

Экономика и право

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КРИПТОЭКОНОМИКИ И ICO В РОССИИ И ДРУГИХ СТРАНАХ

Антонина ЛЕВАШЕНКО, Иван ЕРМОХИН, Александра КОВАЛЬ

Антонина Давидовна Левашенко — старший научный сотрудник, руководитель Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82, стр. 1).
E-mail: antonina.lev@gmail.com

Александра Александровна Коваль — научный сотрудник Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82, стр. 1).
E-mail: koval-aa@ranepa.ru

Иван Сергеевич Ермохин — научный сотрудник Российского центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82, стр. 1).
E-mail: i.ermokhin@gmail.com

Аннотация

В статье излагается история развития регулирования криптовалют и иных криптоактивов, ICO, криптобирж и дается обзор лучших практик стран ОЭСР в регулировании ключевых публичных рисков криптоэкономики. Авторами рассмотрены ключевые вопросы правового регулирования криптоэкономики в России и в отдельных странах (США, Швейцарии, Франции, России, Белоруссии, Израиле и ЕС в целом). Особое внимание уделено правовому регулированию ICO как способа привлечения инвестиций. Рассмотрены заявления регулирующих органов России и других стран, проанализирована существующая практика регулирования ICO-проектов, а также текущее состояние рынка первичного размещения токенов, исследованы аспекты экстерриториального действия законодательства США о ценных бумагах, а также ключевые риски для инвестора и создателя ICO-проекта. Отдельный параграф посвящен известным методам борьбы правоохранительных служб с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма через преступные криптовалютные операции. По итогам анализа с учетом сложившейся практики противодействия отмыванию денежных средств даны рекомендации по изменению соответствующего законодательства в России. Кроме того, в настоящей статье рассматриваются проблемы правовой неопределенности в отношении налогообложения криптоактивов. Авторы проанализировали текущую правовую базу в РФ, регулирующую оборот криптоактивов. В частности, был рассмотрен законопроект о цифровых финансовых активах. Общим выводом проведенного исследования стал тезис о том, что в целом у России сегодня есть возможность стать одним из лидеров на новом рынке: Россия находится на втором месте в мире по количеству ICO, в стране запущен ряд популярных в мире блокчейн-проектов.

Ключевые слова: криптоэкономика, криптовалюта, ICO, токен, виртуальная валюта, цифровые инвестиции, криптобиржа.

JEL: K22, K33.

Введение

В России 2017–2018 годы прошли под лозунгами цифровизации экономики, необходимости внедрения блокчейн-технологий и регулирования криптовалют. Однако для большинства развитых стран мира вопрос оборота криптовалют уже не новость. Регулирование более чем в тридцати странах ОЭСР разрабатывается уже как минимум пять лет. Кроме того, в этот процесс вовлечены две ведущие международные организации — ФАТФ и ОЭСР.

ICO — аббревиатура от Initial Coin Offering, что переводится как «первоначальное предложение монет». Это предложение заключается в выпуске особых цифровых активов (токенов) с целью привлечения инвестиций. ОЭСР указывает, что один проект собирает с помощью ICO в среднем 6,4 млн долл., средняя доходность для инвестора за первую неделю листинга на бирже успешного ICO-проекта составляет 48%. Между тем уровень мошенничества на рынке, по разным оценкам, колеблется от 0,5 до 80% в зависимости от методологии оценки¹. Кроме того, в мире появляется множество неактивных или неудачных ICO-проектов. При этом риски, которые несут как инвестор, так и создатель ICO-проекта, в настоящее время не в полной мере покрываются существующим законодательством, особенно с учетом того, что некоторые страны так и не определились с подходом к регулированию криптоэкономики.

Проекты в сфере криптоэкономики и ICO-кампании могут помочь экономике России создать новые рабочие места, стимулировать развитие предпринимательства и повысить уровень доступа как малых и средних, так и крупных предприятий к финансированию. Но для этого в России необходимо сформировать регулирование, которое отвечает ожиданиям индустрии, соответствует международной практике и не создает барьеров в развитии.

В настоящей статье излагается история развития регулирования криптовалют и иных криптоактивов, ICO, криптобирж и дается обзор лучших практик стран ОЭСР в регулировании ключевых публичных рисков криптоэкономики. Отдельно рассмотрены возможные проблемы, связанные с отмыванием денег и финансированием терроризма. Даны предложения по регулированию криптоэкономики в РФ. Информация, используемая в статье, приведена по состоянию на февраль 2019 года.

Похожие проблемы рассматриваются в работах [Воскресенская, 2018; Ефимова, 2018; Ларин, 2018; Ломовцев, 2014; Лукасевич, 2018; Раздорожный, 2018; Савельев, 2017; Сидоренко, 2018;

¹ <http://www.oecd.org/finance/ICOs-for-SME-Financing.pdf>.

Токолов, 2018; Хидзеев, 2014]. Однако в отличие от перечисленных работ в настоящей статье рассматривается законодательство по состоянию на начало 2019 года, а также анализируются стандарты ОЭСР, документы Европейского парламента, ФАТФ и других международных организаций, опубликовавших разъяснения, применимые к сфере криптоэкономики.

1. История регулирования криптоэкономики

Начало развитию регулирования криптоэкономики в мире положено в октябре 2008 года, когда в интернете было опубликовано описание (whitepaper) проекта «Биткоин», в котором впервые обозначался принцип записи распределенных блоков. В декабре 2009-го на платформе произошла первая тестовая транзакция, а в мае 2010 года — первая сделка купли-продажи (покупка пиццы за 10 тыс. биткоинов). Спустя еще несколько месяцев в Японии зарегистрирована одна из первых бирж криптовалют — *Mt. Gox*, ставшая всего за год, с 2013-го по 2014-й, самой популярной в мире. Более 70% всех транзакций в сети биткоин в то время происходило через эту биржу.

С 2011 года начинается рост популярности биткоина в качестве договорного средства платежа. За пять лет более 160 тыс. поставщиков по всему миру начинают принимать биткоин к оплате, в том числе компании *Dell*, *Newegg*, *Microsoft*, *Uber*, а также Университет Никосии. Рост популярности биткоина и появление других криптовалют побудили международные организации и национальные органы стран к изучению нового явления и выработке регулирования.

США стали одной из первых стран, задумавшихся о необходимости мониторинга нового рынка и выявления публичных рисков оборота криптовалют, признавая в то же время перспективность этого нового рынка для развития экономики страны. В 2013 году Главное бюджетно-контрольное управление США обратилось к налоговой службе с запросом о разъяснении порядка налогообложения криптовалют. Основным опасением в тот период, послужившим основанием для запроса, был риск размывания налоговой базы. В 2014-м запрос был удовлетворен, и налоговое ведомство США выпустило письмо с разъяснениями о порядке налогообложения криптовалют². В письме, в частности, признавалось, что криптовалюта может быть использована для оплаты товаров и услуг, а также для инвестиций. Было дано определение виртуальных валют, к числу которых налоговая служба причисляет и криптовалюты:

² <https://www.irs.gov/pub/irs-drop/n-14-21.pdf>.

«Цифровое представление ценности, которое может быть продано в цифровом виде и выступать в качестве средства обмена, единицы учета или средства сохранения ценности».

С августа 2013-го регулированием в этой сфере начинают интересоваться отдельные штаты США. В Нью-Йорке департамент финансовых услуг направляет запрос двадцати двум компаниям, которые занимаются обменными операциями с криптовалютами, с просьбой разъяснить природу их деятельности. Уже в 2015 году штат Нью-Йорк одним из первых принимает специальный нормативно-правовой акт, регулирующий деятельность криптобирж на территории штата³.

В это время в Евросоюзе тоже начинают изучать новое явление. В 2012 году Европейский центральный банк в аналитическом отчете заявил, что пока виртуальные валюты еще недостаточно важны, чтобы разрабатывать для них специальное регулирование. В 2013-м Европейская служба банковского надзора уже отмечает, что существуют риски, связанные с использованием криптовалют, поскольку они не регулируются государством. Кроме того, регулятор обращается к Европейской комиссии, сообщая о необходимости принятия мер по предотвращению использования криптовалют для отмывания доходов и финансирования терроризма⁴. С аналогичным заявлением в 2014-м выступил Европол. Европейская комиссия согласилась с этими предложениями и к февралю 2016 года подготовила проект изменений в Директиву по регулированию рисков, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма (приняты в 2018 году). В соответствии с проектом директивы понятие «криптовалюта» входит в понятие «виртуальная валюта» в качестве частного случая и означает «цифровое представление ценности, которое может быть передано, сохранено или продано в цифровой форме, принято физическими или юридическими лицами в качестве средства обмена, но не имеет статуса законного средства платежа».

Таким образом, с 2013 по 2016 год США и страны Евросоюза постепенно сформировали регулирование оборота криптовалют. Ни одна из стран не отрицает возможности использования криптовалют в качестве средства платежа, а также в качестве инвестиционного инструмента. Регулирование направлено на снижение публичных рисков, таких как размывание налоговой базы и отмывание незаконно полученных доходов. Страны не принимают специального законодательства по этим вопросам (если не считать директивы Евросоюза), но разрабатывают детальные реко-

³ https://www.dfs.ny.gov/apps_and_licensing/virtual_currency_businesses/bitlicense_faqs.

⁴ <https://eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf>.

мендации о порядке применения уже существующего законодательства.

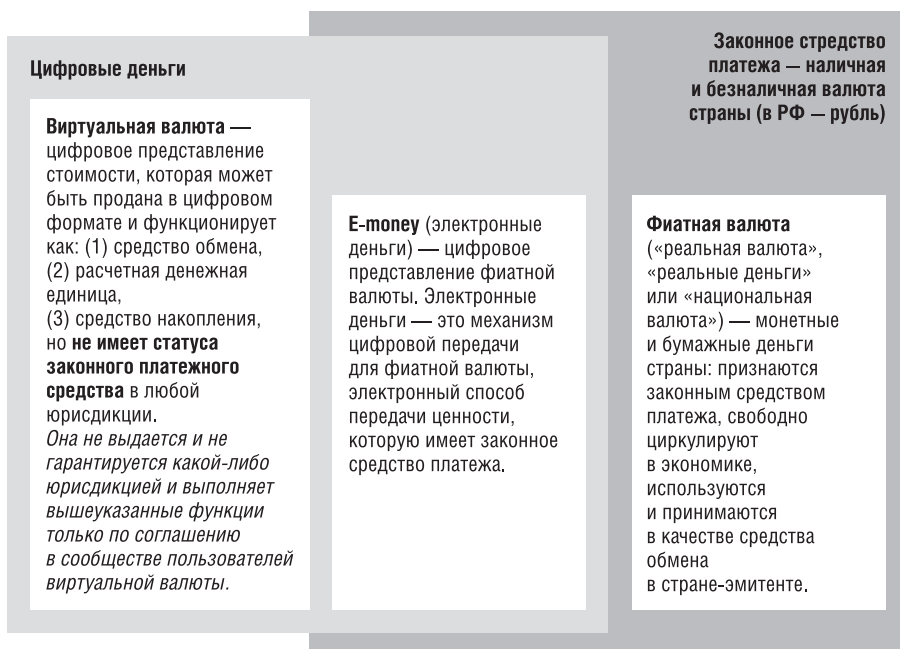
Кроме того, отдельным странам помогает и нарабатываемая судебная практика. Показательным примером является судебное дело, рассмотренное судом Европейского Союза в 2015 году и заложившее основу налогообложения сделок с использованием криптовалют. Гражданин Швеции собирался оказывать услуги обмена криптовалют на фиатные средства (то есть выпущенные государством). Налоговый орган Швеции посчитал, что такие сделки должны облагаться НДС. Однако комиссия по доходам ЕС, а затем и суд ЕС признали, что они являются сделками валютного обмена и не облагаются НДС; в то же время НДС может применяться к вознаграждению, которое получает лицо за проведение сделки. В решении суда отмечается, что биткоин — договорное платежное средство и не имеет иной цели, кроме использования в качестве средства платежа. Договорное средство платежа — это средство платежа, используемое только по соглашению сторон.

Следует отметить определенную особенность словоупотребления в разных языках. В английском договорное средство платежа обозначается термином *means of payment*, который полностью не совпадает с термином, обозначающим понятие законного средства платежа, — *legal tender*. В русском языке соответствующие термины используют одни и те же слова («средство платежа»), а в российском законодательстве никак не отражен тот факт, что средство платежа может быть как законным, так и договорным. Из-за этого в России, в том числе и у законодателя, часто возникает недопонимание по поводу того, как можно трактовать криптовалюты.

Международные организации также разрабатывали стандарты регулирования. В 2014 году ФАТФ выпустила разъяснение о разграничении понятий криптовалюта, электронных денег, виртуальных валют и др., которое используется теперь другими международными организациями и странами⁵ (рис. 1).

К законным средствам платежа в мире относят фиатную валюту, а также электронные деньги (цифровое представление фиатной валюты). Электронные деньги также относятся к категории цифровых денег, в которую входят и виртуальные валюты. Виртуальные валюты не являются законным средством платежа — что, однако, не означает их нелегальности — и могут быть использованы для расчетов по согласию сторон. Виртуальные валюты, в свою очередь, могут подразделяться на конвертируемые и неконвертируемые в законное средство платежа, а также на

⁵ https://eurasiangroup.org/files/FATF_docs/Virtualnye_valyuty_FATF_2014.pdf.



Источник: отчет ФАТФ «Виртуальные валюты. Ключевые определения и возможные риски в сфере ПОД/ФТ» (июнь 2014).

Рис. 1. Разграничение понятий криптовалюты, электронных денег, виртуальных валют согласно ФАТФ

централизованные и децентрализованные виртуальные валюты (криптовалюты). Таким образом, ФАТФ подтверждает позицию, в соответствии с которой криптовалюта может быть договорным средством платежа.

В 2014 году ОЭСР указал, что криптовалюта может использоваться для оплаты услуг и товаров⁶. В рекомендациях организация сообщает национальным подразделениям финансовой разведки, что в связи с расширением использования криптовалют следует обращать внимание на три ключевых риска: размывание налоговой базы, отмывание незаконных доходов и финансирование терроризма, а также защита прав потребителей.

В России регулирование криптовалют формируется с 2014 года, но его развитие идет не по пути общей международной практики (что также отмечается в работе [Савельев, 2017]). Еще в январе 2014 года Банк России заявил⁷, что денежные суррогаты в стране запрещены, а в августе того же года Минфин опубликовал проект закона об ответственности за использование денежных суррога-

⁶ <http://www.oecd.org/ctp/tax-challenges-digital-economy-discussion-draft-march-2014.pdf>.

⁷ Заявление Банка России «Об использовании при совершении сделок «виртуальных валют», в частности, Биткойн». https://www.cbr.ru/press/PR/?file=27012014_1825052.htm.

тов⁸. Минэкономразвития дало критическую оценку предложенному законопроекту, назвав меры ответственности чрезмерными. В сентябре 2015 года была предпринята еще одна попытка принять законопроект, который предусматривал бы уголовную ответственность за создание криптовалют и сделки с ними, но развития эта законодательная инициатива не получила⁹. На протяжении 2016 года было еще несколько попыток криминализовать использование криптовалют, а также их эмиссию, но ряд министерств выступал против, отмечая низкий уровень общественной опасности деяний¹⁰. В 2017 году подход к регулированию, а также общая риторика меняются на фоне запуска программы развития цифровой экономики. Минфин заявлял, что будет регулировать криптовалюты как «финансовые инструменты»¹¹. В октябре 2017-го Президент РФ дает поручение разработать и принять законодательство, регулирующее криптовалюты, ICO, майнинг, смарт-контракты. В исполнение этого поручения Минфин совместно с Банком России подготовил законопроект «О цифровых финансовых активах», а в Государственной Думе одновременно разрабатывался законопроект о поправках в Гражданском кодексе, направленных на создание рамочного регулирования криптоэкономики. Стоит отметить, что именно идея принятия отдельного закона в качестве основной цели определяет всю логику развития регулирования нового явления в России. При этом вопросы, действительно требующие внимания государства и связанные с созданием комфортных условий для ведения бизнеса, а именно: порядок уплаты налогов, постановка токена на бухгалтерский учет, создание условий для работы с банками в части проведения транзакций, — до сих пор не решены.

Таким образом, до 2017 года в России обсуждение сводилось в основном к необходимости запрета криптовалют и введения уголовной ответственности за их использование, тогда как развитые страны с самого начала не рассматривали возможность запрета криптовалют, а лишь выделяли риски, которые должны быть учтены в связи с развитием такого рода технологий.

Интересно, что разные страны выделяют разные риски, порождаемые ростом объемов оборота криптовалют. В Евросоюзе, США, международных организациях речь идет о таких рисках,

⁸ Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=23139.

⁹ <https://www.kommersant.ru/doc/3578053>.

¹⁰ В России отказались криминализовать использование биткоинов // Национальная служба новостей. 12 августа 2016. <http://nsn.fm/hots/v-rossii-otkazalis-kriminalizirovat-ispolzovanie-bitkoinov-.php>.

¹¹ Минфин РФ предлагает регулировать криптовалюты как финансовые инструменты. 13 апреля 2017. <https://ru.investing.com/news/cryptocurrency-news/article-285241>.

как нарушение требований законодательства о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), неуплата налогов и слабая защита прав потребителей. Следует отметить, что предлагаемые в России законопроекты не позволяют снизить все те риски, которые выделяются международным сообществом. При этом по-прежнему не решен вопрос налогообложения криптовалют и ICO, не сформированы условия для соответствия участников рынка законодательству о ПОД/ФТ, а защита потребителей обеспечена лишь частично.

2. Подходы к регулированию криптоэкономики и ICO

До 2017 года дискуссия о необходимости регулирования ICO в мире широко не велась. Однако рост стоимости основных криптовалют и популярности нового способа сбора средств для финансирования проектов через ICO заставили регуляторов различных стран обратить внимание на это явление.

Следует отметить, что ICO — популярный инструмент привлечения денежных средств российскими резидентами с мирового рынка. Согласно данным аудиторской компании *Ernst & Young*, в 2017 году Россия находилась на втором месте по количеству ICO-проектов в мире (подсчет велся на основании гражданства основателей проектов). В большинстве этих российских проектов ICO-кампании были реализованы за пределами страны¹². По данным агентства *ICO Bench*, за октябрь 2018 года граждане России привлекли в общей сумме на ICO 2,3 млрд долл., проведя 311 ICO-кампаний¹³.

Согласно классификации токенов, принятой ОЭСР, можно выделить следующие их виды.

1. Платежные токены. Более известны как криптовалюты, используются в качестве договорного средства платежа.
2. Продуктовые токены (*utility token*) — выпускаются определенным проектом и используются в качестве оплаты за услуги или товары в рамках такого проекта.
3. Токен как ценная бумага (*security token*) — токен, обеспечивающий право владения долей в компании, получения части прибыли компании и др.

Эта классификация дает возможность регуляторам выбрать оптимальный подход к регулированию криптоэкономики, гармо-

¹² ICO проектов с русскими корнями входят в тройку лидеров по объемам сборов. Пресс-релиз компании *Ernst & Young* от 19 декабря 2017 года. <https://www.ey.com/ru/ru/newsroom/news-releases/ey-news-ico-survey-2017>.

¹³ https://icobench.com/reports/ICO_Market_Quarterly_Analysis_Q1_2019.pdf.

низированный с международной практикой. Как правило, на ICO выпускаются продуктовые токены и токены в функции ценной бумаги. Именно на подходах к регулированию этих видов токенов сосредоточены международная практика и разрабатываемое в России законодательство. Деятельность по выпуску токенов попадает в сферу действия законодательства о ценных бумагах, о налогах, о защите прав потребителей.

С точки зрения законодательства о ценных бумагах следует выделить два подхода к регулированию ICO, которые сформировались в 2017–2018 годах.

1. Регулирование содержания отношений, складывающихся в результате ICO. В этом случае регулятор выясняет, какие права и обязанности предоставляются держателю токенов, и применяет к ним существующие нормы законодательства. По такому пути сегодня идут США, Германия, Сингапур и др.
2. Регулирование процесса проведения ICO вне зависимости от содержания отношений, которые складываются между приобретателем токенов и другими лицами, участвующими в проекте. Например, при таком подходе к токену как ценной бумаге не применяется законодательство о ценных бумагах, а действует специально принятое законодательство об ICO. По такому пути пошла Франция. Такая же логика частично заложена в законопроекте о цифровых финансовых активах Российской Федерации.

Подход 1. Ограничения на выпуск токена — ценной бумаги при ICO. При первом подходе ключевым моментом в регулировании ICO является распространение законодательства о ценных бумагах на ICO, когда они выпускают токены, выполняющие функции ценных бумаг. На сегодня более тридцати стран используют этот подход. Одним из первых государств, которое распространило законодательство о ценных бумагах на такие токены, стали США. В июле 2017 года американская Комиссия по ценным бумагам выпустила заявление, гласившее, что лица, осуществляющие операции с токенами, участвующие в размещении и продаже токенов, признанных ценной бумагой, должны соблюдать законодательство о ценных бумагах¹⁴. В том же документе приведены критерии, по которым можно отнести токен к числу ценных бумаг, и приведен пример проекта DAO, токены которого в 2017 году были признаны ценной бумагой. Это заявление вызвало резонанс в отрасли по всему миру. Дело в том, что законодательство о ценных бумагах

¹⁴ <https://www.iosco.org/library/ico-statements/United%20States%20-%20SEC%20-%20Investor%20Bulletin%20Initial%20Coin%20Offerings.pdf>.

США имеет экстерриториальный характер в отличие, например, от законодательства России. Это значит, любой токен — ценная бумага, который продается гражданам США, — должен соответствовать законодательству о ценных бумагах, даже если компания, которая проводит ICO, зарегистрирована в другой юрисдикции и работает преимущественно не с гражданами США.

С аналогичными заявлениями впоследствии выступили регуляторы Канады, Сингапура, Германии, Гонконга, Израиля, ЕС и других стран¹⁵. В сентябре 2017 года с аналогичным разъяснением выступил и Банк России, отметив, что ICO может нести в себе высокие инвестиционные риски¹⁶.

Подход 2. Определение порядка проведения ICO, в том числе при выпуске токена — ценной бумаги. Этот подход не отменяет необходимости разъяснения порядка применения законодательства о защите прав потребителей, налогообложения и ПОД/ФТ к ICO-проектам. Компаниям также требуется понимать, как вести такую деятельность и собирать средства в соответствии с законом. Этот подход используют всего несколько стран — Франция, Япония, Мексика, Австралия.

В отношении процесса проведения ICO в законодательстве могут разрабатываться специальные нормы. Прежде всего это касается законодательства о ценных бумагах — на процесс проведения ICO не распространяется законодательство о выпуске ценных бумаг. В налоговом законодательстве могут также вводиться специальные нормы о порядке налогообложения средств, которые были собраны на ICO.

Например, сегодня во Франции подготовлен законопроект о порядке проведения ICO¹⁷. В соответствии с ним любой токен, который выпускается публично для привлечения инвестиций, будет подчиняться специальному регулированию, на него не будет распространяться существующее законодательство о ценных бумагах. В соответствии с новыми правилами зарегистрированное во Франции лицо, которое проводит ICO, должно получить разрешение в Управлении по финансовым рынкам Франции. Эмитент готовит документ, представляющий всю информацию о размещаемом предложении и самом эмитенте. Такой документ о раскрытии информации, а также рекламные сообщения о публичном предложении токенов должны быть точными, ясными, обеспечивать понимание рисков, связанных с предложением, и не

¹⁵ <https://www.iosco.org/publications/?subsection=ico-statements>.

¹⁶ https://www.cbr.ru/press/pr/?file=04092017_183512if2017-09-04T18_31_05.htm.

¹⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000037080861&type=contenu&id=2&typeLoi=proj&legislature=15>.

вводить в заблуждение. При рассмотрении заявки Управление по финансовым рынкам оценивает, предусматривает ли предложение гарантии, необходимые для покрытия рисков публичного предложения.

Если после получения разрешения финансовый регулятор выясняет, что публичное предложение токенов не соответствует содержанию информационного документа или больше не предоставляет никаких гарантий, то он может аннулировать разрешение. В таком случае все подписчики, а также организации вторичного рынка токенов (где токены перепродаются) должны быть уведомлены об аннулировании разрешения.

Таким образом, во Франции защита интересов инвесторов в ходе ICO-кампании обеспечивается за счет разрешительного порядка ее осуществления. При получении разрешения предоставляется информация о бенефициарах проекта. Следует особо отметить, что законопроект не предусматривает ограничений на объемы инвестирования в ICO и не устанавливает максимальной суммы сбора отдельным проектом. Проект может собирать средства в криптовалютах, а последующая реализация токенов на организованных криптобиржах не регулируется и не ограничивается.

Подобный подход к регулированию ICO реализовали и несколько других стран. В Белоруссии и на Бермудах власти разработали похожее законодательство. Отметим, что и там нет ограничений на сбор средств в криптовалютах или требований по порядку листинга токенов на криптобиржах.

3. Налогообложение и бухгалтерский учет

Одним из ключевых вопросов для криптоэкономики является налогообложение проводимых операций. Страны публикуют рекомендации по порядку налогообложения ICO-проектов, причем разъяснения касаются как прямых, так и косвенных налогов.

Одно из самых подробных на сегодня разъяснений принято в Израиле¹⁸. В отношении налога на прибыль вознаграждение, полученное от выпуска продуктового токена, регистрируется как отсроченный доход (своего рода авансовый платеж от клиента) эмитента. Таким образом, доход компании учитывается только в момент оказания услуги, а не продажи токена. Было дано разъяснение и для приобретателей токенов: для них налогообложение доходов (налог на доход физического лица / налог на прибыль) возникает только в момент продажи токена на вторичном рынке и рассчитывается как разница между расходами на приобретение

¹⁸ https://taxes.gov.il/About/SpokesmanAnnouncements/Pages/Ann_170118_1.aspx.

и выручкой от продажи. В разъяснении также говорится, что доход работника, полученный от распределения токенов, будет облагаться налогом на дату выдачи токена, а компании разрешается при налогообложении учитывать выдачу токенов работникам в качестве расходов на выплату заработной платы.

Что касается косвенных налогов, то, как было отмечено выше, в Европейском Союзе при операциях обмена криптовалют на фиатные средства НДС не взимается. Аналогичное правило применяется в Японии.

Одно из первых разъяснений о порядке бухгалтерского учета токенов было выпущено регуляторами Белоруссии в начале 2018 года. Токены принимаются к бухгалтерскому учету в зависимости от способа их получения и предполагаемого назначения, поэтому токен может учитываться как долгосрочные или краткосрочные финансовые вложения либо как товар. Токены, полученные в результате майнинга, также отражаются в рамках бухучета как долгосрочные или краткосрочные финансовые вложения, готовая продукция или основное производство. Доходы от реализации токенов отражаются как выручка от реализации продукции, товаров, работ, услуг или готовая продукция.

4. Защита прав потребителей

Страны стремятся обеспечить защиту прав потребителей. Самыми распространенными мерами в этой сфере являются следующие. Во-первых, органы власти информируют самих организаторов ICO о том, как следует проводить ICO (какую информацию раскрыть, какое законодательство требуется к соблюдению). Во-вторых, они разъясняют потребителям токенов возможные риски.

Многие страны ОЭСР выпустили руководства и рекомендации о порядке проведения ICO, в которых разъяснялось применение существующего законодательства. Так, в феврале 2018 года в Швейцарии было выпущено руководство, разъясняющее порядок применения различного законодательства к проектам ICO, в том числе законодательства по ПОД/ФТ и финансового законодательства. Была также представлена классификация существующих токенов¹⁹. Проектам была предоставлена возможность получить разъяснение по вопросам законодательства от финансового регулятора.

Для защиты прав потребителей страны стремятся распространить информацию о возможных рисках мошенничества при проведении ICO. Комиссия по ценным бумагам США запустила сайт howeycoins.com, на котором приведены типовые примеры обра-

¹⁹ <https://www.finma.ch/en/news/2018/02/20180216-mm-ico-wegleitung>.

щений к инвестору в ICO, используемых мошенниками. Другие страны стремятся создать системы сертификации ICO, которые позволят определять проекты, дающие максимальные гарантии инвестору. Например, весной 2018 года регулятор Франции сообщил, что в стране обсуждается введение добровольной сертификации ICO-проектов²⁰.

Таким образом, страны стремятся разъяснить порядок применения существующего законодательства к ICO-проектам. Такие разъяснения позволяют стимулировать развитие нового способа финансирования деятельности компаний.

5. Противодействие использованию криптовалют в преступных целях

Мнение об опасной анонимности криптовалют можно уже считать вполне устоявшимся. Скрытие истинного лица, осуществляющего транзакцию в криптовалютах, позволяет использовать такие переводы в преступных целях (коррупция, отмывание денежных средств, финансирование терроризма).

На заре зарождения криптовалют появление биткоина ознаменовало новую эру анонимных транзакций. Действительно, делая перевод с одного криптокошелька на другой, мы не можем видеть, кто именно стоит за этим кошельком. Внешне криптокошелек представляет собой просто-напросто буквенно-цифровую запись (например, «24hgkso5i3fj...»). Технологическая особенность сети блокчейн, в которой происходят транзакции, состоит в том, что эти переводы записываются туда раз и навсегда — совершённый сегодня перевод биткоина с одного кошелька на другой будет виден завтра, через месяц, через год. Используя это свойство сети блокчейн, компетентные органы различных стран пытаются выявлять подозрительные транзакции в ней. Например, придерживаясь такой логики, Европейский парламент описал алгоритм выявления подозрительных транзакций в отчете за 2018 год²¹. Очевидно, что, используя технологические особенности системы блокчейн, уполномоченные органы могут установить, что с определенного криптокошелька происходят переводы огромных денежных средств (в биткоинах). Однако долгое время результатом такой работы было знание о том, что, к примеру, с кошелька «fdsk48grg3j...» происходят подозрительные операции с участием больших сумм в криптовалютах. По-прежнему оставалось неизвестным, кто именно стоит за этим криптокошельком.

²⁰ https://www.planet-fintech.com/ICO-cryptos-Quand-La-France-prepare-une-certification-AMF_a793.html.

²¹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604970/IPOL_STU\(2018\)604970_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604970/IPOL_STU(2018)604970_EN.pdf).

Согласно данным Европейского парламента, к настоящему времени появился ряд частных фирм, которые специализируются на деанонимизации биткоин-транзакций. Например, английская компания *Elliptic* разработала программное обеспечение для проведения экспертизы следа криптовалютных транзакций. Программа анализирует все транзакции, когда-либо проведенные с определенного криптокошелька, и в итоге показывает, на какие биржи криптовалюта была выведена, с каких криптокошельков или бирж происходило пополнение биткоинов и т. д.

Но даже такие данные были бы бесполезны без одной важной законодательной нормы, существующей в рамках Евросоюза. Речь идет о V директиве ЕС о противодействии отмыванию денег. Она требует от операторов виртуальных кошельков, криптообменников и криптобирж, осуществляющих обмен криптовалюта — фиат:

- собирать информацию о клиентах;
- применять дополнительные меры в отношении должной осмотрительности к клиентам с высоким риском;
- проводить мониторинг операций;
- передавать информацию в уполномоченный орган, если есть подозрения осуществления незаконной деятельности.

Таким образом, используя упомянутое программное обеспечение, уполномоченные органы могут выяснять, на какие криптобиржи осуществляется перевод биткоинов с конкретных криптокошельков. Далее уполномоченный орган запрашивает у криптобиржи информацию о владельце этого кошелька, после чего начинается стандартное расследование. Отметим, что Европол не выделяет специальных критериев подозрительных сделок с криптоактивами, поэтому применяются существующие правила «красных флажков» — событий и действий, характеризующих сделку как подозрительную. Такие «красные флажки» устанавливаются странами самостоятельно, а также разрабатываются ФАТФ. Например, подозрительными будут частые небольшие операции с несколькими кошельками, которые принадлежат одному лицу.

Однако вышеописанные действия по борьбе с преступными криптовалютными транзакциями эффективны не для всех видов криптовалют. Созданы криптовалюты, использующие различные способы «заматания следов» транзакций. Например, криптовалюта Монего не предоставляет видимого указания отправителя, получателя или стоимости транзакций в своем блокчейне. Последний использует скрытые адреса или новые адреса, созданные

для одноразового использования, чтобы гарантировать, что только отправитель и получатель имеют доступ к деталям транзакций, и опирается на криптографический протокол «кольцевых подписей», позволяющий подписывать транзакции группой пользователей так, что внешние наблюдатели не могут определить конкретное лицо, подписавшее транзакцию. К таким криптовалютам, использующим различные способы сокрытия владельцев, Европол относит DASH и Zcash. Эти обстоятельства привели к тому, что, например, в Японии планируется запретить японским криптобиржам осуществлять обмен всех трех названных криптовалют.

Уполномоченные органы государственной власти проводят мониторинг криптобирж на предмет их соответствия требованиям ПОТ/ФТ. Так, в июле 2017 года американское агентство *FinCEN* наложило штраф в размере 110 млн долл. на криптовалютную биржу *BTC-e* за то, что та осуществляла обменные операции без лицензии и не реализовала меры ПОД/ФТ²². В Японии после проверки в 2018 году существующих криптобирж деятельность двух из них, *FSHO* и *BitStation*, была приостановлена за несоблюдение требований ПОД/ФТ.

Сравнивая подходы разных стран к выявлению и пресечению преступлений в криптовалютном мире, Европейский парламент заметил, что Россия заняла позицию, которая колеблется между откровенной враждебностью и признанием криптовалют²³. В январе 2018 года Министерство финансов России объявило о планах по регулированию криптовалютных транзакций, в которых участвуют российские граждане и компании. Однако на момент подготовки настоящей статьи к печати в российском законодательстве отсутствуют требования:

- к лицензированию криптообменников;
- к лицензированию криптобирж;
- к идентификации клиентов криптобирж;
- предоставления уполномоченным органам информации о подозрительных сделках в криптовалютах.

Всё это является причиной высокого риска преступного использования криптовалют в России. Для исправления сложившейся ситуации необходимо внести криптобиржи и криптообменники в состав подотчетных субъектов, перечисленных в ст. 5 ФЗ-115

²² <https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-fines-btc-e-virtual-currency-exchange-110-million-facilitating-ransomware>.

²³ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604970/IPOL_STU\(2018\)604970_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604970/IPOL_STU(2018)604970_EN.pdf).

«О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»²⁴.

Заключение

Регулирование криптоэкономики в различных странах формируется уже больше пяти лет. За это время страны ОЭСР сформировали рамки регулирования оборота криптовалют и токенов, а также создали условия для реализации проектов ICO и создания криптобирж.

Международные организации, прежде всего ОЭСР и ФАТФ, формируют стандарты гармонизации регулирования новой сферы. ФАТФ занимается вопросами противодействия отмыванию средств и финансированию терроризма с использованием криптовалют, а ОЭСР уделяет основное внимание проблемам размыwania налоговой базы, соблюдения законодательства о ценных бумагах и защиты прав потребителей.

Как правило, государства не ограничивают оборот криптовалют и токенов, предоставляя возможность их использования в качестве средства платежа. В российском законодательстве также целесообразно установить, что цифровые финансовые активы (криптовалюты, токены) могут являться договорным средством платежа. При этом дополнительные ограничения по решению ЦБ РФ будут лишь сдерживать развитие рынка, но не решат проблему снижения рисков. Кроме того, запреты и ограничения приведут к формированию теневого рынка, который будет сложнее контролировать.

В отношении оборота криптовалют и порядка проведения ICO следует издать разъяснения ФНС о порядке уплаты прямых и косвенных налогов (НДС, налога на прибыль, налога на доходы физических лиц) в зависимости от ситуаций использования криптоактивов (по аналогии с тем, как это сделано в Израиле). Это позволит создать благоприятную и понятную среду для ведения бизнеса. Следует также определить порядок постановки криптовалют и токенов на бухгалтерский учет, как это уже сделано в Белоруссии, что позволит повысить уровень прозрачности регулирования.

В отношении рисков отмывания доходов и финансирования терроризма следует принять во внимание опыт Евросоюза. Установление требования к идентификации клиентов криптокошельков, клиентов при проведении ICO, а также при оказании услуг на

²⁴ Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32834/.

криптовбиржах позволит повысить прозрачность рынка для регулятора и оценивать риски ПОД/ФТ финансовым организациям, которые проводят сделки, связанные с криптовалютами. Соответствующие изменения могут быть внесены в ФЗ-115 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Дополнительно Росфинмониторингу следует разработать руководство для оценки рисков ПОД/ФТ при проведении сделок, связанных с криптовалютами. В настоящее время такие рекомендации разрабатываются под эгидой ФАТФ, кроме того, некоторые страны (Бермуды, Канада) планируют разрабатывать национальные руководства по этой проблематике.

В отношении защиты прав потребителей при проведении ICO следует повышать уровень осведомленности участников рынка о существующих рисках. Опыт Швейцарии и США, где публикуются рекомендации по оценке рисков ICO для инвесторов, может быть применен в России. Для эффективной защиты прав потребителей следует также стимулировать развитие систем добровольной сертификации ICO-проектов, а также использование эскроу-сервисов (депонирование денежной суммы у третьего лица) при сборе средств, что позволит снизить риски мошенничества на ICO. Предлагаемые же в настоящее время ограничения на инвестирование в ICO для физических лиц будут стимулировать компании регистрироваться в других юрисдикциях и не позволят реально защитить интересы российских потребителей.

Что касается распространения на отдельные ICO законодательства о ценных бумагах, необходимо отметить, что логика, заложенная в законопроект о цифровых финансовых активах, принятом в первом чтении, в действительности упрощает выпуск токенов для ICO и соответствует опыту Франции, Белоруссии и других стран. В то же время успех такого подхода зависит от международной гармонизации специального регулирования ICO в контексте законодательства о ценных бумагах. Дело в том, что в силу трансграничного характера ICO выпуск токенов по российскому законодательству не освобождает российские компании от необходимости соответствия законодательству о ценных бумагах США и других стран, где предусмотрен экстерриториальный принцип его применения. Гармонизация законодательства возможна на площадке ОЭСР, в рамках комитета по финансовым рынкам, где сегодня разрабатываются стандарты регулирования криптоэкономики.

В настоящее время законопроект о цифровых финансовых активах предполагает, что только лица, имеющие лицензию

форекс-дилера, дилера и брокера или являющиеся зарегистрированной площадкой организованных торгов, могут осуществлять деятельность по обмену токенов на рубли или иностранную валюту. Таким образом, российский законодатель следует в русле логики регуляторов США и ЕС. Между тем европейские регуляторы отмечают, что сформированная система регулирования не отвечает современным реалиям. Система лицензирования, призванная защитить интересы потребителей и финансовую систему страны, не отражает ключевых рисков криптобирж, таких как кибератаки и мошенничество, направленные на присвоение криптовалют, принадлежащих клиентам криптобирж. Представляется, что в условиях цифровой трансформации требования к деятельности криптобирж должны быть направлены на повышение кибербезопасности платформы. Регулятору следует разрабатывать требования к порядку хранения криптовалют и других криптоактивов на платформе, что обеспечит защиту прав потребителей.

В России в отношении криптобирж, которые хотели бы работать с фиатными деньгами, можно разработать самостоятельный тип лицензирования по аналогии с подходом, принятым в Японии. Для стимулирования развития небольших компаний на этом рынке необходимо предусмотреть несколько уровней лицензирования в зависимости от предполагаемых объемов транзакций в фиатных деньгах.

В марте 2019 года были внесены изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, которые вводят понятие цифровых прав. Внесенные изменения напрямую не регулируют порядок проведения ICO, криптобиржи.

В целом сегодня у России есть возможность стать одним из лидеров на новом рынке. В стране запущен ряд популярных в мире блокчейн-проектов. Российская компания *Waves* является одной из самых популярных в мире платформ по количеству выпущенных токенов. Опережает ее только платформа *Ethereum*.

В России существуют институты развития, вовлеченные в цифровую экономику: так, например, ВЭБ еще в 2017 году решил сосредоточиться на проектах в сфере криптоэкономики и блокчейна. Необходимо, чтобы ВЭБ предоставлял поддержку проектам в сфере криптоэкономики, помогая в привлечении частного финансирования, осуществляя правовую поддержку по организации международных проектов.

Таким образом, в России есть необходимые компетенции для реализации проектов в криптоэкономике с использованием технологии блокчейн, однако требуются благоприятные регуляторные условия для их развития.

Литература

1. Воскресенская Е. В. О необходимости правового регулирования виртуальных валют // Вестник Омской юридической академии. 2018. Т. 15. № 2. С. 148–151.
2. Ефимова Н. А. Правовые подходы к регулированию криптовалюты и ICO в зарубежных странах и Европейском Союзе // Вестник университета. 2018. № 4. С. 136–139.
3. Ларин Д. С. Возможность использования биткоинов в отмывании денег // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. № 1. С. 142–146.
4. Ломовцев Д. А. Сравнительная характеристика правового регулирования биткоина в разных странах // Право и современные государства. 2014. № 4. С. 5–9.
5. Лукасевич И. Я. ICO как инструмент финансирования бизнеса: мифы и реальность // Экономика. Налоги. Право. 2018. Т. 11. № 2. С. 41–51.
6. Раздорозный К. Б. Финансово-правовое регулирование цифрового финансового актива (криптовалюты), процедуры выпуска и размещения цифровых финансовых активов (ICO) в России и в зарубежных странах // Вестник Университета им. О. Е. Куцафина. 2018. № 9. С. 163–169.
7. Савельев А. И. Криптовалюта в системе объектов гражданских прав // Закон. 2017. № 8. С. 136–153.
8. Сидоренко Э. Л. Правовой статус криптовалют в Российской Федерации // Экономика. Налоги. Право. 2018. Т. 11. № 2. С. 129–137.
9. Токолов А. В. Особенности развития моделей применения виртуальных денег (криптовалюты) для различных стран // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 5. С. 251–254.
10. Хидзев А. Т. Криптовалюта: правовые подходы к формированию понятия // Право и современные государства. 2014. № 4. С. 10–15.

Ekonomicheskaya Politika, 2019, vol. 14, no. 5, pp. 80-99

Antonina D. LEVASHENKO. RANEPa Russia-OECD Centre, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).
Email: antonina.lev@gmail.com

Ivan S. ERMOKHIN. RANEPa Russia-OECD Centre, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).
E-mail: i.ermokhin@gmail.com

Alexandra A. KOVAL. RANEPa Russia-OECD Centre, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).
Email: koval-aa@ranepa.ru

Prospects of Legal Regulation of Crypto Economy and ICO in Russia and Other Countries

Abstract

This article discusses the key issues of legal regulation of the crypto economy in some countries (USA, Switzerland, France, Russia, Belarus, Israel, and the EU as a whole). Special attention is paid to the legal regulation of ICO as a way to attract foreign investments. The statements of regulatory authorities of different countries are considered; the existing practice of ICO project regulation and the current state of the primary token placement market are analyzed; the aspects of the

extraterritorial effect of the U.S. securities legislation are studied, and so are the key risks for the investor and the creator of an ICO project. A separate paragraph is devoted to the known methods used by law enforcement services (e.g. Europol) to fight money laundering and terrorism financing through criminal cryptocurrency transactions. As a result of the analysis, taking into account the current practice of combating money laundering, recommendations are made to change the relevant legislation. In addition, this article discusses the problems of legal uncertainty regarding the taxation of crypto assets. The authors analyzed the current legal framework in the Russian Federation aimed at regulating the turnover of crypto assets. In particular, the bill on digital financial assets was considered. The overall conclusion of the study is that, in general, Russia today has the opportunity to become one of the leaders in the new market. Russia ranks second in the world in the number of ICOs, and the country has launched a number of blockchain projects that are popular around the globe.

Keywords: crypto economy, cryptocurrency, ICO, token, virtual currency, digital investments, crypto exchange.

JEL: K22, K33.

References

1. Voskresenskaya E. V. O neobkhodimosti pravovogo regulirovaniya virtual'nykh valyut [On the Need for Legal Regulation of Virtual Currencies]. *Vestnik Omskoy yuridicheskoy akademii [Vestnik of the Omsk Law Academy]*, 2018, vol. 15, no. 2, pp. 148-151.
2. Efimova N. A. Pravovye podkhody k regulirovaniyu kriptovalyuty i ICO v zarubezhnykh stranakh i Evropeyskom Soyuze [Legal Approaches for the Regulation of Cryptocurrency and ICO in Foreign Countries and the European Union]. *Vestnik universiteta [University Journal]*, 2018, no. 4, pp. 136-139.
3. Larin D. S. Vozmozhnost' ispol'zovaniya bitkoinov v otmyvanii deneg [The Possibility of Using Bitcoin in Money Laundering]. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta [News of St. Petersburg State University of Economics]*, 2018, no. 1, pp. 142-146.
4. Lomovtsev D. A. Sravnitel'naya kharakteristika pravovogo regulirovaniya bitkoina v raznykh stranakh [Comparative Analysis of Legal Regulation of Bitcoin in Various Countries]. *Pravo i sovremennye gosudarstva [Law and Modern States]*, 2014, no. 4, pp. 5-9.
5. Lukasevich I. Ya. ICO kak instrument finansirovaniya biznesa: mify i real'nost' [ICO as a Business Financing Tool: Myths and Reality]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo [Economics, Taxes & Law]*, 2018, vol. 11, no. 2, pp. 41-51.
6. Razdorozhniy K. B. Finansovo-pravovoe regulirovanie tsifrovogo finansovogo aktiva (kriptovalyuty), protsedury vypuska i razmeshcheniya tsifrovyykh finansovykh aktivov (ICO) v Rossii i v zarubezhnykh stranakh [Financial and Legal Regulation of Digital Financial Asset (Cryptocurrency), Procedures for Issuing and Placing Digital Financial Assets (ICO) in Russia and in Foreign Countries]. *Vestnik Universiteta im. O. E. Kutafina [Courier of the Kutafin Moscow State Law University]*, 2018, no. 9, pp. 163-169.
7. Savelyev A. I. Kriptovalyuta v sisteme ob'ektov grazhdanskikh prav [Cryptocurrencies in the System of Civil Law Objects]. *Zakon [Law]*, 2017, no. 8, pp. 136-153.
8. Sidorenko E. L. Pravovoy status kriptovalyut v Rossiyskoy Federatsii [The Legal Status of Cryptocurrencies in the Russian Federation]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo [Economics, Taxes & Law]*, 2018, vol. 11, no. 2, pp. 129-137.
9. Tokolov A. V. Osobennosti razvitiya modeley primeneniya virtual'nykh deneg (kriptovalyuty) dlya razlichnykh stran [Features of Development of Models of Virtual Currencies in Various Countries]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii [Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*, 2018, no. 5, pp. 251-254.
10. Khidzev A. T. Kriptovalyuta: pravovye podkhody k formirovaniyu ponyatiya [Crypto-Currency: Legal Approaches to the Concept Formation]. *Pravo i sovremennye gosudarstva [Law and Modern States]*, 2014, no. 4, pp. 10-15.