Криптовалюты в финансовой системе россии: новые подходы к правовому регулированию

Е.Г. Костикова

Изучение правовых основ обращения криптовалют (цифровых валют) <1> в России позволяет выделить три этапа их формирования, которые обусловлены уровнем изученности экономических и технологических особенностей этого феномена, накоплением эмпирических данных об этом явлении, достижениями в сфере "управленческих" цифровых технологий, доступных государству.

--------------------------------

<1> Далее термины "криптовалюта" и "цифровая валюта" используются как синонимы.

На первом этапе - 2014 - 2017 гг. - в отсутствие правового регулирования транслировался оперативный запрет на операции с криптовалютами. Для этого были выпущены письма Банка России и Росфинмониторинга, в которых криптовалюты позиционировались как денежные суррогаты, а операции с ними - как незаконные и сомнительные; население и хозяйствующие субъекты, в том числе финансовые организации, предупреждались о связанных с криптовалютами рисках. Также были попытки введения законодательного запрета на операции с криптовалютами, а также уголовной ответственности за совершение операций с ними. Роскомнадзор блокировал сайты, на которых были доступны транзакции с Bitcoin. МВД и ФСБ задерживали лиц, которые "нелегально" зарабатывали на конверсии криптовалюты <2>.

--------------------------------

<2> См. подробно: Костикова Е.Г. Кибервалюты: вопросы правового обеспечения финансовой безопасности России // Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (к 90-летию со дня рождения М.И. Пискотина): материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 28 ноября 2014 г. / под ред. И.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2015. С. 203 - 212; Костикова Е.Г. Кибервалюта: экономическая характеристика технологической инновации в целях формирования правовых основ обращения (на примере Bitcoin) // Финансовая деятельность в сфере публичных и частных финансов: современное состояние и перспективы развития: материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 27 ноября 2015 г. / под ред. И.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2016. С. 247 - 253; Елфимова П.Е. Регулирование оборота криптовалюты: перспективы, проблематика, последствия // Проблемы российской экономики на современном этапе: материалы всероссийской научно-практической конференции. Москва, 2020. С. 123 - 129.

Таким образом, риски и угрозы финансовой безопасности государства были очевидны, однако цифровые технологии, позволяющие нивелировать их, еще не были разработаны. Кроме того, не сформировалась концепция правового регулирования выпуска и обращения криптовалют ввиду недостаточной изученности этого нового экономического явления. Об этом в том числе свидетельствуют "препирания" между Минфином России и Банком России относительно распределения контрольных полномочий: по задумке финансового органа именно Центробанк должен был осуществлять постоянный мониторинг сети Интернет для выявления противоправной деятельности с криптовалютами, однако последний от нового функционала отказывался, ссылаясь на то, что это не соответствует целям и задачам его деятельности <3>. В таких условиях запрет операций с криптовалютами был единственно доступным способом их регулирования.

--------------------------------

<3> См.: Костикова Е.Г. Кибервалюты: вопросы правового обеспечения финансовой безопасности России. С. 207.

Началом второго этапа можно считать 2018 г., когда в Государственную Думу Российской Федерации был внесен [законопроект](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=PRJ&n=197492) "О цифровых финансовых активах" <4>. Обсуждение [проекта](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=PRJ&n=197492) было долгим: Федеральный [закон](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=422194) от 31 июля 2020 г N 259-ФЗ "О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" <5> был принят только в 2020 г. Подготовка этого документа обусловлена, во-первых, осознанием бесперспективности примитивного запрета криптовалют, во-вторых, формированием понимания экономико-правовой, а также технологической сущности этого феномена в результате проведенных исследований <6>, в том числе силами Банка России и Сбербанка <7>. [Закон](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=422194) закрепил определение понятия "цифровая валюта" как средства платежа, которое при этом не является официальной денежной или расчетной единицей, а также как инвестиционный инструмент. Таким образом, российское государство официально "признало" криптовалюту. Однако разрешительного характера регулирование не приобрело: в [ст. 14](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=422194&dst=100259) заложены правовые основы выпуска и обращения цифровых валют с использованием объектов российской информационной инфраструктуры, при этом оплата товаров (работ, услуг) криптовалютами запрещена. Кроме того, обладатели цифровой валюты могут рассчитывать на судебную защиту своих прав "только при условии информирования ими о фактах обладания цифровой валютой и совершения гражданско-правовых сделок и (или) операций с цифровой валютой в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах" [(п. 6)](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=422194&dst=100265). А правовые основы для использования криптовалют как инвестиционного инструмента и вовсе не были сформированы: законодатель ограничился только указанием на такую возможность.

--------------------------------

<4> [Паспорт](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=PRJ&n=170088) проекта Федерального закона N 419059-7 "О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

<5> СЗ РФ. 2020. N 31 (ч. I). Ст. 5018.

<6> Изучению криптовалют посвящены многочисленные работы, в том числе монографии. См., напр.: Кучеров И.И. Криптовалюта (идеи правовой идентификации и легитимации альтернативных платежных средств): монография. М.: Центр ЮрИнфоР, 2018; Кучеров И.И. [Криптовалюта как правовая категория](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=CJI&n=114665) // Финансовое право. 2018. N 5. С. 3 - 8; Генкин А., Михеев А. Блокчейн: Как это работает и что ждет нас завтра. М.: Альпина Паблишер, 2018; Максуров А.А. Блокчейн, криптовалюта, майнинг: понятие и правовое регулирование: монография. М.: Дашков и К, 2020; Актуальные проблемы блокчейн-технологий в финансовом праве: учебное пособие для магистратуры / под ред. Е.Ю. Грачевой, Л.Л. Арзумановой. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022; Цинделиани И.А., Нигматулина Л.Б. [Криптовалюта как объект](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=CJI&n=115901) гражданско-правового и финансово-правового регулирования // Финансовое право. 2018. N 7. С. 18 - 25; Хаванова И.А. [Налоговые последствия](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=CJI&n=106714) использования альтернативных платежных средств (теоретико-правовые аспекты) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. N 1. С. 66 - 72; Кудряшова Е.В. [Правовое регулирование криптовалют](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=CJI&n=115229): выбор вектора развития // Финансовое право. 2018. N 6. С. 7 - 11; Трунцевский Ю.В. [Цифровая (виртуальная) валюта](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=CJI&n=113436) и противодействие отмыванию денег: правовое регулирование // Банковское право. 2018. N 2. С. 18 - 28; и др.

<7> Костикова Е.Г. Кибервалюты: вопросы правового обеспечения финансовой безопасности России. С. 203 - 212; Елфимова П.Е. Указ. соч. С. 124 - 125.

Таким образом, на втором этапе наметился концептуальный подход к правовому регулированию оборота криптовалют: как средство платежа (расчетов) они, по сути, запрещены, при этом легализованы как инвестиции. "Минимализм" в правовом регулировании - обороту криптовалют (цифровых валют) посвящена только одна статья в законе - в первую очередь можно объяснить отсутствием цифровых технологий, обеспечивающих их подконтрольный оборот. В таких условиях правовое регулирование может носить исключительно декларативный характер. Тем не менее следует констатировать, что российское государство приступило к формированию специального законодательства.

Третий этап стартовал в 2022 г.: в январе Банк России опубликовал доклад для общественных консультаций "Криптовалюты: тренды, риски, меры" <8>, а в феврале Правительство Российской Федерации (далее также - РФ) утвердило <9> [Концепцию](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=408789) законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют <10>, где речь также идет о криптовалютах.

--------------------------------

<8> Доклад для общественных консультаций "Криптовалюты: тренды, риски, меры". Москва, 2022. URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/132241/consultation\_paper\_20012022.pdf (дата обращения: 17.04.2022).

<9> Правительство утвердило [Концепцию](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=408789) законодательного регулирования оборота цифровых валют. 8 февраля 2022 г. URL: http://government.ru/news/44519/ (дата обращения: 02.04.2022).

<10> См.: http://static.government.ru/media/files/Dik7wBqAubc34ed649ql2Kg6HuTANrqZ.pdf (дата обращения: 02.04.2022).

Важно отметить, что подходы ведомств принципиально отличаются.

В докладе "Криптовалюты: тренды, риски, меры" Банк России оценил риски распространения криптовалют и сформулировал предложения по дальнейшему развитию правового регулирования в этой сфере. Ожидаемо Банк России указал на недопустимость легализации криптовалют в качестве средства платежа, поскольку это "создает риск подрыва денежного обращения и утраты суверенитета национальной валюты"; также "криптоизация" существенно снижает эффективность независимой денежно-кредитной политики <11>. Вместе с тем Центробанк крайне негативно оценил перспективы использования криптовалют и в качестве инвестиционных инструментов: 1) для граждан это чревато финансовыми потерями из-за высокой волатильности рынка криптовалют, мошеннических действий и киберугроз при отсутствии действенных способов и инструментов защиты нарушенных прав; 2) для банковской системы и финансовой системы в целом - подрывом стабильности ввиду "перетока капитала из традиционной финансовой системы на криптовалютный рынок", что приведет к сокращению объемов финансирования реального сектора экономики, оттоку капитала из страны, а также снижению финансовой устойчивости кредитных и некредитных финансовых организаций <12>. Помимо указанного, регулятор отметил угрозы, связанные с нелегальной деятельностью, а также пагубное влияние майнинга на окружающую среду <13>, что не соответствует установкам "зеленой" экономики.

--------------------------------

<11> Там же. С. 26.

<12> Там же. С. 23 - 26.

<13> Там же. С. 27 - 28.

В связи с изложенным, а также с учетом изученного мирового опыта, Банк России предлагает жестко ограничить операции с криптовалютами путем введения запретов: 1) на организацию выпуска и (или) выпуск, организацию обращения и обмена криптовалют на территории Российской Федерации; 2) использование инфраструктуры российского финансового рынка для любых операций с криптовалютами; 3) вовлечение российских финансовых организаций в операции с криптовалютами, в том числе за счет их собственных средств. Запреты должны подкрепляться ответственностью за их нарушение. Также регулятор считает необходимым установить ответственность за использование криптовалюты в качестве средства платежа за товары (работы, услуги) для резидентов России (в настоящее время - ограничение возможности защиты прав).

Дальнейшее развитие правового регулирования в сфере оборота криптовалют, по мнению Центробанка, должно быть направлено на совершенствование финансового контроля (мониторинга рисков) с выстраиванием системы как международного, так и внутрироссийского (межведомственного) обмена информацией.

Таким образом, Банк России является сторонником запретительного подхода к правовому регулированию операций с криптовалютами.

Однако Правительство РФ придерживается иной позиции, что прямо следует из [Концепции](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=408789) законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют. В документе констатируется рост вложений россиян в криптовалюты, а также 3-е место России в мире по объему мировых майнинговых мощностей. В связи с этим поставлена задача легализации рынка криптовалют, что обеспечит 1) защиту прав лиц, инвестировавших в криптовалюту; 2) возможность организовать контроль за совершаемыми операциями; а также 3) уплату налогов новыми участниками экономических отношений, вышедшими "из тени".

[Концепция](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=408789) определяет круг участников правоотношений, связанных с оборотом криптовалют, предусматривает введение для них требований и обязанностей (по аналогии с цифровыми финансовыми активами). В качестве специальных субъектов рассматриваются: 1) организаторы системы обмена цифровых валют, функции которых смогут выполнять банки с универсальной лицензией; 2) операторы обмена цифровых валют - лицензированные российские юридические лица, совершающие операции с денежными средствами в соответствии с антиотмывочным законодательством, для которых будут установлены повышенные требования к уставному капиталу; 3) иностранные биржи цифровых валют - при условии открытия ими представительств в России. Юридические и физические лица, совершающие операции с цифровой валютой, именуются клиентами и инвесторами, которых в целях введения лимитов по операциям предполагается подразделять на квалифицированных и неквалифицированных.

Организаторы системы обмена цифровых валют, включенные в специальный реестр, будут осуществлять: 1) идентификацию не только участников конверсионных операций, но и их кошельков, устройств, с которых осуществляются транзакции, а также банковских счетов и карт, используемых в операциях; 2) контролировать законность операций и движение денежных средств; 3) хранить информацию о сделках (не менее 5 лет); 4) предоставлять информацию, необходимую для осуществления государственного финансового контроля. Будучи банком, организатор также уполномочен осуществлять банковское обслуживание участников сделки.

Операторы обмена цифровых валют будут совершать обменные операции цифровой валюты на фиатные деньги <14>, а также цифровой валюты одного вида на цифровую валюту другого вида. Для учета этих субъектов также будет организован реестр. Предполагается, что будет две модели операторов: 1) "обменники" (с базовыми правами, позволяющими совершать операции с собственного имени и в своих интересах); и 2) "биржи" (с универсальными правами, позволяющими организовать обменные операции не только с биржей, но и напрямую между клиентами). Операторы обязаны идентифицировать клиентов, а также представлять данные о планируемых операциях организатору системы обмена цифровой валюты, с которым они взаимодействуют, - для проверки.

--------------------------------

<14> Согласно [Концепции](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=408789) фиатные деньги - это эмитируемые государством денежные средства.

Иностранные цифровые биржи допускаются к совершению операций на территории России при условии заключения договора с организатором системы обмена цифровых валют, а также соблюдения запрета на вывод денежных средств клиента с иностранной площадки на счета и кошельки, открытые не у организатора.

Клиентам, чтобы совершать операции, требуется электронный кошелек у организатора системы обмена цифровых валют и криптовалютный кошелек - у оператора обмена цифровых валют, с прохождением при этом процедуры идентификации. Эти кошельки связаны между собой. На иностранной бирже купля-продажа цифровых валют, а также другие операции с ними должны совершаться через счета, открытые у российских организаторов.

Операционное взаимодействие, а также контрольный функционал планируется обеспечивать посредством специальной информационной системы и программного обеспечения. В качестве таковой предлагается сервис "Прозрачный блокчейн", который в настоящее время имеется в распоряжении Росфинмониторинга. Этот программный инструмент был разработан еще в 2020 г. для анализа операций с Bitcoin по аналогии с сервисами, работающими в других государствах, и уже успешно протестирован, о чем заявил глава ведомства Юрий Чиханчин <15>. Ставятся задачи посредством программы обеспечить: 1) сканирование сетей Интернет и Даркнет для выявления кошельков, связанных с подозрительной деятельностью для целей ПОД/ФТ/ФРОМУ <16>, и формирование соответствующей базы данных; 2) выявление провайдеров услуг виртуальных активов, через которых происходит легализация и сокрытие средств, полученных преступным путем; 3) идентификацию участников криптовалютных операций с составлением их профилей, характеризующих экономическую деятельность, а также вероятность участия в противоправной деятельности; 4) оценку операций как "нормальных", подозрительных и высокорисковых; 5) отслеживание цепочки перемещения цифровых и фиатных валют с целью выявления незаконных финансовых операций.

--------------------------------

<15> Юрий Чиханчин: "Россия вошла в пятерку лучших по эффективности "антиотмывочных" систем в мире". 03.12.2021. URL: https://fedsfm.ru/mediaaboutus/5496 (дата обращения: 02.04.2022).

<16> Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения.

В качестве контролеров обозначены Минфин России, Росфинмониторинг, ФНС России, Минцифры России, Генпрокуратура Российской Федерации и Банк России - каждый в пределах установленных полномочий.

Для реализации [Концепции](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=408789) запланировано внесение поправок: 1) в Налоговый [кодекс](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=416443) Российской Федерации (закрепление обязанности декларировать сведения по операциям, связанным с использованием цифровых валют, в случае, если сумма этих операций составит более 600 тыс. руб.; введение налоговой ответственности за неуплату (неполную уплату) налога по операциям, расчеты по которым осуществлялись с использованием цифровых валют, а также за непредставление в налоговые органы сведений, необходимых для осуществления налогового контроля); 2) [Кодекс](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=422315) Российской Федерации об административных правонарушениях, а также Уголовный [кодекс](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=422137) Российской Федерации и Уголовно-процессуальный [кодекс](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=422078) Российской Федерации (введение административной и уголовной ответственности за незаконные операции с цифровыми финансовыми активами и цифровыми валютами); 3) [ст. 7.1](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=422153&dst=100244) Федерального закона от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" <17> (установление обязанности субъектов ПОД/ФТ/ФРОМУ направлять в Росфинмониторинг информацию об операциях с цифровыми валютами).

--------------------------------

<17> СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. I). Ст. 3418.

Минфин России уже подготовил и направил в Правительство РФ проект федерального закона "О цифровой валюте" <18>.

--------------------------------

<18> См.: Информация Минфина России от 21 февраля 2022 г. "Минфин России направил в Правительство России проект федерального закона "О цифровой валюте" // СПС "Гарант".

Законопроект отразил основные установки [Концепции](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=408789): в нем определены круг специальных субъектов, уполномоченных на совершение операций с криптовалютами; требования к ним, а также порядок осуществления контроля за их деятельностью; предусмотрен порядок совершения операций с криптовалютами, в том числе правила идентификации клиентов и мониторинга в отношении транзакций; введено определение цифрового майнинга как деятельности, направленной на получение криптовалюты, и др.

Важно, что в этом документе заявлена принципиальная позиция относительно функций цифровой валюты: расчеты в цифровой валюте, согласно законопроекту, будут по-прежнему запрещены; она может использоваться исключительно как инструмент для инвестиций. В [Концепции](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=408789) такой подход прямо не предусмотрен.

Расценивая цифровую валюту как высокорисковый инвестиционный инструмент, Минфин России для снижения рисков предусмотрел проверку финансовой грамотности граждан путем тестирования; при успешном прохождении проверки граждане смогут вкладывать в цифровые валюты до 600 тыс. рублей ежегодно; если тестирование не пройдено - до 50 тыс. рублей. Эта процедура не будет касаться квалифицированных инвесторов и юридических лиц: они смогут совершать операции без ограничений. Криптобиржи также будут обязаны предупреждать граждан о высоких рисках, связанных с приобретением цифровых валют. Также они будут обязаны вести номинальные счета, на которых будут находиться денежные средства участников торгов.

Таким образом, Правительство РФ вместе с Минфином России - в отличие от Центробанка - предлагают реализовать разрешительное регулирование в отношении операций с криптовалютами с указанными ограничениями. При этом [Концепция](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=408789) регулирования по сравнению с действующей принципиально не изменилась: цифровые валюты по-прежнему не рассматриваются как средство платежей и расчетов, а могут выполнять исключительно функцию инвестиции. Однако меняется содержание регулирования: оно обретает детальный характер, что обеспечивает легализацию экономической деятельности, связанной с криптовалютами, и, как следствие, ее налогообложение. Важно отметить, что правовые новеллы стали возможны с появлением цифровых технологий, позволяющих осуществлять финансовый контроль в соответствующей сфере: именно это позволило разработать алгоритм организации законных операций с криптовалютами, их мониторинга с целью пресечения незаконных транзакций.

С учетом изложенного следует констатировать, что Россия подошла к третьему этапу правового регулирования обращения криптовалют с существенными разногласиями между главными ведомствами государства. Природа таких разногласий объясняется различием целей и задач деятельности каждого: Правительство РФ вместе с финансовым ведомством заинтересовано в обеспечении фискальных интересов государства, а Центробанк - в защите банковской системы и традиционного финансового рынка от оттока денежных средств на криптовалютные рынки.

Принципиально более правильным представляется подход, предлагаемый Минфином России: введение запретов не уничтожит эту сферу экономической деятельности, а окончательно уведет ее "в тень". Именно такие перспективы вырисовывает накопленный опыт: в условиях ограничений и запретов оборот криптовалют увеличивался и достиг огромных масштабов.

Также верным можно считать закрепление за криптовалютами именно статуса инвестиционных инструментов: из-за высокой волатильности рынка цифровые валюты "нарастили" инвестиционные характеристики, "подрастеряв" потенциал легального средства платежа (расчетов); заинтересованность в таких расчетах в большей степени сохраняется у субъектов незаконной экономической деятельности, скрывающих платежные транзакции <19>.

--------------------------------

<19> См.: Prospects of legal regulation and use of the digital rouble / Ekaterina Kostikova, Diana Alekseeva, Svetlana Rybakova and Anna Savina // SHS Web Conf. Volume 109, 2021. International Scientific and Practical Conference "Law and the Information Society: Digital Approach" (LISID-2020). DOI: 10.1051/shsconf/202110901018.

Нормы права, регулирующие инвестиционные отношения в сфере криптовалют, могут образовать новый правовой институт такой подотрасли финансового права, как публичное право финансовых рынков <20>.

--------------------------------

<20> Такую подотрасль финансового права выделяет С.С. Тропская. См., напр.: Тропская С.С. Публичное право финансового рынка в системе финансового права // Государство и право. 2017. N 3. С. 73 - 78; Тропская С.С. Субъекты публичного права финансового рынка: понятие и виды // Государство и право. 2020. N 9. С. 41 - 49.

Формирование правовых основ цифровых валют как инвестиционных инструментов обеспечит их включение в финансовую систему российского государства. При этом элементами отечественной денежной системы они не станут из-за отсутствия статуса средства платежа (расчетов).

Тем не менее окончательные выводы о содержании нового правового регулирования оборота криптовалют пока преждевременны: законопроект может кардинально измениться в ходе его обсуждения с участием Банка России с учетом высказанной критики: как заявила глава регулятора Эльвира Набиуллина, он не обеспечивает нивелирование рисков, на которые указано в докладе <21>.

--------------------------------

<21> См.: Заявление Председателя Банка России Эльвиры Набиуллиной по итогам заседания Совета директоров Банка России 11 февраля 2022 г. URL: https://cbr.ru/eng/press/event/?id=12677 (дата обращения: 17.04.2022).

Литература