

К ВОПРОСУ О СТРАТЕГИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ КРИПТОВАЛЮТ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О.И. Юстус

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Статья обозначает позицию автора, выраженную в рамках общественных консультаций доклада Банка России «Криптовалюты: тренды, риски, меры». Анализируется соответствие положений доклада документам стратегического планирования Российской Федерации. Автор выражает несогласие с предложенной регулятором стратегией запрета операций с криптовалютами на территории РФ. Формулируются конкретные направления правового регулирования в сфере выпуска, обращения, а также налогообложения криптовалют.

Ключевые слова: криптовалюты, майнинг, цифровая валюта, финансовые технологии, налогообложение операций с цифровыми валютами.

Проблемы правового регулирования криптовалют являются одними из самых актуальных в сегодняшней правовой системе. Как верно отмечается Банком России, в последний год в мире наблюдается стремительный рост рынка криптовалют. В частности, по данным ЦБ РФ, объем сделок российских граждан с криптовалютами ежегодно оценивается в 5 млрд долларов США. При этом Россия относится к числу мировых лидеров майнинговых мощностей [20].

В своем докладе от 20 января 2022 г. «Криптовалюты: тренды, риски, меры» [20] (далее – доклад) Банк России высказал обеспокоенность в отношении имеющейся ситуации, поскольку, по мнению регулятора, распространение криптовалют создает существенные риски для благосостояния россиян, стабильности финансовой и банковской систем РФ, а также ограничивает возможности государства по противодействию противоправной деятельности.

В этой связи, как полагает регулятор, необходимо осуществить следующие меры, общим вектором которых должен стать запрет на использование криптовалют на территории Российской Федерации. В частности, в докладе Банком России предлагается:

1. Ввести запрет на организацию выпуска и (или) выпуск, организацию обращения криптовалюты и установить ответственность за его нарушение; отдельно озвучивается предложение о запрете майнинга криптовалют как вида деятельности, влекущего непроизводительный расход электроэнергии и формирующего инфраструктуру для проведения операций с криптовалютами;

2. Ввести запрет на вложения финансовых организаций в криптовалюты и связанные с ними финансовые инструменты, а также запрет на использование элементов российской финансовой инфраструктуры для операций с криптовалютами и установить ответственность за нарушения данного запрета.

3. Ввести ответственность за нарушение запрета на использование криптовалют в качестве средства платежа для резидентов РФ [20].

Обнародование доклада вызвало горячий отклик общественности [23], в связи с чем органы публичной власти [24, 26] также оперативно обозначили свою позицию по спорной проблеме.

В частности, Минцифры России, в целом разделяя обеспокоенность регулятора о наличии рисков финансирования посредством криптовалют противоправной деятельности и построения финансовых пирамид, вместе с тем указало на важность дальнейшего развития блокчейн-индустрии в РФ, поддержки российской ИТ-отрасли [21].

В свою очередь, Правительством Российской Федерации была подготовлена «дорожная карта» концепции регуляторно-ограничительного режима операций с криптовалютами на территории страны [22].

В связи с возникшей дискуссией полагаем целесообразным определить степень соответствия позиций сторон документам стратегического планирования Российской Федерации в сфере финансовых технологий.

К таковым прежде всего относится национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [13], реализация которой обеспечивает достижение стратегически важных задач, обозначенных в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных

целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [6], а также Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г. [12] Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», взаимоувязанная и взаимообусловленная с другими государственными программами РФ (например, такими как «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» [9], «Программой фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 годы)» [11], «Экономическое развитие и инновационная экономика» [8], «Информационное общество» [7] и иными) реализуется до 2024 г. и включает в себя шесть федеральных проектов, одним из которых является проект «Нормативное регулирование цифровой среды».

Применительно к ИТ-отрасли также хотелось отметить Стратегию развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 гг. и на перспективу до 2025 г., определившую базовые принципы, цели и задачи развития отрасли информационных технологий, а также основные направления такого развития, в частности: стимулирование работы высококвалифицированных специалистов ИТ-отрасли в России, популяризация информационных технологий как сферы деятельности, улучшение условий развития ИТ-бизнеса, в том числе за счет бюджетных средств и инвестиций и иные [10].

Однако, на наш взгляд, важнейшим документом в ряду обозначенных является Перечень поручений Президента РФ по итогам совещания по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере от 10 октября 2017 г. Пр-2132 [14]. В указанном акте Правительству РФ совместно с Банком России поручалось обеспечить внесение в законодательные акты РФ изменений, предусматривающих:

1) определение статуса цифровых технологий, их понятий (в том числе «технология распределенных реестров», «криптовалюта»);

2) установление требований к организации и осуществлению производства, основанного на принципах криптографии в среде распределенных реестров («майнинг»), включая регистрацию хозяйствующих субъектов, осуществляющих такую деятельность, а также определение порядка её налогообложения;

3) регулирование публичного привлечения денежных средств и криптовалют путем размещения токенов по аналогии с регулированием первичного размещения ценных бумаг.

В целях реализации данного поручения, иных документов государственного стратегического планирования ЦБ РФ в 2018 г. были приняты Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов [15]. При этом в качестве одного из основных направлений деятельности Банка России в области финансовых технологий было определено осуществление надлежащего правового регулирования данной сферы, которое предполагалось системным, гибким и адаптивным с точки зрения создания необходимых условий для применения передовых финансовых технологий, а также с точки зрения совершенствования механизмов защиты прав потребителей цифровых финансовых услуг.

Таким образом, документами стратегического планирования Российской Федерации поступательное развитие отрасли информационных технологий определяется в качестве одной из приоритетных государственных задач, в связи с чем системное, гибкое и адаптивное правовое регулирование информационных технологий, в том числе в финансовой сфере, также является важнейшей целью государственной политики.

Как представляется, наличие фактических экономических отношений, связанных с правами на криптовалюты, их обращением, а также майнингом, с участием резидентов Российской Федерации является очевидным. Данное обстоятельство делает не только целесообразным, но и безусловно необходимым наличие соответствующего правового регулирования. Вместе с тем необходимо признать, что должное правовое регулирование отсутствует.

Прежде всего в настоящий момент законодательство не закрепляет легальное определение криптовалют. Регулятор для целей доклада отнес к ним необеспеченные криптовалюты и стейблкоины, включающие цифровые валюты, а также цифровые финансовые активы, которые могут использоваться в иностранной юрисдикции для платежей. Однако при формулировании дефиниции «криптовалюта» подлежат учету нормы не только Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5], но и таких нормативных актов,

как Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [2], Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [3], Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [4], в которых цифровая валюта обозначена как имущество, объект прав, отсутствующий, однако, в этом качестве в Гражданском кодексе Российской Федерации [1].

Хотя вопросы организации выпуска, непосредственного выпуска (майнинга) и обращения криптовалют не урегулированы в российском законодательстве, ст. 14 Федерального закона от 31.07.2020 г. № 259-ФЗ закрепляет основные направления такого регулирования. В этой связи позиция Правительства РФ и Минфина РФ по детализации указанных положений применительно к криптовалютам соответствует документам стратегического планирования Российской Федерации и заслуживает всяческой поддержки.

Примечательно, что в Государственной Думе Федерального Собрания РФ с декабря 2020 г. находится на рассмотрении проект Федерального закона № 1065710-7 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» [17]. Согласно законопроекту, цифровая валюта признается имуществом, устанавливаются правила ее налогообложения и порядок амортизации в этих целях. Предусматривается обязанность лиц, имеющих право распоряжаться цифровой валютой, информировать налоговые органы о наличии такого права, представлять отчет об операциях и об остатках цифровой валюты и пр. Также проектом предусматривается введение нового состава налоговых правонарушений, а именно «Неуплата или неполная уплата сумм налога по операциям, расчеты по которым осуществлялись с использованием цифровой валюты». Предполагаем, что внесение указанных изменений в НК РФ будет являться значимым событием как для налоговой системы РФ, так и для финансового рынка России.

Что касается майнинга как отдельного вида экономической деятельности, полагаем возможным присоединиться к позиции ведомств, предлагающих признать первый в качестве предпринимательской деятельности, с необходимостью нормативного регулирования порядка ее осуществления, присвоением соответствующего ОКВЭД и регламентацией порядка налогообложения. В целях последнего возможно использование опыта государств – членов Евразийского экономического союза, например, Республики Казахстан [25, с. 67–75] или Республики Беларусь [16].

Определенный исследовательский интерес в этой связи представляет также Проект Федерального закона «О системе распределенного национального майнинга», который был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 25.01.2018 г. и возвращен субъекту законодательной инициативы 21.02.2018 г. [18]. Основанием для возврата законопроекта послужила необходимость получения на проект заключения Правительства РФ, поскольку вопросы участия государства в регулируемых проектом отношениях предполагали использование средств федерального бюджета, в том числе в связи осуществлением государственными органами контрольно-надзорных функций за деятельностью операторов майнинга [19].

Вместе с тем структура данного документа, представленная следующими положениями, заслуживает внимания. Сферой деятельности закона определялось регулирование отношений по осуществлению прав на организацию и осуществление производства, основанного на принципах криптографии в среде распределенных реестров цифровых транзакций (майнинг) национального цифрового финансового актива, имеющего хождение на территории Российской Федерации, и иных отношений, связанных с майнингом, включая налогообложение указанной деятельности. В качестве основных понятий в нем указывались такие, как «распределенный реестр», «правила распределенного реестра цифровых транзакций», «майнинг», «цифровая транзакция», «валидация цифровой записи» и прочие. Также в проекте закона предусматривался порядок регистрации пользователей в системе распределенного реестра и ряд других важных моментов.

Вместе с тем вряд ли данный законопроект можно признать надлежащим образом проработанным, в том числе с точки зрения соблюдения требования обязательности рубля в качестве единственного законного платежного средства в Российской Федерации. В этой связи задача установления правовых требований к осуществлению производства, основанного на

принципах криптографии в среде распределенных реестров (майнинг), включая регистрацию хозяйствующих субъектов, осуществляющих такую деятельность, а также определение порядка ее налогообложения, сформулированная в Перечне поручений Президента [14], не может быть признана исполненной.

Резюмируя свою позицию по докладу ЦБ РФ, автор выражает несогласие с предложенной регулятором стратегией запрета использования российской инфраструктуры и посредников для операций с криптовалютами, а также инфраструктуры, обеспечивающей выпуск, обращение и обмен криптовалюты. Указанное несогласие автор обосновывает несоответствием позиции регулятора документам стратегического планирования Российской Федерации.

Представляется очевидным, что развитие фактических цифровых отношений опережает их правовое регулирование. В этой связи чрезвычайно важным представляется научное осмысление модифицированных финансовых правоотношений, а также их правовая детерминация, поскольку обратное тормозит развитие финансовой системы и создает угрозу экономической безопасности Российской Федерации.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.06.2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федерального закона от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ (последняя редакция) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ (последняя редакция) «О несостоятельности (банкротстве)» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ (последняя редакция) «Об исполнительном производстве» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817; № 30. Ст. 4717; 2020. № 30. Ст. 4884.
7. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 313 (ред. от 31.03.2021 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество"» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 316 (ред. от 27.05.2021 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Экономическое развитие и инновационная экономика"» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 г. № 377 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Научно-технологическое развитие Российской Федерации"» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.11.2013 г. № 2036 (ред. от 18.10.2018) «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».
11. Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 г. № 3684-р «Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 годы)» // СПС «КонсультантПлюс».
12. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденные Правительством РФ 29.09.2018 г. // СПС «КонсультантПлюс».
13. Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол № 16 от 24.12.2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
14. Перечень поручений по итогам совещания по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере от 10 октября 2017 года Пр-2132 // СПС «КонсультантПлюс».
15. Основные направления развития финансовых технологий на период 2018-2020 годов [Электронный ресурс]. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/84852/ON_FinTex_2017.pdf. (дата обращения: 12.08.2021).
16. Декрет Президента Республики Беларусь от 21.12.2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики» // СПС «КонсультантПлюс».

17. Проект Федерального закона № 1065710-7 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1065710-7> (дата обращения: 30.01.2022).

18. Проект Федерального закона № 373645-7 «О системе распределенного национального майнинга» [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/373645-7> (дата обращения: 21.08.2021 г.)

19. Ответ Правового управления ГД ФС РФ на соответствие требованиям статьи 104 Конституции РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/373645-7> (дата обращения: 21.08.2021 г.)

20. Криптовалюты: тренды, риски, меры. Доклад Банка России для общественных консультаций [Электронный ресурс]. URL: <https://cbr.ru/press/event/?id=12623> (дата обращения: 30.01.2022).

21. В Минцифры не согласились с идеей запретить криптовалюты [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20220128/kriptovalyuta-1770015736.html> (дата обращения: 30.01.2022).

22. В правительстве подготовили «дорожную карту» по регулированию криптовалют. Как власти видят из легализацию в России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/finances/28/01/2022/61f2b3589a794715631d17eb> (дата обращения: 30.01.2022).

23. Дуров предупредил о последствиях запрета криптовалют в России [Электронный ресурс]. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/22/01/2022/61ebaeb99a7947d85a6c972e (дата обращения: 30.01.2022).

24. Иван Чебесков рассказал о регулировании рынка криптовалют на конференции РБК [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37756-ivan_chebeskov_rasskazal_o_regulirovanii_rynka_kriptovalyut_na_konferentsii_rbk (дата обращения: 30.01.2022).

25. Проскурина К.Ю. Налогообложение цифрового майнинга в Республике Казахстан // *Налоговед.* 2021. № 10. С. 67–75.

26. Путин прокомментировал позицию ЦБ по криптовалютам, указав, что в этой сфере у РФ есть конкурентные преимущества [Электронный ресурс]. URL: <https://habr.com/ru/news/t/648001/> (дата обращения: 30.01.2022).

Об авторе:

ЮСТУС Ольга Ивановна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), ORCID: 0000-0002-3112-3112, SPIN-код 6648-986, e-mail: olga.i.yustus@gmail.com

ON THE ISSUE OF THE STRATEGY FOR REGULATING THE CIRCULATION OF CRYPTOCURRENCIES IN THE TERRITORY OF THE RUSSIAN FEDERATION

O.I. Yustus

Tver State University

The article expresses the author's position expressed in the framework of public discussions of the report of the Bank of Russia "Cryptocurrencies: trends, risks, measures". The author analyzes the compliance of the provisions of the report with the strategic planning documents of the Russian Federation; the author expresses disagreement with the strategy proposed by the regulator to ban transactions with cryptocurrencies in the territory of the Russian Federation. The author formulates specific areas of legal regulation in the field of issuance, circulation, as well as taxation of cryptocurrencies.

Keywords: *cryptocurrencies; mining; digital currency; financial technologies; taxation of transactions with digital currencies.*

About author:

YUSTUS Olga – PhD in Law, associate Professor of the Department of constitutional, administrative and customs law of Tver state University (33 Zhelyabova str., Tver, 170100), ORCID: 0000-0002-3112-3112, SPIN-code 6648-986, e-mail: olga.i.yustus@gmail.com

Юстус О.И. К вопросу о стратегии регулирования обращения криптовалют на территории Российской Федерации // *Вестник ТвГУ. Серия: Право.* 2022. № 1 (69). С. 177–184.