

# КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА КРИПТОВАЛЮТЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## THE CONCEPTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE TURNOVER OF THE CRYPTOCURRENCY IN THE RUSSIAN FEDERATION

*V. Shaydullina*

### Annotation

This article contains a review of the conceptual problems of the bill "On Digital Financial Assets" prepared by the Ministry of Finance of the Russian Federation. There are the bill's contradictions to the Russian legislation of the securities market and to the established international practice. The analysis of legal risks of the application of the bill is given. The author concludes that the term "digital financial assets" is incorrect and isn't universally recognized in the current foreign practice in the sphere of turnover of the crypto currency. The analyze shows that a separate law on the legal regulation of the cryptocurrency's turnover is not required, since the adoption of such a law will lead to excessive regulation. The author establishes that the regulation of the cryptoeconomic's phenomena should be based on traditional law and not contradict it. At the same time it is more logical to consider the crypto-currency as "other property".

**Keywords:** cryptocurrency, initial coin offering, token, digital financial asset, investment, ICO.

*Шайдуллина Венера Камилевна*  
К.ю.н., ст. преподаватель,  
Финансовый университет  
при Правительстве Российской  
Федерации

### Аннотация

Настоящая статья содержит обзор концептуальных проблем законопроекта "О цифровых финансовых активах", разработанного Министерством финансов Российской Федерации. Указываются противоречия законопроекта действующему российскому законодательству, регламентирующее функционирование рынка ценных бумаг, и сложившейся международной практике. Приводится анализ правовых рисков принятия указанного законопроекта. Автор приходит к выводу, что термин "цифровые финансовые активы" некорректен и не является общепризнанным в сложившейся зарубежной практике в сфере оборота криптовалюты. Исследование показывает, что отдельного закона о правовом регулировании оборота криптовалюты не требуется, так как принятие такого закона приведет к излишнему регулированию. Устанавливается, что регламентация феноменов криптоэкономики должна основываться на традиционном праве и не противоречить ему. При этом логичнее рассматривать криптовалюту в качестве "иного имущества".

### Ключевые слова:

Криптовалюта, первичное размещение монет, токен, цифровой финансовый актив, инвестиции, ICO.

В январе 2018 года Министерство финансов Российской Федерации представила законопроект "О цифровых финансовых активах" [6] (далее – проект Закона), которая направлена на установление специального регулирования оборота криптовалюты, осуществления майнинга, проведения "первичного размещения монет" (Initial coin offering, ICO – процесса привлечения инвестиций посредством продажи "монет", токенов) [3]. Однако несмотря на то, что в проекте установлены определения данных понятий, указанный документ регламентирует их в рамках традиционных правовых институтов, в связи с чем происходит необоснованное фактическое дублирование законодательства Российской Федерации.

В частности, криптовалюта и токен в данном проекте закона признаются финансовым активом. Финансовый актив в соответствии с бухгалтерским и налоговым

законодательством (например, согласно Приказу Минфина России от 06.12.2010 №162н "Об утверждении Плана счетов бюджетного учета и Инструкции по его применению" [5]) – это денежные средства в рублях и валюте, инвестиции и вложения в форме ценных бумаг, включая акции, денежные документы и иные финансовые активы (доли в международных организациях, средства, передаваемые в доверительное управление и пр.). Данная классификация соответствует Международным стандартам финансовой отчетности (далее – МСФО) [2]. Понятие "цифровой финансовый актив" отсутствует и в действующем законодательстве о бухгалтерском учете, и не соответствует МСФО.

Даже если термин "цифровой финансовый актив" отнести к "иным финансовым инструментам", то это автоматически признает и криптовалюту, и токены – инвестициями (вложениями), на которые распространяются об-

щие требования законодательства, регулирующего инвестиционные отношения [9].

В связи с этим представляется неясным, для чего необходимо создавать специальное регулирование институтов, подпадающих под традиционное регулирование. Обозначенное формирует предпосылки для дублирования законодательства, что негативно воспринимается законодательскими органами. Кроме того, понятие "цифровой актив" в соответствии с зарубежной практикой не используется в сфере оборота криптовалюты и ICO [1]. Он применяется для обозначения элементов, существующих в двоичном формате, и включает в себя право пользования (цифровые документы, звуковой контент, кинофильм и другие соответствующие цифровые данные). Очевидно, что термин "цифровые финансовые активы" некорректен и не является общепризнанным в сложившейся зарубежной практике в сфере оборота криптовалюты и ICO.

В связи обозначенным нецелесообразно введение нового термина "цифровой финансовый актив", а логичнее рассматривать криптовалюту в качестве "иного имущества", а токен – в качестве ценной бумаги, если он имеет признаки таковой, и если не имеет таких признаков – то в качестве иного имущества.

В ч.2 ст. 2 законопроекта указывается, что права собственности на такой актив удостоверяются посредством внесения соответствующих записей в реестр цифровых транзакций [6]. По сути подобный реестр уже существует – это реестр владельцев ценных бумаг. Для исключения путаницы логичнее регистрировать токены при наличии признаков ценной бумаги в существующем реестре владельцев ценных бумаг.

Проект закона, устанавливая новую терминологию, относит к "цифровым финансовым активам" только криптовалюту и токены. При развитии технологии блокчейн существует возможность образования других "цифровых финансовых активов", которые не будут подпадать под действие данного закона, в случае его принятия. Считаем, что, безусловно, целесообразно закрепить определение токена и криптовалюты, однако перечень "цифровых финансовых активов" делать закрытым не нужно. Кроме того, в связи с тем, что в соответствии с проектом Закона оборот криптовалюты может осуществляться только брокерами, дилерами, управляющими ценными бумагами, криптовалюта фактически также приравнена проектом Закона к ценной бумаге. В связи с этим можно говорить, что юридически проект Закона не делает различий между криптовалютой и токеном.

Абз. 9 ст. 2 проекта Закона устанавливает новое определение "оператор обмена цифровых активов". В законопроекте указывается, что обмен цифровых активов

может осуществлять только юридическими лицами, деятельность которых регулируется статьями 3 – 5 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39–ФЗ "О рынке ценных бумаг" (далее – Закон о рынке ценных бумаг) [9]. При этом ст. 3–5 Закона о ценных бумагах устанавливает правовые основы деятельности брокеров, дилеров, управляющих ценными бумагами. При этом данные нормы устанавливают возможность указанных юридических лиц осуществлять операции с ценными бумагами и производными финансовыми инструментами, т.е. деривативами. Последнее не может включать в себя криптовалюту и токены в том статусе, в котором устанавливает рассматриваемый проект закона. В связи с этим в случае закрепления нормы проекта Закона, в соответствии с которой операторами обмена цифровых финансовых активов являются исключительно юридические лица, которые созданы согласно требованиям российского законодательства и осуществляют виды деятельности, установленные в ст. 3 – 5 Закона о рынке ценных бумаг [9], необходимо будет внесение изменений в данный закон, а также в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 325–ФЗ "Об организованных торгах" [8]. Кроме того, закрепление подобного положения юридически приравнивает токены и криптовалюту к ценным бумагам, несмотря на отсутствие указания на то, что они являются таковыми. Указанное повлечет за собой отток инвестиций.

В законопроекте предлагается признать майнинг в качестве предпринимательской деятельности. Однако абз. 7 ст. 2 законопроекта устанавливает, что валидатором (майнером) могут быть юридические или физические лица [6]. В законопроекте следует четко обозначить, что физические лица в обязательном порядке должны быть зарегистрированы в качестве индивидуальных предпринимателей для исключения неверного и расширенного толкования законопроекта. Кроме того, законопроект признает валидатора лицом, "осуществляющим валидацию". При этом термин "валидация" не раскрывается.

В законопроекте токен не является акцией (законодатель не называет токен акцией), в связи с чем некорректно использовать термина "эмитент" в ст. 2, 3 проекта Закона, т.к. в соответствии со ст. 2 Закона о ценных бумагах, эмитент является понятием, тесно связанным с рынком ценных бумаг [9].

В проекте закона (ч. 3 ст. 3) указывается, что обязательной процедурой является опубликование "эмитентом токенов" оферты в Интернете, которая содержит в себе предложение о приобретении эмитированных токенов, и инвестиционного меморандума. Анализ требований, установленных законопроектом, к оферте и инвестиционному меморандуму позволяет сделать следующие выводы:

1. на данные документы распространяется законодательство о ценных бумагах. В связи с этим не понятна

цель установления специального регулирования, если токен и ICO могут регулироваться в рамках регламентации традиционных правовых институтов.

2. инвестиционный меморандум – это своего рода Whitepaper в соответствии с проектом закона. Whitepaper в международной практике – это проспект эмиссии, реклама или простая информация о проекте [3]. Инвестиционный меморандум в свою очередь является документом, демонстрирующим инвесторам и кредиторам инвестиционную привлекательность проекта. В ряде стран (например, США) такой документ имеет юридическое значение [1]. В связи с этим, если Россия идет по принципу придания инвестиционному меморандуму документу статуса юридически значимого документа, требования к нему установлены крайне лояльные. Поэтому регулирование структуры меморандума представляется нецелесообразным.

◆ в качестве требования к рассматриваемым документам установлена необходимость иметь сайт не только ICO-проекту, но и валидатору. В настоящее время большинство майнеров не имеет сайтов. Создание и необходимость поддержки сайта – дополнительное обременение для майнеров, что противоречит цели по привлечению лиц, осуществляющих майнинг, на территорию Российской Федерации. Указанное негативно скажется 1) на притоке инвестиций; 2) на пополнении бюджета Российской Федерации в результате налогообложения деятельности майнеров.

Ч. 1 ст. 3 проекта Закона устанавливает ограничение, в соответствии с которым лица – не квалифицированные инвесторы могут приобретать в рамках одного ICO токены на сумму не более пятидесяти тысяч рублей. Фактически указанная норма приравнивает ICO к IPO. Принципиальное отличие ICO от IPO заключается в том, что инвесторами ICO-проекта являются частные лица, не имеющие возможность участвовать в IPO в связи с ограниченным количеством средств, которые они могут вложить. В связи с этим доля профессиональных инвесторов на рынке ICO составляет не более 20%. Ограничение, установленное в рассматриваемой норме, может повлечь за собой отток инвестиций в юрисдикции, где ограничений по участию не имеется.

Ст. 3 проекта Закона устанавливает, что до опубликования оферты о выпуске токенов токены не могут рекламироваться. Данная норма аналогична ч. 6 ст. 29 Федерального закона от 13.03.2006 №38-ФЗ "О рекламе" [7], устанавливающая запрет на рекламу незарегистрированных ценных бумаг. В процедуре проведения ICO одним из этапов является проведение pre-ICO (пробной продажи токенов). Предлагаемая норма фактически исключает возможность этого желательного этапа ICO, что повлечет за собой отток инвестиций.

Ст. 4 проекта Закона закрепляет, что владельцы цифровых финансовых активов могут совершать сделки по обмену цифровых финансовых активов исключительно через оператора. Фактически указанная норма запрещает бартерные сделки между участниками гражданского оборота (юридическими и физическими лицами), предметом которого является обмен криптовалютой/токена ("иного имущества") на другое имущество или финансовый актив. Данный подход снова подтверждает мнение, что в рамках проекта Закона токен и криптовалюта являются ценными бумагами. Подобная норма может привести к оттоку инвестиций из Российской Федерации, поскольку большинство стран (например, Швейцария, Австралия, Япония) [3] не запрещает подобные сделки. Считаем целесообразным закрепить возможность осуществления бартерных сделок на основании договоров в порядке, установленном гражданским законодательством.

Настоящий проект закона создает "излишнее", дублирующее регулирование рассматриваемой сферы. Токен/криптовалюта не признаны ценной бумагой, при этом требования к токenu/криптовалюте фактически вторяют требованиям законодательства о ценной бумаге, что дает основания полагать о наличии у токена/криптовалюты статуса ценной бумаги. Некоторые нормы, установленные проектом Закона, могут повлечь за собой отток инвестиций.

*Считаем, что концепция такого регулирования должна основываться на следующих положениях:*

1. Отдельного Федерального закона о правовом регулировании оборота криптовалюты и проведения ICO не требуется, так как это приведет к излишнему регулированию. Регламентация данных правовых феноменов должна основываться на традиционном праве и не противоречить ему.

2. Криптовалюту в соответствии со ст. 128 Гражданского кодекса Российской Федерации [4] необходимо признать "иным имуществом". Это позволит установить лояльные требования к ее обороту, привлекая инвесторов в Российскую Федерацию. Оборот криптовалюты могут осуществлять агенты в соответствии с агентским договором – офертой. При этом в гражданское законодательство вносить изменений не нужно. Для этого не требуется разрабатывать новый закон, достаточно позиции регулятора по данному вопросу в форме обязательного нормативного акта.

3. Токен, выпускаемый в рамках ICO, при наличии признаков ценной бумаги, установленных в Законе о рынке ценных бумаг [9] необходимо признать ценной бумагой. Если такие признаки отсутствуют, то токен будет иным имуществом. Оборот токена-ценных бумаг могут осуществлять традиционные биржи.

4. Новая нормативная база не должна содержать в себе жестких требований к участникам крипторынка. Не должно быть ограничений по сумме привлекаемых инвестиций, по суммам, вкладываемых инвестором и пр. Подобные требования повлекут за собой отток инвестиций из России. Порядок проведения ICO и оборота криптова-

люты, отраслевое регулирование отдельных вопросов (налогообложение, правила KYC и AML, работы инвестиционных платформ и пр.) должны регулироваться новыми нормативными актами уполномоченных органов государственной власти и Постановлениями Правительства РФ.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Choi J. Cryptocurrency for International Commercial Transactions – Prospects and Obstacles. Available at: [http://www.uncitral.org/pdf/english/congress/Papers\\_for\\_Congress/6-CHOI-Cryptocurrency\\_for\\_International\\_Commercial\\_Transactions.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/congress/Papers_for_Congress/6-CHOI-Cryptocurrency_for_International_Commercial_Transactions.pdf) (Accessed 28 February 2018).
2. Memorandum of Understanding for mutual cooperation between the Basel committee on banking supervision and the IFRS foundation. Available at: <http://www.ifrs.org/-/media/feature/around-the-world/memoranda/bcbs-memorandum.pdf> (Accessed 28 February 2018).
3. Quek L.F. How Initial Coin Offerings are regarded or regulated in various countries. Available at: <http://www.singaporelawwatch.com/slw/attachments/113135/1712-01%20Initial%20Coin%20Offerings.pdf> (Accessed 28 February 2018).
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ // Российская газета. №238–239. 1994.
5. Приказ Минфина России от 06.12.2010 №162н "Об утверждении Плана счетов бюджетного учета и Инструкции по его применению" // Российская газета. №26. 2011.
6. Проект федерального закона "О цифровых финансовых активах" [Электронный ресурс] // URL: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=121810](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=121810) (дата обращения 18.02.2018).
7. Федеральный закон от 13.03.2006 №38-ФЗ "О рекламе" // Российская газета. №51. 2006.
8. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ "Об организованных торгах" // Российская газета. №266. 2011.
9. Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. №39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" // Российская газета. №79. 1996.

© В.К. Шайдуллина, ( VKShajdullina@fa.ru ), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,



Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации