



АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО



Дата поступления рукописи в редакцию: 01.06.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-6-553-558

Дата принятия рукописи в печать: 29.06.2026 г.

ИВАНОВ Георгий Олегович,
аспирант кафедры административного и финансового права
Юридического института Российского университета
дружбы народов имени Патриса Лумумбы,
Москва, Россия,
e-mail: georgy.o.ivanov@yandex.ru

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ ФИНАНСОВЫХ АКТИВОВ: НАУЧНЫЕ КОНЦЕПЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫЕ МОДЕЛИ

Аннотация. Статья посвящена сравнительно-правовому исследованию административно-правового регулирования цифровых финансовых активов (ЦФА), рассматриваемых как формирующийся институт публичного регулирования финансового рынка. Анализируется российская модель правового регулирования, основанная на положениях Федерального закона № 259-ФЗ и нормативных актах Банка России. Показано, что действующая система включает процедуры допуска операторов информационных систем, а также механизмы административного контроля и надзора за обращением цифровых прав.

В сравнительном аспекте рассматриваются зарубежные подходы к правовому регулированию криптоактивов. Особое внимание уделяется интеграционной модели Европейского союза (MiCA), лицензионным режимам Германии и Сингапура, а также функционально-надзорным моделям США и Великобритании, основанным на принципе «одинаковые риски - одинаковое регулирование». Научная новизна работы заключается в систематизации современных доктринальных подходов и обосновании комбинированной модели административно-правового режима ЦФА, базирующейся на принципах пропорциональности, технологической нейтральности и дифференциации регулирования с учетом экономической природы различных видов цифровых активов.

Ключевые слова: цифровые финансовые активы, цифровые права, административно-правовой режим, финансовый надзор, риск-ориентированное регулирование, MiCA, BaFin, MAS, FCA, FATF, лицензирование.

IVANOV Georgy Olegovich,
Postgraduate Student, Department of Administrative and Financial Law
Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia
named after Patrice Lumumba,
Moscow, Russia

COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF DIGITAL FINANCIAL ASSETS: SCIENTIFIC CONCEPTS AND FOREIGN MODELS

Annotation. The article is devoted to a comparative legal study of the administrative and legal regulation of digital financial assets (CFAs), considered as an emerging institution of public regulation of the financial market. The article analyzes the Russian model of legal regulation based on the provisions of Federal Law No. 259-FZ and the regulations of the Bank of Russia. It is shown that the current system includes procedures for the admission of information system operators, as well as mechanisms for administrative control and supervision of the circulation of digital rights.

In a comparative aspect, foreign approaches to the legal regulation of crypto assets are considered. Special attention is paid to the integration model of the European Union (MiCA), the licens-

ing regimes of Germany and Singapore, as well as the functional and supervisory models of the United States and Great Britain, based on the principle of "same risks - same regulation." The scientific novelty of the work lies in the systematization of modern doctrinal approaches and the justification of a combined model of the administrative and legal regime of the CFA, based on the principles of proportionality, technological neutrality and differentiation of regulation, taking into account the economic nature of various types of digital assets.

Key words: *digital financial assets, digital rights, administrative and legal regime, financial supervision, risk-based regulation, MiCA, BaFin, MAS, FCA, FATF, licensing.*

Введение

ЦФА и близкие к ним категории криптоактивов становятся одним из ключевых факторов структурной трансформации современного финансового рынка. Цифровая форма существования имущественных прав, их обращение в распределенных реестрах, а также платформенный характер взаимодействия участников существенно повышают значение инфраструктуры - прежде всего информационной системы - как юридически значимого посредника оборота. В подобных условиях регуляторные риски смещаются с уровня отдельной сделки на уровень функционирования всей системы. В результате традиционные частноправовые инструменты защиты интересов инвесторов оказываются недостаточными и требуют дополнения административно-правовыми механизмами допуска участников рынка, государственного надзора и применения мер публично-правового принуждения.

Методологическую основу исследования составляют несколько взаимодополняющих подходов. Формально-юридический анализ используется для выявления структуры нормативных требований и распределения компетенций органов регулирования. Сравнительно-правовой метод позволяет сопоставить различные модели регулирования, реализованные в правовых порядках Европейского союза, Германии, Сингапура, США и Великобритании. Системный подход применяется для изучения институциональных и функциональных элементов механизма надзора за обращением ЦФА. Дополнительно используется риск-ориентированный подход, закрепленный в международных стандартах противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (AML/CFT), применяемых к виртуальным активам и поставщикам услуг в данной сфере (VASP) [15].

Основная часть

В российском правовом порядке ЦФА рассматриваются как особая форма цифровых прав, эмиссия, фиксация и обращение которых осуществляются в рамках специализированных информационных систем, находящихся под государственным контролем. Нормативную основу

такого регулирования составляет Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1] (далее - ФЗ № 259). Указанный акт определяет правовую природу ЦФА и устанавливает круг участников инфраструктуры данного сегмента рынка, включая операторов информационных систем и операторов обмена.

Публично-правовой механизм регулирования ЦФА выражается в закреплении специального статуса инфраструктурных субъектов, установлении процедур выпуска и обращения активов, а также в осуществлении Банком России функций государственного контроля и надзора. Характерной особенностью российской модели выступает ведение Банком России реестров операторов информационных систем и обязательное согласование правил их деятельности, что придает регулированию ярко выраженный административно-процедурный характер.

Существенное значение имеет и подзаконное регулирование, формируемое актами Банка России. В частности, Положение № 746-П [2] определяет порядок ведения соответствующих реестров и регламентирует процедуру согласования изменений правил функционирования информационных систем. В результате формируется инфраструктурная модель регулирования, при которой государственное воздействие осуществляется через контроль допуска и деятельности цифровых платформ, обеспечивающих выпуск и обращение ЦФА.

В научной доктрине ЦФА характеризуются сложной правовой природой. С одной стороны, они выступают имущественными правами, с другой - функционируют в цифровой технологической среде. Это обуславливает многоуровневый характер регулирования, включающий законодательные нормы, подзаконные акты и внутренние регламенты информационных систем. Данная специфика предопределяет выделение регулирования ЦФА в самостоятельное направление современных правовых исследований.

Обобщение научных концепций регулирования рынка ЦФА, представленных в исследованиях

Т.Э. Рождественской [11], Н.С. Александровой [4], В.В. Акинфиевой [3], Е.Ю. Линник [8], Ю.В. Малковой [9], К.Б. Раздорожного [10], К.А. Кошелева [6], В.В. Костикова [5], позволяет выделить несколько базовых моделей публичного воздействия на сферу цифровых активов.

Первая из них - либеральная модель. Она характеризуется ограниченным участием государства и преимущественной ориентацией на механизмы рыночного саморегулирования. Вместе с тем в научной литературе подчеркивается, что применение подобного подхода существенно ограничено, поскольку высокий уровень технологических и финансовых рисков создает предпосылки для манипулирования рынком и снижает уровень защиты инвесторов.

Вторая модель - консервативная. Для нее характерно детализированное нормативное регулирование, предполагающее лицензирование субъектов рынка и установление строгих требований к их деятельности. Данная конструкция обеспечивает значительный уровень государственного контроля, однако избыточная регламентация может замедлять развитие финансовых технологий и инновационных инструментов.

Третья модель - умеренная, или компромиссная. В современной доктрине она рассматривается как наиболее сбалансированная. Ее концептуальную основу составляет риск-ориентированный подход, при котором регулирование строится на принципе технологической нейтральности и предполагает сочетание государственного надзора с дифференциацией требований к участникам рынка в зависимости от уровня потенциальных рисков. При этом особое внимание уделяется усилению механизмов противодействия легализации преступных доходов.

В рамках указанных моделей исследователи также выделяют два ключевых подхода к построению системы регулирования. Первый - институциональный, ориентированный на контроль правового статуса участников рынка и включающий требования к лицензированию, капиталу и системе внутреннего контроля. Второй - функциональный, предполагающий регулирование отдельных операций и связанных с ними рисков вне зависимости от организационно-правового статуса субъекта.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что наибольшую эффективность демонстрируют комплексные модели регулирования, объединяющие институциональные и функциональные элементы государственного контроля.

Сопоставление зарубежных правовых режимов административно-правового регулирования

ЦФА позволяет выявить несколько типов регулирующих конструкций, отличающихся степенью институциональной оформленности и масштабом государственного воздействия на рынок.

В Европейском союзе действует наднациональная модель комплексного регулирования, основанная на Регламенте (ЕС) 2023/1114 (MiCA), который устанавливает единые правила функционирования рынка криптоактивов [14]. Этот нормативный акт формирует общеевропейскую систему требований к эмитентам и провайдерам крипто-сервисов, вводит процедуры разрешения деятельности и надзорного контроля, а также закрепляет стандарты раскрытия информации, управления рисками и защиты инвесторов. Тем самым создается единая административно-правовая рамка регулирования рынка криптоактивов на уровне интеграционного объединения.

Немецкая система регулирования построена на лицензионно-институциональной модели, предполагающей государственный контроль профессиональной деятельности субъектов крипторынка. Центральным регулятором выступает Федеральное управление финансового надзора Германии (BaFin), которое выдает разрешения на осуществление отдельных видов деятельности, включая услуги по хранению криптоактивов. Подобная конструкция позволяет контролировать инфраструктурные риски и реализует регулирование через правовой режим деятельности профессиональных участников рынка.

В Сингапуре регулирование цифровых активов сформировано на основе риск-ориентированного подхода, закрепленного в Законе о платежных услугах 2019 года (Payment Services Act). Надзорные функции выполняет Monetary Authority of Singapore, которая выдает различные категории лицензий поставщикам платежных сервисов, включая организации, осуществляющие операции с цифровыми платежными токенами [7]. Степень регуляторных требований в данной системе напрямую зависит от уровня рисков, присущих соответствующему виду деятельности.

Американская модель регулирования цифровых активов носит функциональный и межведомственный характер. Правовой режим таких активов определяется с учетом их экономической сущности и связанных с ними рисков, вследствие чего регулирование распределено между несколькими федеральными органами. Важным ориентиром государственной политики в этой сфере выступает программный документ Comprehensive Framework for Responsible Development of Digital Assets [13], в котором определены приоритетные направления регулирования: защита потребителей, обеспечение устойчивости финансовой

системы и противодействие незаконному использованию цифровых активов.

В правовой системе Великобритании используется функциональная модель публичного регулирования криптоактивов. Приоритетное внимание уделяется контролю финансовых коммуникаций и соблюдению требований в сфере противодействия отмыванию денежных средств. Обязанности участников рынка закреплены в нормативных актах, регулирующих систему AML, а также в правилах Управления по финансовому регулированию и надзору (FCA). Указанные нормы устанавливают стандарты распространения финансовой информации и направлены на обеспечение защиты потребителей при продвижении криптоактивов [12]. В результате государственный контроль сосредоточен главным образом в наиболее чувствительных сегментах рынка, прежде всего в сфере рекламирования криптоактивов и соблюдения комплаенс-процедур.

Сравнение зарубежных правовых режимов показывает, что устойчивость рынка цифровых активов не обеспечивается ни полной свободой регулирования, ни чрезмерно жесткими ограничительными мерами. Наиболее результативной оказывается модель, сочетающая допуск профессиональных участников на рынок, регулирование операций с учетом экономической природы цифровых активов и применение риск-ориентированных надзорных механизмов. При этом особое значение приобретают инструменты противодействия легализации преступных доходов (AML/CFT) и правовые средства защиты инвесторов.

Для российской правовой системы принципиально важно, что действующее регулирование, сформированное на основе ФЗ № 259 и административно-процедурных полномочий Банка России, уже создает базу для комбинированной модели контроля рынка ЦФА. Вместе с тем дальнейшее развитие нормативной базы требует более четкого разграничения правовых режимов с учетом разновидности цифрового актива и уровня сопутствующих рисков. Кроме того, необходимо расширять инструменты превентивного надзора, совершенствовать требования к раскрытию информации, формировать правила регулирования финансовых коммуникаций и развивать внесудебные механизмы защиты инвесторов. С точки зрения правовой доктрины это позволяет рассматривать административно-правовое регулирование ЦФА как самостоятельное направление публичного регулирования финансового рынка.

Заключение

Анализ научной литературы, посвященной проблемам административно-правового регулирования выпуска и обращения ЦФА, свидетель-

ствует о том, что данное направление находится в стадии интенсивного доктринального и нормативного становления. В современных исследованиях затрагивается широкий спектр вопросов, включая определение правовой сущности ЦФА, особенности их регулирования в различных юрисдикциях, механизмы защиты инвесторов, а также инструменты обеспечения стабильности финансовой системы.

Вместе с тем значительная часть научных работ сосредоточена на отдельных элементах регулирования. Это позволяет сделать вывод о недостаточной разработанности комплексной научной конструкции административно-правового регулирования рынка ЦФА. В связи с этим одной из ключевых задач правовой науки выступает формирование целостной концепции такого регулирования. Подобная концепция должна основываться на сочетании институциональных и функциональных механизмов государственного воздействия, применении превентивных инструментов надзора и поддержании баланса между развитием финансовых технологий и минимизацией сопутствующих рисков.

Сравнение зарубежных моделей регулирования ЦФА показывает отсутствие единой универсальной правовой конструкции в данной сфере. Государства вырабатывают собственные регуляторные подходы, учитывая специфику национальных финансовых систем и приоритеты экономической политики. При этом ряд стран демонстрирует значительные успехи в формировании эффективных механизмов регулирования. Так, Сингапур реализует гибкую модель, ориентированную на поддержку технологических инноваций; Китай последовательно усиливает инструменты государственного воздействия в сфере финансовых технологий; Германия формирует систему нормативного контроля, сочетающую строгие требования к участникам рынка с мерами институциональной и налоговой поддержки отрасли.

Практика указанных государств показывает, что использование зарубежного опыта может сыграть важную роль при дальнейшем совершенствовании российского механизма административно-правового регулирования ЦФА. Заимствование наиболее эффективных регуляторных решений способно способствовать устойчивому развитию финансового рынка и повышению уровня защиты как публичных, так и частных интересов.

Список литературы:

[1] Федеральный закон от 31.07.2020 N 259-ФЗ (ред. от 15.12.2025, с изм. от 20.01.2026) «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законода-

тельные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ», 03.08.2020, N 31 (часть I), ст. 5018.

[2] Положение Банка России от 16.12.2020 N 746-П (ред. от 08.09.2023) «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 N 62191) // «Вестник Банка России», N 7, 10.02.2021.

[3] Акинфиева В.В. Цифровые финансовые активы как новый вид цифровых прав // *Ex iure*. – 2021. – №1. – С. 46-55.

[4] Александрова Н.С. Соотношение понятий «цифровые права», «цифровая валюта» и «цифровой финансовый актив» // Вестник Московского университета МВД России. – 2021. – №6. – С. 28-31.

[5] Костиков В.В., Самолюков И.В., Резников А.А. Теоретико-правовые преимущества концепции цифровых финансовых активов перед различными формами денег // *Социология и право*. – 2023. – Т. 15. – №1. – С. 139-147.

[6] Кошелев К.А. Тенденции развития рынка цифровых финансовых активов в контексте цифровой трансформации мировой экономики // *Финансы: теория и практика*. – 2022. – Т. 26. – №4. – С. 80-94.

[7] Крамаренко Я. Особенности регулирования криптовалют в Сингапуре. // *GNcrypto*. URL: <https://gncrypto.news/ru/news/crypto-regulations-in-singapore/>. (дата обращения: 06.05.2026).

[8] Линник Е.Ю., Ширшов С.А., Ядренникова Е.В. Проблемы и перспективы налогообложения цифровых финансовых активов в Российской Федерации // Весенние дни науки: сборник докладов Международной конференции студентов и молодых ученых. – Екатеринбург, 2023. – Издательство Издательский Дом «Ажур», 2023. – С. 1288-1290.

[9] Малкова Ю.В., Тихонова А.В. К вопросу о налогообложении криптовалюты и цифровых активов: российский и зарубежный опыт // *Экономика. Налоги. Право*. – 2020. – Т. 13. – №5. – С. 141-153.

[10] Раздорожный К.Б. Финансово-правовое регулирование цифровых финансовых активов в Российской Федерации и в зарубежных странах. М., – 2021.

[11] Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Цифровые финансовые активы: проблемы и перспективы правового регулирования // *Актуальные проблемы российского права*. – 2020. – №6 (115). – С. 43-54.

[12] Правовое регулирование криптовалюты и цифрового актива в странах Европы. // *Bitbon.space*. URL: <https://www.bitbon.space/ru/knowledge-base/digital-assets/legal-regulation-of-cryptocurrencies-and-digital-assets-in-european-countries>. (дата обращения: 06.05.2026).

[13] Comprehensive Framework for Responsible Development of Digital Assets [Электронный ресурс] // The White House. – 2022. – URL: <https://www.certik.com/resources/blog/comprehensive-framework-for-responsible-development-of-digital-assets> (дата обращения: 06.05.2026).

[14] Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCA). // European Securities and Markets Authority. URL: <https://www.esma.europa.eu/esmas-activities/digital-finance-and-innovation/markets-crypto-assets-regulation-mica>. (дата обращения: 06.05.2026).

[15] Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers [Текст] : руководство / Financial Action Task Force. – Paris : FATF, 2021. – 128 p.

References:

[1] Federal Law of 31.07.2020 No. 259-FZ (as amended on 15.12.2025, as amended on 20.01.2026) “On Digital Financial Assets, Digital Currency, and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation” // *Collected Legislation of the Russian Federation*, 03.08.2020, No. 31 (Part I), Art. 5018.

[2] Bank of Russia Regulation of 16.12.2020 No. 746-P (as amended on 08.09.2023) “On the Maintenance by the Bank of Russia of a Register of Operators of Information Systems in Which Digital Financial Assets Are Issued, a Register of Digital Financial Asset Exchange Operators, on the Procedure and Timeframes for Submission by Operators of Information Systems in Which Digital Financial Assets Are Issued and Digital Financial Asset Exchange Operators to the Bank of Russia of Information on Persons Owning Shares (Stakes) of the Said Operators, as well as On the procedure for submitting and approving by the Bank of Russia amendments to the rules of the information system in which digital financial assets are issued, amendments to the rules for the exchange of digital financial assets” (Registered

with the Ministry of Justice of Russia on 22.01.2021 N 62191) // "Bulletin of the Bank of Russia", N 7, 10.02.2021.

[3] Akinfieva V.V. Digital financial assets as a new type of digital rights // *Ex jure*. - 2021. - No. 1. - P. 46-55.

[4] Aleksandrova N.S. The relationship between the concepts of "digital rights", "digital currency" and "digital financial asset" // *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. - 2021. - No. 6. - P. 28-31.

[5] Kostikov V.V., Samotolkov I.V., Reznikov A.A. Theoretical and legal advantages of the concept of digital financial assets over various forms of money // *Sociology and Law*. - 2023. - Vol. 15. - No. 1. - Pp. 139-147.

[6] Koshelev K. A. Trends in the Development of the Digital Financial Asset Market in the Context of the Digital Transformation of the Global Economy // *Finance: Theory and Practice*. - 2022. - Vol. 26. - No. 4. - Pp. 80-94.

[7] Kramarenko Ya. Features of Cryptocurrency Regulation in Singapore. // *GNcrypto*. URL: <https://gncrypto.news/ru/news/crypto-regulations-in-singapore/>. (Accessed: 06.05.2026).

[8] Linnik E. Yu., Shirshov S. A., Yadrennikova E. V. Problems and Prospects of Taxation of Digital Financial Assets in the Russian Federation // *Spring Days of Science: Collection of Papers from the International Conference of Students and Young Scientists*. - Ekaterinburg, 2023. - Publishing House: Azhur Publishing House, 2023, pp. 1288-1290.

[9] Malkova Yu.V., Tikhonova A.V. On the Taxation of Cryptocurrency and Digital Assets: Russian and Foreign Experience // *Economy. Taxes. Law*. - 2020. - Vol. 13. - No. 5. - pp. 141-153.

[10] Razdorozhny K.B. Financial and Legal Regulation of Digital Financial Assets in the Russian Federation and in Foreign Countries. Moscow, - 2021.

[11] Rozhdestvenskaya T.E., Guznov A.G. Digital Financial Assets: Problems and Prospects of Legal Regulation // *Current Issues of Russian Law*. - 2020. - No. 6 (115). - pp. 43-54.

[12] Legal Regulation of Cryptocurrency and Digital Assets in European Countries. // *Bitbon.space*. URL: <https://www.bitbon.space/ru/knowledge-base/digital-assets/legal-regulation-of-cryptocurrencies-and-digital-assets-in-european-countries>. (Accessed: 06.05.2026).

[13] Comprehensive Framework for Responsible Development of Digital Assets [Electronic resource] // The White House. - 2022. - URL: <https://www.certik.com/resources/blog/comprehensive-framework-for-responsible-development-of-digital-assets> (Accessed: 06.05.2026).

[14] Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCA). // European Securities and Markets Authority. URL: <https://www.esma.europa.eu/esmas-activities/digital-finance-and-innovation/markets-crypto-assets-regulation-mica>. (Accessed: 06.05.2026).

[15] Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers [Text]: guidance / Financial Action Task Force. - Paris : FATF, 2021. - 128 p.



ЮРКОПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство «ЮРКОПАНИ»
издает научные журналы:

- Научно-правовой журнал «Образование и право», рекомендованный ВАК Министерства науки и высшего образования России (специальности 12.00.01, 12.00.02), выходит 1 раз в месяц.
- Научно-правовой журнал «Право и жизнь», рецензируемый (РИНЦ, E-Library), выходит 1 раз в 3 месяца.