

## Бюджетно-правовое регулирование совершения операций с цифровым рублем

**Аннотация.** С принятием поправок к БК РФ в 2025 г. определился периметр бюджетно-правового регулирования цифрового рубля. Особенности бюджетно-правового режима цифрового рубля являются наличие единого счета цифрового рубля, открытого Казначейству России в Банке России, и транзитный характер операций по счету цифрового рубля, что позволяет избежать сокращения остатков безналичных рублей на едином казначейском счете. Сформировавшийся с принятием системы казначейских платежей феномен «бюджетного рубля» в целом обеспечивает осуществление платежей при наступлении определенных бюджетным законодательством условий. Поскольку существующая система казначейских платежей уже гарантирует прослеживаемость движения безналичных средств и использует все современные платежные технологии, преимущества платформы цифрового рубля в значительной мере могут быть реализованы в отношении тех операций, которые проводятся в банковской системе за рамками казначейской системы государства, например парафискальных платежей и банковского сопровождения.

**Ключевые слова:** цифровой рубль; счет цифрового рубля; «бюджетный рубль»; исполнение бюджета; система казначейских платежей; единый счет в цифровых рублях; Казначейство России; Банк России; система казначейских платежей; бюджет; бюджетное право

**Для цитирования:** Артюхин Р. Е. Бюджетно-правовое регулирование совершения операций с цифровым рублем // Актуальные проблемы российского права. — 2026. — Т. 21. — № 1. — С. 61–67. — DOI: 10.17803/1994-1471.2026.182.1.061-067

### Budgetary and Legal Regulation of Transactions involving the Digital Ruble

**Roman E. Artyukhin**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Financial Law,  
Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation  
budgetlaw@mail.ru

**Abstract.** The adoption of amendments to the Budget Code in 2025 established the parameters of budgetary and legal regulation concerning the digital ruble. The distinctive features of the budgetary and legal regime of the digital ruble include the existence of a unified account for the digital ruble, opened by the Treasury of Russia at the Bank of Russia, and the transit nature of transactions conducted through the digital ruble account. This structure allows for the avoidance of reductions in the balances of cashless rubles in the unified treasury account. The phenomenon of the «budgetary ruble» that has emerged with the introduction of the treasury payment

---

© Артюхин Р. Е., 2026

\* Артюхин Роман Евгеньевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Российская Федерация, 125993  
budgetlaw@mail.ru

system generally facilitates the execution of payments upon the occurrence of specific conditions stipulated by budgetary legislation. Given that the existing treasury payment system guarantees the traceability of cashless funds and employs all modern payment technologies, the advantages of the digital ruble platform can be significantly implemented in transactions conducted within the banking system outside the state treasury framework, such as para-fiscal payments and banking support.

**Keywords:** Digital ruble; digital ruble account; budgetary ruble; budget execution; treasury payment system; unified account in digital rubles; Treasury of the Russian Federation; Bank of Russia; treasury payment system; budget; budgetary law

**Cite as:** Artyukhin RE. Budgetary and Legal Regulation of Transactions involving the Digital Ruble. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2026;21(1):61-67. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2026.182.1.061-067

### Цифровой рубль и «бюджетный рубль»

Использование цифрового рубля при исполнении бюджетов обусловлено прежде всего созданием технологии цифрового рубля Банком России и развитием банковских технологий, а также необходимостью предоставления Казначейством России платежных сервисов для участников системы казначейских платежей на уровне обслуживания клиентов кредитных организаций.

При реализации концепции цифрового рубля публично-правовые образования и обслуживающее их счета Казначейство России идут в фарватере политики Банка России. Преимущества использования цифрового рубля именно в бюджетных правоотношениях неочевидны.

Причиной такого положения является то, что в бюджетном процессе использование безналичного рубля обрело благодаря казначейской системе несколько признаков, сформировавших своего рода «бюджетный рубль» как правовой феномен.

Формирование «бюджетного рубля» прошло несколько этапов, связанных с развитием казначейской системы Российской Федерации, ключевым результатом эволюции которой стало возникновение системы казначейских платежей с открытием казначейских счетов, предназначенных для осуществления операций с денежными средствами публично-правовых образований. Основными признаками «бюджетного рубля» можно считать его функционирование на единой платформе системы казначейских платежей, прослеживаемость

всех платежей благодаря использованию бюджетной классификации Российской Федерации и системы лицевых счетов, осуществление платежей при наступлении определенных бюджетным законодательством условий — только после принятия и учета бюджетных и денежных обязательств (так называемые смарт-контракты). Благодаря системе казначейских платежей единый казначейский счет, аккумулирующий средства всех публично-правовых образований, открывается в Банке России. Кроме того, в настоящее время при совершении бюджетных платежей применяются все основные технологии, предлагаемые в рамках национальной платежной системы: это и система быстрых платежей, и использование национальной системы платежных карт при совершении платежей из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, ряд декларируемых преимуществ цифрового рубля, прежде всего открытие счета в цифровых рублях в Банке России и прослеживаемость переводов, можно считать в целом успешно реализованными при операциях с безналичными денежными средствами в системе казначейских платежей.

В этих условиях применение цифрового рубля в бюджетном процессе обусловлено прежде всего необходимостью гармонизации совершения операций с цифровыми рублями всеми субъектами правоотношений в сфере безналичных расчетов. Как было отмечено исследователями, «поскольку специальным участником платформы цифрового рубля будет выступать Федеральное казначейство в целях осуществления операций для обеспечения деятельности

бюджетных учреждений, цифровой рубль приобретет бюджетную окраску»<sup>1</sup>.

Принимая во внимание достигнутый уровень развития казначейской системы государства, законодатель в БК РФ установил особенности использования цифрового рубля при осуществлении бюджетных платежей.

### Транзитный характер операций с цифровым рублем

Основной задачей, успешное решение которой найдено в БК РФ, стало обособление средств в цифровых рублях от безналичных денежных средств, учтенных на едином казначейском счете. Общая модель использования цифрового рубля предполагает уменьшение объема средств в безналичной форме и поступление такой же суммы средств на счет цифрового рубля.

Проблема заключается в том, что объем денежных средств, находящийся в распоряжении публично-правовых образований, сосредоточен на соответствующих единых счетах бюджетов и на едином казначейском счете. Весь объем этих средств, исходя из принципов единства кассы и общего покрытия бюджета, является источником осуществления расходов соответствующего бюджета.

Если бы не было специального бюджетно-правового регулирования, то Казначейство России и публично-правовые образования столкнулись бы с необходимостью отвлечения с единого счета бюджета и с единого казначейского счета определенной суммы денежных средств для увеличения остатка цифровых рублей на счете цифрового рубля с переводом соответствующей суммы денежных средств с указанных счетов.

Снижение остатка денежных средств на едином счете бюджета или на едином казначейском счете сузило бы возможности по управлению этими остатками средств в соответствии с бюджетным законодательством. Однако безналичные денежные средства имеют ряд очевидных отличий от средств в цифровых руб-

лях, которые можно отнести к преимуществам: они могут размещаться на депозиты и приносить процентный доход. Остаток же средств в цифровых рублях не может быть размещен на депозит, и по нему в соответствии со ст. 30.8 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» нельзя получить процентный доход. Соответственно, перевод средств с единого казначейского счета или единого счета бюджета на счет цифрового рубля приводит к уменьшению безналичных денежных средств на них и потенциально может уменьшить сумму доходов бюджетов.

В связи с этим законодателем в БК РФ был найден неординарный ответ на возникшее противоречие между необходимостью наличия остатка средств на едином казначейском счете и его сокращением за счет перевода денежных средств с казначейских счетов и увеличения остатка цифровых рублей на счете цифрового рубля Банка России.

Решение, найденное законодателем и представленное в ст. 242.11-1 БК РФ, основывается на опыте развития казначейской системы и внедрения в бюджетный процесс не закрепленного законодательно принципа использования бюджетных средств: «предоставление средств под потребность».

Этот принцип означает, что предоставление средств их получателям, включая как администраторов бюджетных средств, так и получателей средств из бюджетов, должно происходить в момент их расходования данными получателями. До этого средства могут аккумулироваться на едином счете бюджета и использоваться по принципу общего покрытия на те платежи, по которым наступили сроки оплаты в соответствии с принятыми и учтенными денежными обязательствами. При их аккумулировании на едином счете бюджета ряд субъектов Российской Федерации, согласно ст. 236 БК РФ, вправе их размещать на депозитах, а весь остаток средств единого казначейского счета также может размещаться на депозиты и финансовые активы в соответствии с требованиями ст. 242.13 БК РФ.

<sup>1</sup> *Васянина Е. Л., Шапсугова М. Д.* Публично-правовые и частноправовые начала в механизме регулирования денежной эмиссии // *Банковское право.* 2021. № 5.

Законодатель в п. 1 ст. 242.11-1 БК РФ предусмотрел, что перевод средств с единого казначейского счета на счет в цифровых рублях осуществляется на основании направленного Казначейством России Банку России распоряжения о переводе цифровых рублей, которое составлено, в свою очередь, в соответствии с представленным участником системы казначейских платежей распоряжением о переводе денежных средств на счет цифрового рубля конечного получателя средств — пользователя платформы цифрового рубля. При поступлении распоряжения Казначейства о переводе цифровых рублей Банк России проведет последовательно две операции с минимальным промежутком между ними:

— во-первых, перевод денежных средств в соответствующей сумме с единого казначейского счета, указанного в распоряжении о переводе цифровых рублей, с увеличением остатка цифровых рублей на счете цифрового рубля Казначейства;

— во-вторых, перевод цифровых рублей со счета цифрового рубля Казначейства на счет цифрового рубля пользователя платформы цифрового рубля — конечного получателя средств, состоящего в правоотношениях с участником системы казначейских платежей.

Аналогично и для поступающих средств в цифровых рублях Банк России как оператор осуществляет автоматический перевод средств на единый казначейский счет в момент поступления средств на счет цифрового рубля Казначейства. Так, в соответствии с п. 2 ст. 242.11-1 БК РФ при переводе цифровых рублей со счета цифрового рубля пользователя платформы цифрового рубля Банк России совершит две последовательные операции:

— во-первых, увеличит остаток цифровых рублей на счете цифрового рубля Казначейства;

— во-вторых, уменьшит остаток цифровых рублей на счете цифрового рубля Казначейства путем перевода денежных средств в этой же сумме на единый казначейский счет, указанный пользователем платформы цифрового рубля в распоряжении о переводе цифровых рублей.

Таким образом, на основании принципа предоставления средств под потребность операции по цифровому счету Казначейства носят транзитный характер и не приводят к отвлечению на значительный отрезок времени средств с единого казначейского счета или единого счета бюджета.

Обязательство перед участником системы казначейских платежей всё равно будет считаться исполненным в момент совершения операции по счету цифрового рубля, а не по единому казначейскому счету, но разрыв между операцией по счету цифрового рубля и по единому казначейскому счету будет минимальным и займет, очевидно, секунды. Как отмечает А. А. Ситник, «платформа цифрового рубля — это еще и среда, в рамках которой происходит возникновение, изменение и прекращение правоотношений, связанных с обращением цифрового рубля»<sup>2</sup>. Соответственно, исходя из экономности применения новой технологии, на данном этапе подход к правовому регулированию, закрепленный в ст. 242.11-1 БК РФ, следует признать вполне обоснованным.

Такой режим использования средств на счете цифрового рубля отличает бюджетно-правовое регулирование от общего правового регулирования использования цифровых рублей иными их владельцами — юридическими и физическими лицами.

Использованный законодателем способ правового регулирования позволил также успешно решить другую задачу — отсутствие необходимости формирования лицевых счетов администраторов бюджетных и небюджетных средств в цифровых рублях. Система лицевых счетов является правовым механизмом отражения всех бюджетных и небюджетных операций — от их получения до использования. Общим признаком всех лицевых счетов является отражение на них двух основных этапов: исполнения обязательств перед администраторами (создающими права на использование средств) и исполнения обязательств самими администраторами (использование средств с соответствующего казначейского

<sup>2</sup> Ситник А. А. Цифровой рубль как объект финансово-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 8.

счета). В случае, если бы не было создано транзитного характера движения денежных средств в цифровых рублях, отражение момента исполнения обязательств в цифровых рублях отличалось бы от момента зачисления и списания безналичных денежных средств. Это приводило бы к необходимости создания или отдельных разделов в цифровых рублях на лицевых счетах, или отдельной категории лицевых счетов. Аналогичная проблема встала бы и в отношении казначейских счетов, предназначенных для отражения операций с денежными средствами. Отражение операций на счете цифрового рубля и потребность в фиксации исполнения юридического обязательства в этот момент повлекли бы необходимость открыть для учета операций в цифровых рублях отдельные казначейские счета. Соответственно, в зависимости от вида операции количество казначейских счетов могло бы значительно увеличиться, что повлекло бы достаточно большие затраты для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

### Единый счет в цифровых рублях

Вопрос о том, на чье имя открывать счет цифрового рубля — Казначейства России или каждого публично-правового образования, не являлся в момент принятия закона однозначным. Открытие счетов в цифровых рублях публично-правовым образованиям повлекло бы отход от достигнутых результатов развития казначейской системы государства, поскольку кассовое устройство государства оказалось бы отброшенным в период до 2021 г. — до создания системы казначейских платежей и единого казначейского счета.

Принципы работы Казначейства как оператора системы казначейских платежей легли в основу подхода, закрепленного в БК РФ, при котором один счет в цифровых рублях подлежит открытию только Казначейству России. Открытие счетов публично-правовым образованиям или организациям сектора государственного управления не предусмотрено.

Бюджетный кодекс РФ ввел понятие счета цифрового рубля Казначейства, определение

которого в ст. 6 дает основания признать его по аналогии с единым казначейским счетом единым казначейским счетом в цифровых рублях, предназначенным для осуществления операций с цифровыми рублями всеми публично-правовыми образованиями и участниками системы казначейских платежей.

Такой подход к правовому регулированию основан на сформировавшейся модели кассового устройства государства по принципу единства кассы, при котором кассиром всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации является Казначейство России. При этом Казначейство выступает кассиром для совершения операций как с цифровыми рублями, так и с безналичными денежными средствами в целом.

Именно в системе казначейских платежей все казначейские платежи также рассматриваются как самостоятельный объект правового регулирования с соблюдением общих принципов и требований к реквизитному составу, скорости и полноте их проведения, обеспечению прозрачности таких платежей и выполнению всех обязательных условий их осуществления, независимо от публично-правового образования.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что норма об открытии счета в цифровых рублях только Казначейству России основана на принципе единства кассы и сформировавшейся модели кассового устройства государства в виде казначейской системы.

### Прослеживаемость расходов

Вопрос прослеживаемости использования средств в системе казначейских платежей при осуществлении казначейских платежей между ее участниками, как представляется, успешно решен благодаря бюджетной классификации и иным справочникам и реестрам, а также системе лицевых счетов. Важно сохранить достигнутый уровень прозрачности движения денежных средств между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также между публично-правовыми образованиями и участниками казначейского сопровождения при предоставлении им авансовых средств.

По мнению Ю. В. Ледневой, «введение в жизнедеятельность государства и общества новой цифровой сущности — “цифрового рубля” — расширяет предметное пространство финансового права, так как в орбиту финансово-правового регулирования вовлекаются новые общественные отношения, связанные с эмиссией и обращением цифрового рубля»<sup>3</sup>. На наш взгляд, возможность использования преимуществ платформы цифрового рубля в целях прозрачности прохождения средств лежит в периметре тех операций, которые в настоящее время проводятся кредитными организациями за рамками казначейской системы государства. Так, например, банковское сопровождение может осуществляться на платформе Банка России. Аналогично платежи физических лиц при предоставлении им целевых субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могли бы осуществляться на платформе цифрового рубля (например, средства для приобретения жилья по жилищным сертификатам или средства материнского капитала). В этом случае защищаются права физических лиц — получателей средств государственной помощи. При этом, как обоснованно отмечают исследователи, «полноценное использование цифрового рубля будет зависеть... от признания и обеспечения фактической возможности использовать цифровой рубль в качестве средства исполнения публично-правовых обязанностей»<sup>4</sup>.

Кроме того, существующие в настоящее время парафискальные платежи также в публичном интересе могут быть переведены на плат-

форму цифрового рубля. Например, платежи в фонды капитального ремонта или платежи региональным экологическим операторам, а также последующее целевое использование указанных средств могли бы осуществляться на платформе цифрового рубля. В целом необходимо согласиться с мнением А. В. Турбанова, что «цифровой рубль предоставит дополнительные возможности в финансовой сфере обществу, государству и конкретным пользователям»<sup>5</sup>.

### Выводы

Реализация концепции цифрового рубля в бюджетной сфере привела к формированию специального бюджетно-правового режима, среди особенностей которого можно выделить следующие.

1. Открытие счета цифрового рубля исключительно Казначейству России в Банке России на основе принципа единства кассы. Таким образом, появился аналог единого казначейского счета в безналичных рублях — единый счет в цифровых рублях для всех бюджетных платежей.

2. Транзитный характер операций по счету цифрового рубля, что позволяет избежать сокращения остатка средств на едином казначейском счете.

3. Цифровой рубль вследствие возможности прослеживания операций с ним может использоваться для парафискальных платежей и банковского сопровождения.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Васянина Е. Л., Шапсугова М. Д.* Публично-правовые и частноправовые начала в механизме регулирования денежной эмиссии // *Банковское право.* — 2021. — № 5.
2. *Леднева Ю. В.* Цифровой рубль в финансово-правовом пространстве // *Финансовое право.* — 2024. — № 9.

<sup>3</sup> *Леднева Ю. В.* Цифровой рубль в финансово-правовом пространстве // *Финансовое право.* 2024. № 9.

<sup>4</sup> *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Правовое регулирование цифрового рубля // *Актуальные проблемы российского права.* 2024. № 1.

<sup>5</sup> *Турбанов А. В.* Цифровой рубль как объект правоотношений // *Актуальные проблемы российского права.* 2023. № 9.

3. Рожественская Т. Э., Гузнов А. Г. Правовое регулирование цифрового рубля // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — № 1.
4. Ситник А. А. Цифровой рубль как объект финансово-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — № 8.
5. Турбанов А. В. Цифровой рубль как объект правоотношений // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — № 9.

*Материал поступил в редакцию 21 ноября 2025 г.*

#### **REFERENCES (TRANSLITERATION)**

1. Vasyanina E. L., Shapsugova M. D. Publichno-pravovye i chastnopravovye nachala v mekhanizme regulirovaniya denezhnoy emissii // Bankovskoe pravo. — 2021. — № 5.
2. Ledneva Yu. V. Tsifrovoy rubl v finansovo-pravovom prostranstve // Finansovoe pravo. — 2024. — № 9.
3. Rozhdestvenskaya T. E., Guznov A. G. Pravovoe regulirovanie tsifrovogo rublya // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2024. — № 1.
4. Sitnik A. A. Tsifrovoy rubl kak obekt finansovo-pravovogo regulirovaniya // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2023. — № 8.
5. Turbanov A. V. Tsifrovoy rubl kak obekt pravootnosheniy // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2023. — № 9.