики. Особую актуальность это приобретает в условиях растущей цифровизации платежных услуг и распространения цифровых национальных валют в других странах. Также введение цифрового рубля позволит реализовать технологию "окрашивания". Это

значит, что появится возможность для цифровых рублей выбирать целевое направление использования - например, виды товаров и услуг, за которые можно будет расплатиться "окрашенными" цифровыми рублями. В результате повысится эффективность целевых государственных расходов, в том числе в рамках госзакупок и госконтрактов. "Окрашенные" цифровые рубли будут являться таким же компонентом денежного предложения, как и обычные цифровые рубли и наличные деньги, и наравне с ними будут использоваться в расчетах (приложение № 7 "Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2023 год и период 2024 и 2025 годов")

Принятие представленных Законопроектов направлено на реализацию Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации).

Однако, представляется возможным обратить внимание на отдельные положения представленных законопроектов, текущая редакция которых характеризуется правовой неопределенностью и, соответственно, требует некоторого уточнения.

**1. Статью 8 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее- «Закон о Банке России») предлагается дополнить частью 10 следующего содержания: «Банк России в целях организации и обеспечения функционирования платформы цифрового рубля вправе создавать и (или) участвовать в капиталах организаций (Законопроект 1).**

При этом не конкретизируется, каких именно организаций (каких организационно-правовых форм, какой формы собственности, а главное, имеются ли ввиду участники платформы цифрового рубля или иные организации).

Таким образом, текущая редакция статьи 8 Закона о Банке России содержит определенную неясность, с учетом общего запрета на участие Банка России в капиталах хозяйственных обществ.

**2. В статье 2 Законопроекта 1 предлагается дополнить Закон о Банке России отдельной главой XII.2, в которой в том числе содержится статья 82.6.4, согласно которой «оператор платформы цифрового рубля непосредственно обеспечивает доступ к цифровым счетам (кошелькам) кредитным организациям и иным лицам, указанным в статьях 46 и 48 настоящего Федерального закона, а в случаях, определённых Банком России, также юридическим лицам на основании договора.».**

При этом не конкретизируется, какие это договоры. Очевидно, что они будут включать элементы гражданско-правового регулирования, поскольку публично-правовой статус этих договоров не определен.

Кроме того, предложенные статьи 82.6.3 и 82.6.4 содержат обязанности и ответственность операторов платформы цифрового рубля, что не соответствует содержанию закона, в котором эти нормы планируются разместить – Закону о Банке России.

В данной связи предлагается оставить в текущей редакции главу XII.2 и статьи 82.6.1, 82.6.2 в тексте Закона о Банке России, а статьи 82.6.3 и 82.6.4. перенести в Федеральный закон от 27 июня 2011 №161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее – «Закон о национальной платежной системе») в соответствующей нумерации.

3. В Законопроекте 1 содержится положение о дополнении статьи 4 Закона о Банке России пунктом 4.2. следующего содержания «4.2) организует и обеспечивает платформы цифрового рубля», предложенная новая статья 82.6.1 определяет полномочия Банка России по «установлению правил платформы цифрового рубля», а предложенная статья 82.6.3. устанавливает ответственность оператора цифрового рубля за сохранность цифровых рублей, правильность учета информации об операциях с цифровыми рублями».

Вместе с тем, предложенная редакция вышеуказанных пунктов не содержит указания на полномочия Банка России по установлению самих правил осуществления операций с использованием платформы цифрового рубля (то есть по осуществлению регулирования данной деятельности); не позволяет однозначно судить о наличии надзорных полномочий за операторами цифрового рубля и содержит правовую неопределенность относительно правового статуса операторов платформы цифрового рубля.

3.1. В данной связи предлагается дополнить пункт 1 статьи 2 Законопроекта следующими подпунктами:

- «4.3.) устанавливает правила осуществления операций с использованием платформы цифрового рубля»;
- «4.4.) осуществляет надзор за деятельностью операторов платформы цифрового рубля»

Предлагаемые дополнения будут в полной мере соответствовать положениям статьи 8 Законопроекта, вносящей изменения в Закон о национальной платежной системе.

3.2. Правовой статус операторов платформы цифрового рубля, как следует из анализа вышеназванной статьи 8 Законопроекта, раскрыт в Законе о национальной платежной системе, но это не позволяет определить место операторов платформы цифрового рубля в системе финансовых организаций.

Принимая во внимание, что участники рынка с аналогичным правовым статусом (напр., операторы финансовой платформы, операторы информационных систем, в которых

осуществляется выпуск цифровых финансовых активов и операторы обмена цифровых финансовых активов) отнесены статьей 76.1 к категории некредитных финансовых организаций, логично предположить, что правовой статус операторов платформы цифрового рубля может быть аналогичным. В данной связи предлагается **дополнить статью 76.1 Закона о Банке России подпунктом 21 следующего содержания:**

**«21) оператора платформы цифрового рубля».**

3.3. Поскольку в Законопроекте 1 содержится норма вводимой статьи 82.6.3. об ответственности оператора платформы цифрового рубля за сохранность цифровых рублей, правильность учета информации об операциях с цифровыми рублями, возможно имеет смысл **дополнить положения статьи 74 Закона о Банке России указанием на более строгую ответственность операторов платформы цифрового рубля, по аналогии с более строгой ответственностью, которая установлена в данной статье за нарушение законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.**

**4. Из анализа представленных законопроектов, в частности, из определения цифрового рубля не представляется возможным выявить существенные отличия цифрового рубля от хранящихся в безналичной форме денежных средств граждан, учитываемых на счетах банков.**

Кроме того, Законопроектом 2 предлагается внести изменения в статью 128 ГК РФ, после слов «безналичные денежные средства» дополнить словами «в том числе цифровые рубли», то есть правовой режим цифрового рубля и денежных средств, находящихся на счетах в кредитных организациях, идентичен?

Представляется целесообразным такие различия четко определить на законодательном уровне посредством внесения дополнений в текст Закона о национальной платежной системе. Это позволит устранить правовую неопределенность и предотвратить возможные сложности практического использования цифрового рубля гражданами и юридическими лицами.

**5. Законопроекты определяют участников и пользователей платформы цифрового рубля (ст.3 Закона о национальной платежной системе). Пользователь платформы цифрового рубля — физическое лицо, юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, а также в случаях, установленных законодательством, федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного**

**самоуправления, соответствующие требованиям, определенным правилами платформы цифрового рубля**

Принимая во внимание, что договор цифрового счета (кошелька) предположительно является разновидностью банковского счета, поэтому для повышения восприятия законопроекта участниками отношений представляется целесообразным использовать терминологию общепринятую, по сути, для однородных отношений – «клиент» - лицо, на чье имя создан кошелек и банк.

**6. Статья 4 Законопроекта 1 вносит дополнения в текст Федерального закона от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» в части отнесения к категории «иностранная валюта» «национальной цифровой валюты, выпущенной иностранными центральными (национальными) банками».**

Логично предположить, что аналогичные изменения требуются и в подпункт «б» пункта 1 части 1 статьи 1 указанного Федерального закона, для целей отнесения к валюте Российской Федерации цифровых рублей, учитываемых на цифровом счете (кошельке) клиентов.

Кроме того, понятие «национальной цифровой валюты, выпущенной иностранными центральными (национальными) банками» требует дополнительной расшифровки, поскольку в действующем законодательстве не содержится.

**7. Из положений представленных законопроектов не следует четкого понимания, в каких случаях Банк России выступает как оператор платформы, а при каких – как участник платформы, и как определена в этих случаях ответственность.**

Указанную неопределенность представляется возможным устранить путем уточнения положений Закона о национальной платежной системе.

**8. Статьей 6 Законопроекта 1 вносятся изменения в положения Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – «Закон об исполнительном производстве»).**

В частности, предусматривается, что если цифровых рублей, учитываемых на цифровом счете (кошельке) должника недостаточно для исполнения содержащихся в постановлении судебного пристава-исполнителя требований, то оператор платформы цифрового рубля производит перечисление имеющегося остатка средств, приостанавливает возможность осуществления операций по цифровому счету (кошельку) по распоряжению его владельца путем приостановления доступа к цифровому счету (кошельку) и заканчивает

исполнение соответствующего постановления судебного пристава-исполнителя. Возобновление доступа осуществляется на основании обращения его владельца при условии окончания исполнительного производства, в рамках которого доступ был приостановлен» (абз. 3 п. 5.6 статьи 70 Закона об исполнительном производстве).

Формулировка вышеуказанной части Законопроекта содержит правовую неопределенность по нескольким аспектам.

Во-первых, действующее законодательство об исполнительном производстве не оперирует термином **«заканчивать исполнение постановления судебного пристава-исполнителя»**. Предусмотрены основания и порядок окончания исполнительного производства (ст. 47 Закона об исполнительном производстве), а также основания и порядок прекращения исполнительного производства (ст. 43 Закона об исполнительном производстве). К какому из указанных действий относится термин «заканчивать исполнение»? Что он означает? Как соотносится с правовым режимом «окончания» и «прекращения»?

Во-вторых, «возобновление доступа ... осуществляется **на основании обращения его владельца при условии окончания исполнительного производства**». К кому должен обращаться владелец? К судебному приставу-исполнителю или оператору платформы цифрового рубля?

В-третьих, неясно, что означает **«приостановление доступа к цифровому счету (кошельку)»**, - значит ли это, что только владелец счета не вправе распоряжаться указанными средствами, либо зачисление средств на цифровой счет (кошелек) также не осуществляется?

В-четвертых, отсутствует определенность относительно возможности «накопления» средств на цифровом счете в сумме, достаточной для последующего исполнения (по аналогии с арестом, накладываемым на «будущие» поступления на банковский счет должника).

Уточнение данных вопросов позволило бы сделать правовой режим исполнения постановлений судебного пристава-исполнителя о взыскании средств с цифрового счета (кошелька) более прозрачным и понятным.

**9. Предложенные Законопроекты не содержат соответствующих дополнений положений Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее – «Закон о ПОД/ФТ»).**

В частности, статья 5 Закона о ПОД/ФТ относит к категории организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, практически, всех операторов, в частности, операторы инвестиционных платформ; операторы по приему платежей; операторы связи, имеющие право самостоятельно оказывать услуги подвижной радиотелефонной связи, а также операторы связи, занимающие существенное положение в сети связи общего пользования, которые имеют право самостоятельно оказывать услуги связи по передаче данных; операторы лотерей в части осуществления деятельности по выплата, передаче или предоставлению выигрыша по договору об участии в лотерее; операторы финансовых платформ и операторы информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, и операторы обмена цифровых финансовых активов.

Указанные субъекты обязаны соблюдать все требования «антилегализационного законодательства», включая требования по осуществлению идентификации клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев, а также обязательному контролю.

Поскольку операторы платформы цифрового рубля осуществляют операции с цифровым рублем, являющимся аналогом безналичных денежных средств, логично предположить, что они должны являться «резидентами» Закона о ПОД/ФТ. В указанных целях предлагается дополнить часть 1 статьи 5 Закона о ПОД/ФТ абзацем следующего содержания:

«операторы платформы цифрового рубля».

В случае, если операторы платформы цифрового рубля будут отнесены к категории некредитных финансовых организаций, на них автоматически будут распространяться все нормативные акты и рекомендации Банка России в отношении деятельности по ПОД/ФТ.

**10. Законопроект 2 вносит изменения во вторую часть Гражданского кодекса Российской Федерации, в частности, новую статью 860.16 о договоре цифрового счета (кошелька)».**

**Согласно п. 3 ст. 860.16, оператор платформы цифрового рубля не может использовать цифровые рубли, учитываемые на цифровых счетах (кошельках).**

Во избежание правовой неопределенности, вызванной ограничением прав оператора, предлагается дополнить данный пункт словами «для личных целей». В таком случае оператор не сможет использовать средства на цифровом счете для личных целей в ущерб владельцу, но по распоряжению самого владельца он эти действия осуществить сможет.

Вызывает также сомнение целесообразность дополнения термина «цифровой счет» словом «кошелек», ведь словосочетание «цифровой счет» вполне может определить суть данного явления. Дополнение «кошелек» не планируется использовать самостоятельно, в связи с чем его наличие представляется избыточным.

**Профессор кафедры банковского права  
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук, профессор,  
член рабочей группы Центра компетенции  
«Право устойчивого развития. ESG-стандарты» Д.Г. Алексеева**