

Шайдуллина Венера Камилевна

Shaydullina Venera Kamilevna

кандидат юридических наук, директор Центра исследований и экспертиз Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

PhD in Law,
Director of the Center for Research and Expertise,
Department of Legal Regulation of Economic Activity,
Financial University
under the Government of the Russian Federation

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБОРОТА КРИПТОВАЛЮТЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: МНЕНИЕ ЭКСПЕРТНОГО СООБЩЕСТВА

LEGAL REGULATION OF THE TURNOVER OF CRYPTOCURRENCY IN THE RUSSIAN FEDERATION: EXPERT OPINION

Аннотация:

В статье представлены сценарии правового регулирования оборота криптовалюты в Российской Федерации. Исследован успешный опыт правового регулирования оборота цифровых валют в ряде зарубежных стран (Япония, Канада, Сингапур и др.). Выделены следующие подходы Российской Федерации к юридической регламентации данного экономико-правового явления: 1) полный запрет на эмиссию и оборот криптовалюты; 2) регламентация оборота криптовалюты посредством принятия новых нормативных актов, выражающаяся в значительных ограничениях в рассматриваемой сфере; 3) регламентация с предоставлением максимальных прав участникам рынка. Автором разработана правовая структура регулирования цифровой валюты, которая учитывает возможные риски и является сбалансированной. В заключение представлена концепция правового регулирования оборота цифровых активов, разработанная экспертным сообществом в рамках деятельности Государственной думы Российской Федерации.

Ключевые слова:

криптовалюта, регулирование оборота криптовалюты, юридическая регламентация, цифровой актив, цифровой знак, токен, майнинг, Государственная дума Российской Федерации.

Summary:

The study reviews the possibilities of legal regulation of cryptocurrency turnover in the Russian Federation. It investigates the successful legal regulation of digital currency turnover in foreign countries (Japan, Canada, Singapore). The research highlights the following Russian approaches to dealing with the legal regulation of this economic and legal phenomenon: 1) a complete ban on the issue and circulation of cryptocurrency; 2) the regulation of the turnover of cryptocurrency through the adoption of new legal instruments imposing significant restrictions on it; 3) the regulation granting maximum rights to market players. The author has developed a balanced legal framework for the regulation of digital currency which considers all sorts of risks. In conclusion, the research presents the concept of legal regulation in the field of the turnover of digital assets developed by the expert community under the State Duma of the Russian Federation.

Keywords:

cryptocurrency, regulation of the turnover of cryptocurrency, legal regulation, digital asset, digital sign, token, mining, State Duma of the Russian Federation.

В зарубежных юрисдикциях применяются разные подходы к регулированию цифровых валют. При этом учитывается акцент регуляторов на существующих вызовах в сфере платежной индустрии, сопряженных с внедрением инновационных технологий, основанных на блокчейн-технологии. Так, в апреле 2017 г. парламент Японии принял законодательство о криптовалютах [1]. Идеологом и инициатором его разработки выступил японский финансовый регулятор FSA (Financial Services Agency). Согласно положениям закона, криптовалюты (в том числе биткойн) стали рассматриваться как фиатные деньги, обращающиеся на территории страны одновременно с национальной валютой (иеной). Новое законодательство предусматривает возможность использования криптовалюты в целях оплаты услуг, работ и товаров. Наряду с этим законодательством введены довольно жесткие нормы. В частности, организации, деятельность которых так или иначе связана с операциями с цифровыми валютами, должны получить соответствующую лицензию [2].

Модель лицензирования рассматриваемого вида деятельности, принятая в Японии, похожа на американскую модель, введенную в штате Нью-Йорк в 2015 г. (система BitLicense). Разработка методологии потенциально возможных сценариев законодательного урегулирования цифровых валют в России должна быть комплексной и учитывать инновационную специфику их функционирования и эмиссии (выпуска) [3]. При этом следует уделять внимание вопросам защиты прав потребителей, налогообложения, противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) и др.

В ходе разработки методологии потенциально возможных сценариев законодательного урегулирования цифровых валют в России учитывались:

– положения отдельных статей Конституции, Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее – Закон № 161-ФЗ), Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» и др.;

– рекомендации, содержащиеся в документах оперативного характера Росфинмониторинга, Банка России;

– разъяснения Генеральной прокуратуры Российской Федерации по вопросу правомерности использования анонимных платежных систем и криптовалют, согласно которым «анонимные платежные системы и криптовалюты, в том числе наиболее известная из них – биткойн, являются денежными суррогатами и не могут быть использованы гражданами и юридическими лицами»;

– соответствующие решения судов Российской Федерации, в которых указанные идеи получили свое логическое развитие;

– сложившаяся в международном сообществе практика регулирования криптовалюты (биткойн) в отдельных странах, в том числе сведения, полученные из соответствующего отчета Банка международных расчетов (Комитет по платежам и рыночным инфраструктурам);

– общий мировой тренд в области ужесточения подходов в вопросах противодействия ПОД/ФТ; риски и угрозы, связанные с крахом крупных площадок в интернете (бирж), на которых проводились операции с цифровыми валютами (в том числе с биткойном); угрозы и риски, вызванные разного рода кибератаками на цифровую валюту, пользователей и обменные узлы.

Ранее мы уже сталкивались с похожими инициативами по запрету или ужесточению операций с цифровой валютой. Так, в августе 2014 г. на сайте regulation.gov.ru было размещено объявление о разработке проекта закона, запрещающего обращение криптовалюты. Автором проекта выступило Министерство финансов России. В рамках законопроекта предлагалось налагать штрафы не только за эмиссию (выпуск) денежного суррогата, но и за создание и распространение ПО для их эмиссии (выпуска). В законопроекте также предусмотрен штраф за распространение сведений, позволяющих осуществлять такую эмиссию (выпуск) либо операции с использованием денежных суррогатов. В декабре 2015 г. на рассмотрение в Государственную думу Российской Федерации был внесен проект нового КоАП, предусматривающий, помимо прочего, установление запрета на эмиссию (выпуск) денежных суррогатов. Предлагается также введение юридической ответственности за распространение сведений, необходимых и достаточных для эмиссии (выпуска) денежного суррогата [4].

Опасения регуляторов, инициировавших этот довольно жесткий сценарий регулирования криптовалюты, вполне обоснованы. Выпуск необеспеченных криптовалют и осуществление операций с ними несут определенные риски для конечных бенефициаров, связанные с их высоким уровнем волатильности и потенциальной возможностью банкротства сетевых площадок для обмена. Речь идет об отсутствии технических возможностей конвертации средств в цифровой валюте в реальные денежные средства. Определенные риски возникают и для регуляторов (например, риски в части ПОД/ФТ) [5].

По итогам проведенных обсуждений введение законодательного регулирования криптовалюты решили отложить на осень 2017 г. Подчеркнем, что в существующей парадигме технологической революции данный сценарий слишком жесткий и неэффективный, к тому же сложный реализуемый. Сказанное подтверждается заявлением Центрального банка и Минфина России, сделанным в начале 2019 г. по поводу вероятного сценария регулирования цифровой валюты. В общих словах в нем говорится о регулировании, а не о запрете рынка.

В первую очередь этот подход не в состоянии запретить или каким-либо образом ограничить майнинг (производство) цифровой валюты, поскольку подобная деятельность осуществляется исключительно на условиях аутсорсинга посредством аренды требуемого объема вычислительных мощностей, в том числе на территории России. Это может быть востребовано отдельными фирмами-нерезидентами. В качестве примера можно привести отрицательный опыт Исландии, имеющей наиболее серьезные запреты и ограничения на проведение операций с биткойном среди других стран Европы. Но подобный запрет не препятствует людям заниматься майнингом, получившим в стране широкое распространение. Биткойны, добытые на территории Исландии, выводятся в другие государства, где обмениваются на фиатные деньги [6].

Во вторую очередь подобные ограничения с учетом текущих мировых трендов в регулировании цифровой валюты способны спровоцировать негативное развитие событий с наиболее критическим сценарием. Речь идет о миграции бизнеса в другие юрисдикции с отрицательными последствиями для платежной сферы и ее инновационного компонента (включая вероятные налоговые потери от оборота цифровой валюты). Помимо этого, принятие таких жестких мер способно спровоцировать активное развитие теневого рынка оборота цифровой валюты. К примеру, могут возникнуть серые сетевые обменники, функционирование которых почти невозможно будет контролировать. Вероятно, подобные ограничения были бы обоснованными в случае их введения на более ранних стадиях становления криптовалюты, но в тот период это не являлось актуальным.

Итак, правовая структура регулирования цифровой валюты должна учитывать всевозможные риски и быть хорошо сбалансированной. Наиболее критичными рисками в этом случае являются выпуск цифровой валюты без обеспечения и вопросы ПОД/ФТ (особенно учитывая анонимный характер криптовалюты). В связи с этим рассмотрим еще один вероятный сценарий регулирования – разрешение эмиссии только обеспеченных цифровых валют.

Разрешение эмиссии только обеспеченных цифровых валют дублирует некоторые из положений Закона № 161-ФЗ. Это касается норм, устанавливающих требования относительно выпуска электронных платежных средств для электронных денежных переводов. Если не учитывать технологические различия эмиссии и использования цифровых валют и электронных денежных средств, то требование об обязательном наличии обеспечения, по сути, уравнивает эти платежные средства, делая бессмысленным развитие законодательных инициатив в области цифровых валют.

Наряду с этим введение регуляторного требования относительно обязательного наличия обеспечения (к примеру, депо) оправдано лишь при условии реализации проектов цифровых валют в межбанковских расчетах. В контексте сказанного следует напомнить о нескольких знаковых проектах. Один из них реализуется сейчас в Сингапуре.

Валютным управлением Сингапура (MAS) был запущен проект, предполагающий использование внутренней цифровой валюты в межбанковских расчетах. Данный проект направлен прежде всего на то, чтобы упростить процесс осуществления платежей и сократить транзакционные издержки. В него вовлечены следующие участники: DBS Group Holdings Ltd. (Сингапур), Bank of America Corp., HSBC Holdings plc, Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ Ltd., Credit Suisse Group AG и JPMorgan Chase & Co. В дальнейшем запланировано расширение проекта на трансграничные операции с вовлечением большего числа центральных банков. Реализацией аналогичного проекта (на основе блокчейн-технологии) занимается Национальный банк Канады при участии крупнейших коммерческих кредиторов страны (консорциум R3 и Payments Canada) [7]. Регуляторами Китая и Великобритании изучаются возможности выпуска своей цифровой валюты, независимой от биткойна, на блокчейн-технологии для последующих межбанковских проектов [8].

Таким образом, реализация этого сценария должна рассматриваться только в рамках межбанковских переводов. Однако, если говорить в целом о платежной индустрии, должен быть разработан более адаптивный и гибкий регуляторный механизм, который учитывал бы всевозможные аспекты внедряемых инновационных технологий.

Сценарий, основу которого должна составлять надлежащим образом сбалансированная правовая структура, направлен на сохранение потенциала инноваций в этой сфере и снижение рисков.

Итак, сформулируем ключевые принципы такого регуляторного сценария:

- определение субъектов, имеющих право на осуществление майнинга (эмиссии) цифровых валют: Банк России, кредитные учреждения, отдельные юридические лица или индивидуальные предприниматели;
- признание криптовалют как официального средства расчетов, т. е. формы безналичных расчетов (аналогично переводу электронных денег);
- признание того, что установление котировок курсов криптовалюты осуществляется рыночным способом и не подлежит регулированию со стороны Банка России;
- определение оператора криптовалюты (деятельность по переводу криптовалюты) – Банка России, кредитные учреждения, перечень подобных операторов, а также субъектов, которые занимаются майнингом, и сведения о курсах криптовалют, которые актуальны на территории России, должны быть размещены на официальном веб-сайте Банка России;
- установление сферы использования криптовалюты. К примеру, в сегменте B2B: осуществление межбанковских переводов, обмен криптовалютой (продажа/покупка) на бирже (в обменном пункте), запрет (исключение) на использование таких операций, как выплата зарплаты и осуществление социальных выплат. Совершение операций с криптовалютой является возможным только с привлечением банковского платежного агента, с учетом положений ст. 14 Закона № 161-ФЗ;
- установление требований к переводам анонимной криптовалюты аналогично с требованиями, содержащимися в Законе № 161-ФЗ, в отношении переводов электронных денег;
- лицензирование обменных пунктов (сервисов) и бирж Банком России с целью минимизации рисков, включая требования в части регулярной отчетности, ПОД/ФТ, размера уставного капитала. Отдельно должны быть утверждены надзорные требования Банка России.

Таким образом, отметим целесообразность разработки методологии потенциально возможных сценариев законодательного регулирования цифровых валют в России, которая должна быть комплексной, учитывать инновационную специфику их функционирования и эмиссии (выпуска), вопросы защиты прав потребителей, налогообложения, ПОД/ФТ и др.

Изучив лучший мировой опыт в сфере правового регулирования использования технологии блокчейн, мы выявили следующие основные потенциально возможные сценарии: полный запрет

«от выпуска до распространения» (является достаточно жестким и неэффективным, может спровоцировать активное развитие теневого рынка оборота криптовалюты, имеет негативную апробацию в Исландии); регламентация оборота криптовалюты посредством принятия новых нормативных актов, выражающаяся в значительных ограничениях в рассматриваемой сфере; регламентация с предоставлением максимальных прав участникам рынка [9].

В настоящее время Российская Федерация выбрала следующий способ правового регулирования использования блокчейн-технологии в финансовом секторе – формирование качественно нового законодательства. В первом чтении были приняты три законопроекта: «О цифровых финансовых активах», «Об альтернативных способах привлечения инвестиций (краудфандинге)» (в новой редакции) – «О привлечении инвестиций с помощью инвестиционных платформ»), «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации».

Однако экспертиза настоящих законопроектов показала, что они требуют существенной доработки. В связи с этим наиболее оптимальным вариантом нормативно-правового регулирования применения технологии блокчейн на финансовом рынке является доработка данных законопроектов и их принятие.

Первоначально необходимо доработать законопроект «О цифровых финансовых активах», так как он является базовым в рассматриваемых отношениях. Он должен носить рамочный характер, закреплять основные положения и заложить правовой фундамент для оборота цифровых активов на территории Российской Федерации. За рамками законопроекта следует оставить технические аспекты функционирования распределенных информационных сетей, порядок осуществления транзакций и их валидации. Кроме того, важно понимать, что не все криптоактивы являются финансовыми ввиду отсутствия в некоторых финансовой составляющей. В связи с этим необходимо изменить собирательное наименование криптоактивов на «цифровые активы».

Цифровые активы не должны быть законным средством платежа на территории Российской Федерации и должны выступать в качестве объекта гражданских прав, выраженных в виде записи в распределенной информационной системе при помощи программных и аппаратных средств обработки данных.

Законопроектом должно быть предусмотрено три вида цифровых активов: токены, криптовалюты и цифровые знаки.

Токены – это цифровые активы, выражающие обязательственные и иные права, осуществление и передача которых возможны только с соблюдением законодательства о рынке ценных бумаг [10].

Под криптовалютой необходимо понимать цифровой актив, используемый как единица учета, предмет купли-продажи, средство накопления и обмена на товары и услуги в отношениях с неопределенным кругом лиц. Криптовалюта может свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому, если иное не предусмотрено действующим законодательством [11].

Цифровой знак – это цифровые активы, не подпадающие под понятие токенов и криптовалют и выражающие имущественные и иные права владельца в рамках гражданско-правовых договоров с лицом, выпускающим цифровой знак. Права и обязанности лица, выпускающего цифровые знаки, и владельцев цифровых знаков должны определяться в рамках регулирования отдельных гражданско-правовых договоров [12].

Такой дифференцированный подход обусловлен необходимостью соблюдения баланса в регулировании цифровых активов, а именно необходимостью более строгого регулирования эмиссии и обращения инвестиционных токенов, схожих по своей природе с эмиссионными ценными бумагами, и создания умеренного правового режима в рамках гражданского законодательства обращения утилитарных токенов с целью повышения инвестиционной привлекательности российского рынка цифровых активов [13].

В законопроекте должны быть определены субъекты, оперирующие цифровыми активами, их права, обязанности и ответственность. Предлагается выделить три вида организаторов торговли цифровыми активами. Деятельность организаторов торговли токенами будет регламентироваться в соответствии с законодательством Российской Федерации о рынке ценных бумаг и об организованных торгах.

Организаторы торговли криптовалютой должны действовать на основании лицензии на осуществление деятельности по организации и проведению торговли криптовалютой, порядок выдачи которой определяется Банком России. Деятельность по организации и проведению торговли криптовалютой должна подлежать лицензированию. Сведения об организаторе торговли криптовалютой будут вноситься в государственный реестр организаторов торговли криптовалютой Банком России.

В отношении организаторов торговли цифровыми знаками, оказывающих услуги по хранению и обращению цифровых знаков, должен устанавливаться упрощенный режим: сделки по обмену цифровых знаков одного вида на цифровые знаки другого вида и/или обмену цифровых знаков на рубли не должны подлежать лицензированию.

Также необходимо определить понятие участника торговли цифровыми активами, который наделен правами и обязанностями. Им может быть любое физическое и/или юридическое лицо, осуществляющее операции с цифровыми активами, денежными средствами и иным имуществом, а также лицо, выпускающее цифровой знак. Участники торговли цифровыми активами должны подлежать обязательной идентификации.

В настоящее время экспертное сообщество Государственной думы Российской Федерации представило на рассмотрение законодательного органа предлагаемые доработки [14].

Таким образом, по результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы. В России, как и во многих других государствах, очевиден глубокий интерес к использованию криптовалюты на финансовом рынке. При этом существующие законодательные инициативы носят разрозненный характер: единое понимание того, что представляет собой технология блокчейн и как возможно использовать ее на финансовом рынке, еще не сформировано. Сопоставляя имеющиеся законодательные инициативы в области использования криптовалюты в России с лучшим зарубежным опытом, можно констатировать, что Российская Федерация пока уступает в этом вопросе зарубежным государствам.

Ссылки:

1. Семенова Е.В., Макаревич М.Л. Анализ правового регулирования криптовалюты в отдельных странах (на примере Японии, США и России) // *Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования*. 2017. № 8 (26). С. 143–147.
2. Хаменушко И.В., Овчарова Е.В. Криптовалюты и их майнинг как экономическая реальность: предпосылки правового регулирования // *Законодательство*. 2017. № 12. С. 33–42.
3. Бабина К.И., Тарасенко Г.В. Проблемы правового регулирования криптовалюты в российском законодательстве // *Право и экономика*. 2018. № 1 (359). С. 26–29.
4. Оборов А.С. К вопросу о необходимости правового регулирования криптовалюты // *Ученые записки*. 2017. № 4 (24). С. 85–86.
5. Бабина К.И., Тарасенко Г.В. Указ. соч.
6. Недорезков В.В. Криптовалюты на базе технологии блокчейна: проблемы правового регулирования // *Банковское право*. 2017. № 4. С. 45–49.
7. Жукова А.П. Особенности правового регулирования криптовалюты и сделок с ней в Российской Федерации // *Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики*. 2018. № 4. С. 154–159.
8. Гарашчук О.А. Правовые основы регулирования блокчейна и обращения криптовалюты в России [Электронный ресурс] // ИТпортал. 2018. № 1 (17). URL: <http://itportal.ru/science/economy/pravovye-osnovy-regulirovaniya-blok/> (дата обращения: 28.03.2019).
9. Долгиева М.М. Зарубежный опыт правового регулирования отношений в сфере оборота криптовалюты // *Lex Russica*. 2018. № 10 (143). С. 116–129.
10. Шайдуллина В.К., Хисамова З.И., Сидоренко Э.Л. Правовое регулирование оборота цифровых активов: новое решение [Электронный ресурс]. URL: <http://eurasianweek.org/assets/doc/materials/Э.%20Сидоренко%20Право%20регулирования%20оборота%20цифровых%20активов%20новое%20решение.pdf> (дата обращения: 28.02.2019).
11. Там же.
12. Там же.
13. Там же.
14. Михайловская М. Эксперты предложили поправки к законопроекту о цифровых финансовых активах [Электронный ресурс] // *Парламентская газета*. 2019. 7 февр. URL: <https://www.pnp.ru/politics/eksperty-predlozhili-popravki-k-zakonoproektu-o-cifrovyykh-finansovykh-aktivakh.html> (дата обращения: 28.02.2019).

References:

- Babina, KI & Tarasenko, GV 2018, 'Problems of Legal Regulation of Cryptocurrency in the Russian legislation', *Pravo i ekonomika*, no. 1 (359), pp. 26-29, (in Russian).
- Dolgieva, MM 2018, 'Foreign Experience of Legal Regulation of Relations in the Field of Cryptocurrency Turnover', *Lex Russica*, no. 10 (143), pp. 116-129, (in Russian).
- Garashchuk, OA 2018, 'Legal Basis of Blockchain Regulation and Cryptocurrency Circulation in Russia', *ITportal*, no. 1 (17), viewed 28 March 2019, <<http://itportal.ru/science/economy/pravovye-osnovy-regulirovaniya-blok/>>, (in Russian).
- Khamenushko, IV & Ovcharova, EV 2017, 'Cryptocurrencies and Their Mining as an Economic Reality: Prerequisites for Legal Regulation', *Zakonodatel'stvo*, no. 12, pp. 33-42, (in Russian).
- Mikhailovskaya, M 2019, 'Experts Proposed Amendments to the Draft Law on Digital Financial Assets', *Parlamentskaya gazeta*, Feb. 7, viewed 28 February 2019, <<https://www.pnp.ru/politics/eksperty-predlozhili-popravki-k-zakonoproektu-o-cifrovyykh-finansovykh-aktivakh.html>>, (in Russian).
- Nedorezkov, VV 2017, 'Blockchain-Based Cryptocurrency Technology: Problems of Legal Regulation', *Bankovskoye pravo*, no. 4, pp. 45-49, (in Russian).
- Oborov, AS 2017, 'On the Need for Legal Regulation of Cryptocurrency', *Uchenye zapiski*, no. 4 (24), pp. 85-86, (in Russian).
- Semenova, EV & Makarevich, ML 2017, 'Analysis of Cryptocurrency Legal Regulation in Individual Countries (the Example of Japan, the United States and Russia)', *Innovatsionnaya ekonomika: perspektivy razvitiya i sovershenstvovaniya*, no. 8 (26), pp. 143-147, (in Russian).
- Shaydullina, VK, Khisamova, ZI & Sidorenko, EL 2019, *Legal Regulation of Digital Assets Turnover: A New Solution*, viewed 28 February 2019, <<http://eurasianweek.org/assets/doc/materials/Э.%20Сидоренко%20Право%20регулирования%20оборота%20цифровых%20активов%20новое%20решение.pdf>>, (in Russian).
- Zhukova, AP 2018, 'Features of the Legal Regulation of Cryptocurrency and Transactions with It in the Russian Federation', *Fundamental'nyye i prikladnyye issledovaniya kooperativnogo sektora ekonomiki*, no. 4, pp. 154-159, (in Russian).