

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ ДЕНЕГ С ПРИНЯТИЕМ №259-ФЗ

Комлев Александр Александрович

Аспирант,

Международный юридический институт, Москва

komlevalexander@gmail.com

### PROBLEMS OF LEGISLATIVE REGULATION OF DIGITAL MONEY WITH THE ADOPTION OF NO. 259-FZ

A. Komlev

*Summary.* The article discusses the problems of legislative regulation of digital money in Russia, which remained with the adoption of the new No. 259-FZ. The purpose of this law was to legalize cryptocurrencies, but in addition, it was its adoption that was supposed to allow regulating the cryptocurrency market and the use of the cryptocurrency itself by its participants. However, all those features of the cryptocurrency that distinguish it, for example, from the national currency, any regulation directs in two directions: in the first of them, part of the advantages of the cryptocurrency is leveled, and in the second, regulation is ineffective. Therefore, the presence of the law does not mean that there are no problems with the regulation of cryptocurrencies, and the increased interest in it only exacerbates these problems. For example, in this law, designed to regulate cryptocurrency, there is no definition of cryptocurrency itself, the closest concept here is a digital currency, which of course has its own distinctive features. Another problem of the adopted law was the issue of using cryptocurrencies as a means of payment, experts and those involved in the development of the law debated over it for a long time, in the end, the conclusion reached by the legislators turned out to be contradictory. The last highlighted problem was an attempt by the adopted law to deprive the cryptocurrency of its main advantage — deanonymization. Of course, it was this provision No. 259-FZ that became one of the key ones, which caused discontent among participants of the cryptocurrency market and the financial sector as a whole, which is somehow connected with this market. The totality of these problems was analyzed in the article, the main opinions of developers, regulators, and experts on the new law were highlighted, and further ways to improve cryptocurrency regulation were identified.

*Keywords:* digital money, cryptocurrency, digital ruble, No. 259-FZ, cryptocurrency regulation, digital money regulation, cryptocurrency regulation problems, cryptocurrency deanonymization, customer identification, digital financial assets.

#### Введение

**А**ктуальность. Вопросы законодательного регулирования цифровых денег стали острыми с начала их появления. В России впервые о них услышали в 2008 году, тогда создатель криптовалюты Сатоши Накамато презентовал свою идею. Но внимание на нее обратили лишь в 2014 году, сделал это Центральный банк, который высказался довольно резко, сославшись

*Аннотация.* В статье рассматриваются проблемы законодательного регулирования цифровых денег в России, которые остались и с принятием нового №259-ФЗ. Целью этого закона была легализация криптовалюты, но кроме того именно его принятие должно было позволить регулировать криптовалютный рынок и использование самой криптовалютой его участниками. Однако все те особенности криптовалюты, которые отличают ее, например, от национальной валюты, любое регулирование направляет в две стороны: в первой из них нивелируется часть преимуществ криптовалюты, а во второй — регулирование неэффективно. Потому наличие закона — не значит отсутствие проблем с регулированием криптовалюты, а повышенный интерес к ней эти проблемы лишь усугубляет. Например, в указанном законе, призванном регулировать криптовалюту, нет самого определения криптовалюты, наиболее близким понятием здесь является цифровая валюта, которая конечно же имеет свои отличительные особенности. Еще одной проблемой принятого закона стал вопрос об использовании криптовалюты как средства платежа, над ним долгое время дискутировали эксперты и причастные к разработке закона, в конечном итоге вывод, к которому пришли законодатели, оказался противоречивым. Последней выделенной проблемой стала попытка принятым законом лишить криптовалюту ее основного преимущества — это деанонимизация. Конечно, именно это положение №259-ФЗ стало одним из ключевых, что вызвало недовольство среди участников криптовалютного рынка и в целом финансового сектора, который так или иначе с этим рынком связан. Совокупность этих проблем и была проанализирована в статье, выделены основные мнения о новом законе разработчиков, регулятора, экспертов, определены дальнейшие пути совершенствования регулирования криптовалюты.

*Ключевые слова:* цифровые деньги, криптовалюта, цифровой рубль, №259-ФЗ, регулирование криптовалюты, регулирование цифровых денег, проблемы регулирования криптовалюты, деанонимизация криптовалюты, идентификация клиента, цифровые финансовые активы.

на то, что у криптовалюты отсутствует обеспечение, впрочем, как и юридически обязанные по ним субъекты. А после и вовсе назвал операции с ней спекуляцией [9]. Регулятор не просто выказал опасение, но и предостерег физических и юридических лиц, финансовые организации от использования криптовалюты для оплаты товаров или обмена на национальную или иностранную валюту. Здесь речь идет о статье 27 №86-ФЗ, согласно которой официальная валюта в России — это

рубль, а введение и выпуск денежных суррогатов находится под запретом [2].

*Изученность проблемы.* Проблемы регулирования криптовалюты или цифровой валюты рассматривали в своих трудах А.Д. Володина, В.Э. Потапова, Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов, А.М. Амирханов, О.Н. Щербакова и другие.

*Целесообразность* разработки темы обусловлена масштабом криптовалютного рынка и возможностью использования криптовалюты для действий вне закона. Потому государству важно научиться регулировать этот рынок и его участников.

*Научная новизна.* Выделены проблемы регулирования криптовалюты, которые с принятием нового закона №259-ФЗ решены не были, а некоторые и вовсе лишь обострились.

*Целью* исследования является анализ основных положений №259-ФЗ и выявление проблем регулирования криптовалюты.

*Задачи* исследования включают в себя анализ истории разработки и принятия №259-ФЗ, анализ мнений разработчиков закона, экспертов финансового сектора и участников криптовалютного рынка о текущих проблемах, которые закон решить не смог.

*Теоретическая значимость* исследования заключается в теоретическом анализе положений нового закона.

*Практическая значимость* заключается в возможности дальнейшей проработки выделенных проблем, что позволит усовершенствовать №259-ФЗ в части регулирования криптовалюты.

О регулировании криптовалюты в России долгое время речи не шло, с ней пытались бороться, активнее эта борьба исходила от самого регулятора. Но Министерство финансов с ним было несогласно. Это противоречие во взглядах отметил в свое время и Президент, попросив и ЦБ, и Министерство финансов прийти к общему мнению.

К общему мнению прийти не удалось, но Министерство финансов разработало законопроект, целью которого стала легализация криптовалюты. Безусловно, учитывая все особенности криптовалюты, такой законопроект не мог решить все проблемы регулирования, оставив нетронутыми преимущества криптовалюты, но в то же время защитив финансовый сектор, участников криптовалютного рынка и т.д.

### Методология

Для того, чтобы рассмотреть все неразрешенные вопросы — проблемы законодательного регулирования

криптовалюты, необходимо изучить основные положения нового Федерального закона «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» №259-ФЗ. Этот закон стал своего рода плодом труда Министерства финансов, которое преследовало цель не столько легализовать криптовалюту в стране, сколько начать ее регулировать. Методами исследования были выбраны общенаучные: анализ источников и систематизация информации.

Анализ основных положений принято начинать с анализа понятийного аппарата, но в случае с №259-ФЗ сделать это затруднительно: здесь нет понятия «криптовалюта» вообще, его заменили понятием «цифровая валюта», тождественность которых вопрос дискуссионный. За неимением иных более близких определений стоит остановиться именно на нем: итак, под цифровой валютой в законе имеется в виду «совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), которые содержатся в цифровой системе» [3]. Это определение не содержит в себе положений о цифровых правах на криптовалюту, что безусловно делает невозможным определение правовой природы криптовалюты, а уже это делает практически невозможным судебную защиту прав на криптовалюту, хотя легализация криптовалюты подразумевает ее вывод в правовое поле и последующую возможность защищать интересы участников криптовалютного рынка в этом правовом поле.

Здесь же есть положение, включение которого видится нелогичным: так, оператор должен обеспечивать порядок выпуска электронных данных и «внесение/изменение записей в информационную систему», что абсолютно противоречит сути криптовалют — внести данные принудительно невозможно, система функционирует самостоятельно — в этом и есть суть технологии блокчейн и распределенных реестров.

Вторая проблема — это возможность использования криптовалюты как средства платежа. Над этим вопросом дискутировали долгое время.

В целом цифровые денежные средства, в том числе криптовалюта не может быть использована вне виртуального сообщества, для этого ее необходимо обменять на национальную валюту. В первой редакции законопроекта Министерство финансов планировало запретить использование цифровых валют в стране как средства платежа, они могли быть лишь инструментами для инвестирования. Однако после доработки законопроекта использование цифровых валют в качестве средства платежа стало возможным, но только по внешнеторговым контрактам [8].

Последняя редакция №259-ФЗ позволяет использовать криптовалюту и как средство платежа, и как инстру-

мент для инвестирования (статья 1). Но в то же время в статье 14 ни юридические, ни физические лица не имеют права принимать цифровую валюту как оплату за товары, работы, услуги [3]. Потому упоминание цифровой валюты как средства платежа в статье 1 №259-ФЗ и упоминание невозможности принимать ее в качестве средства платежа в статье 14 того же закона как минимум противоречиво, а в конечном итоге вызывает практические проблемы регулирования оборота криптовалюты на законодательном уровне.

Третья проблема — это отсутствие криптовалюты в перечне объектов гражданских прав. Так, последняя редакция статьи 128 Гражданского кодекса РФ гласит, что к таким объектам относятся следующие интересующие в рамках анализа цифровых денег объекты: наличные и безналичные денежные средства, цифровые рубли и цифровые права [1]. Отсутствие криптовалюты в этом перечне затрудняет защиту прав и даже правовую квалификацию дел с криптовалютой.

В российской правовой системе денежные средства относятся либо к материальным вещам — это касается наличных денег, либо к правам требования к банкам и другим участникам финансовой системы — это касается безналичных, электронных денег. Криптовалюту ни к чему из перечисленного отнести нельзя. Потому вопрос правового характера криптовалюты остается открытым, так как закрепить за ней абсолютное право, если оно не предусмотрено законом — то есть, если криптовалюта нет в перечне объектов гражданских прав, невозможно (согласно принципу *numerosus clausus*).

Четвертая проблема регулирования криптовалюты с принятием анализируемого №259-ФЗ лишь обострилась. Попытка Министерства финансов и регулирующих органов в целом лишит криптовалюту ее основных преимуществ, которые и отличают криптовалюту от других форм денежных средств.

Здесь речь идет о деанонимизации.

Криптовалюта была создана для того, чтобы осуществлять платежи анонимно, именно с этой целью компанией DigiCash была разработана криптографическая система еще в конце 20 века. Этим цифровые деньги — криптовалюта отличается от тех же электронных денег, кто процесс идентификации обязателен. Анонимность обеспечивается за счет ряда отличительных факторов: например, децентрализованный характер — цифровые деньги не имеют единого эмитента.

Регулятор, выступая против легализации криптовалюты, всегда делал акцент на том, что анонимность может стать причиной, по которой участник криптовалютного рынка может быть вовлечен в деятельность, противоре-

чащую законодательству РФ, например, в легализацию доходов, которые были получены преступным путем, и даже в финансирование терроризма. С одной стороны такие опасения вполне оправданы, но с другой — именно анонимность делает криптовалюту привлекательной для инвесторов.

Вообще позиция Центрального банка всегда была и остается негативной в отношении криптовалюты. Понимая, что интерес к цифровым денежным средствам растет, была разработана концепция цифрового рубля, который должен был стать заменой криптовалютой, но более безопасной как для самих инвесторов, так и для финансового сектора. Конечно, цифровой рубль значительно отличается от криптовалюты, причем эти отличия касаются фундаментальных особенностей криптовалюты, среди них, например, такие:

- в отличие от децентрализованного характера криптовалюты цифровой рубль будет эмитироваться самим регулятором, соответственно вопросы анонимности отпадают;
- в отличие от криптовалюты, которую согласно одной статье как средство платежа использовать можно, а согласно второй — нет, цифровой рубль должен стать дополнительной формой национальной валюты, соответственно и принимать его в качестве средства платежа на территории страны было бы обязательным, причем использовать их можно не только онлайн, но и офлайн [14].

То есть ЦБ попытался предложить замену, исключив все те свойства криптовалюты, которые не позволяли ее регулировать.

Министерство финансов выступило за регулирование криптовалюты, приняв позицию, согласно которой то, что опасно, необходимо регулировать — «подчинять», а не запрещать, так как запреты в полной мере обеспечить попросту невозможно, запреты неэффективны.

Казалось бы, позиция Министерства финансов соответствует запросу криптовалютного рынка, однако предложенный законопроект сделал ровно то, что пытался сделать регулятор, введя цифровой рубль и запретив криптовалюту.

Согласно статье 14 интересы юридических и физических лиц в отношении цифровой валюты могут быть защищены в суде только в том случае, если все сведения об обладании цифровой валютой, о сделках с ней эти лица сообщают в соответствующие органы (здесь акцент делается на законодательстве о налогах и сборах) [3]. То есть для того, чтобы защитить свои права на криптовалюту участникам криптовалютного рынка необходимо себя деанонимизировать, что противоречит самой сути криптовалютного рынка в целом.

Любые операции с криптовалютой стали возможны только при идентификации клиента. Это стало реальным потому, что такие операции возможны отныне лишь через банки и банковские счета — без них ввести или вывести криптовалюту попросту невозможно. То есть, идентификация согласно законопроекту двухуровневая: сначала на уровне оператора, а после на уровне банка. Помимо прочего, любые подозрительные операции и информация о них должна была передаваться в Федеральную службу по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг).

В конечном итоге, если целью Центрального банка изначально был запрет криптовалюты, так как регулировать то, что отличается децентрализованным характером, анонимностью, практически невозможно, то Министерство финансов, разрабатывая законопроект с задачей «легализовать», в конечном итоге лишило криптовалюту всех ее преимуществ, без которых для большинства инвесторов привлекательность ее теряется.

Конечно, лишение преимуществ стало следствием только тех участников криптовалютного рынка, которые нуждаются и ставят цель — иметь возможность защищать свои интересы на правовом уровне. В ином же случае криптовалютный рынок может оставаться нелегализованным, то есть использование криптовалюты может и дальше происходить без деанонимизации, однако в этом случае возможностей правовой защиты своих интересов участникам этой части криптовалютного рынка ждать, согласно текущему законодательству, не стоит.

## Заключение

Подводя итог, можно с уверенностью заявить, что правовое регулирование криптовалюты и цифровой валюты в целом в российской правовой системе с принятием №259-ФЗ не стало таким эффективным, как это необходимо в современных реалиях. Законодательство скорее лишает криптовалюту преимуществ, что может негативно сказаться на российском секторе криптовалютного рынка.

Это вполне объяснимо тем, что регулировать то, что отличается децентрализованным характером, анонимностью операций и сделок, практически невозможно. Для этого требуются совершенно иные подходы, которые сегодня законодатели не рискуют применять, так как такие подходы совершенно новы, не опробованы и влекут за собой определенные последствия, предсказать которые достаточно сложно, ввиду новизны и небольшого практического опыта.

Однако это не говорит о том, что принятый закон — не решение проблемы правового регулирования криптовалюты. Конечно, он в текущей редакции решить все эти проблемы не может. Но даже его наличие — это первый шаг к разрешению вопросов правового регулирования криптовалюты на российском рынке, а при должной его доработке выявленные в ходе статьи проблемы могут быть решены или сглажены, что позволит не только развивать криптовалютный рынок в России, но и использовать все его преимущества во благо российского экономического сектора.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) в редакции от 24.07.2023 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) (дата обращения: 7.08.2023)
2. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» №86-ФЗ в редакции от 24.07.2023 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37570/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570/) (дата обращения: 29.07.2023)
3. Федеральный закон «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» №259-ФЗ в редакции от 14.07.2022 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358753/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358753/) (дата обращения: 19.07.2023)
4. Амирханов А.М. Цифровая валюта как объект гражданских прав: правовая природа и современное нормативно-правовое регулирование // Экономика, право, общество сегодня. — 2023. — С. 181–188.
5. Володина А.Д. Национальные цифровые валюты: цифровой рубль и мировой опыт // Инновации. Наука. Образование. — 2021. — №47. — С. 530–537.
6. Глусь К.Г. Цифровые валюты центральных банков: мировой опыт и перспективы развития // Развитие финансового рынка. — 2023. — С. 111–115.
7. Громова Е.В. Особенности и недостатки цифрового рубля // Современные информационные технологии в социальной сфере. — 2023. — С. 13–16.
8. Доработки законопроекта о криптовалюте Министерством финансов РФ: основные сведения [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.rbc.ru/finances/27/05/2022/6290d6af9a79474116f553bc> (дата обращения: 7.08.2023)
9. Информация Банка России «Об использовании при совершении сделок «виртуальных валют», в частности, «Биткойн» от 27.01.2014 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://base.garant.ru/70574620/> (дата обращения: 1.08.2023)
10. Лютиков С.В. Правовое регулирование оборота цифровой валюты в экономической модели формата блокчейн // Актуальные проблемы науки. — 2023. — С. 1006–1022.
11. Рождественская Т.Э. Цифровая валюта: особенности регулирования в РФ // Правоприменение. — 2021. — №1. — С. 58–67.
12. Федаш А.А. Проблемы и перспективы внедрения цифрового рубля // Управление рисками. — 2023. — С. 117–121.
13. Федотова А.А. Цифровой рубль и цифровой юань: новая реальность платежных систем // Актуальные вопросы цивилистики. — 2023. — С. 116–123.
14. Цифровой рубль. Концепция Банка России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://www.cbr.ru/analytics/d\\_ok/dig\\_ruble/](https://www.cbr.ru/analytics/d_ok/dig_ruble/) (дата обращения: 2.08.2023)
15. Щербакова О.Н. Цифровая валюта и экономическая безопасность финансовой системы // Экономическая безопасность России: проблемы и перспективы. — 2022. — С. 205–210.