DOI: 10.22394/2070-8378-2018-20-6-65-71

О ПЕРСПЕКТИВАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ АКТИВОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЭЛИНА ЛЕОНИДОВНА СИДОРЕНКО, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики, директор Центра цифровой экономики и финансовых инноваций, руководитель рабочей группы Государственной Думы Российской Федерации по оценкам рисков оборота криптовалюты
Московский государственный институт международных отношений Министерства иностранных дел Российской Федерации (119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 76). E-mail: 12011979@list.ru
ЗАРИНА ИЛДУЗОВНА ХИСАМОВА, кандидат юридических наук, начальник отделения планирования и координации научной деятельности
Краснодарский университет МВД России (350912, Российская Федерация, Краснодар, ул. Ярославская, 128). E-mail: nio_krdu@mvd.ru

Аннотация: В статье приводятся результаты подробного анализа предлагаемых в Российской Федерации правовых концепций регулирования цифровых финансовых активов. Определены ключевые преимущества и недостатки правовых моделей, особенности механизма правового регулирования, имеющиеся недостатки и преимущества. В частности, в ходе проведенного анализа были установлены концептуальные противоречия и недостатки законопроектов «Об альтернативных способах привлечения инвестиций (краудфандинге)», «О цифровых финансовых активах», «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации», а также итогового законопроекта «О цифровых финансовых активах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». На основе детального анализа авторами делается вывод о несостоятельности концепции итогового законопроекта. В частности, аргументировано, что предлагаемое регулирование носит бессистемный и нелогичный характер, высказана озабоченность относительно несоответствия трактовки цифровых финансовых активов в рамках предлагаемого законопроекта общемировой практике понимания таких активов, а также наличие концептуальных противоречий позиции ФАТФ. Кроме того, авторы предлагают анализ законопроекта «О цифровых активах», разработанного Центром цифровой экономики и финансовых инноваций МГИМО МИД России.
Ключевые слова: цифровые финансовые активы, криптовалюта, законодательное регулирование, регулятивные механизмы, законопроект, минимизация криминологических рисков

Статья поступила в редакцию 18 ноября 2018 года.

Сидоренко Э.Л., Хисамова З.И. О перспективах законодательного регулирования цифровых активов в Российской Федерации. *Государственная служба*. 2018. № 6. С. 65–71.

ABOUT PROSPECTS OF LEGISLATIVE REGULATION OF DIGITAL ASSETS IN THE RUSSIAN FEDERATION

ELINA L. SIDORENKO, Dr. Sci. (Law), Associate Professor
Professor of the Chair of criminal law, criminal procedure and criminalistics, Director of the Center for Digital Economy and Financial Innovation
Head of the working group of the state Duma of the Russian Federation on crypto currency turnover risk assessment
Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (76, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454). E-mail: 12011979@list.ru
ZARINA I. HISAMOVA, Cand. Sci. (Law), head of Department of planning and coordination of scientific activities
Krasnodar University of MIA Russia (128, ul. Yaroslavskaya, Krasnodar, Russian Federation, 350912) E-mail: nio_krdu@mvd.ru

Abstract: The article presents the results of a detailed analysis of the proposed legal concepts of regulation of digital financial assets in the Russian Federation. The key advantages and disadvantages of legal models, features of the mechanism of legal regulation, existing shortcomings and advantages are identified. In particular, the analysis identified conceptual contradictions and shortcomings of the bills 'On alternative ways to attract investment (crowdfunding)', 'On digital financial assets', 'On amendments to parts one, two and four of the Civil code of the Russian Federation', as well as the final bill 'On digital financial assets and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation'. On the basis of the detailed analysis the authors come to the conclusion about the inconsistency of the concept of the final bill. In particular, it is argued that the proposed regulation is unsystematic and illogical. The authors express concern about the inconsistencies in the interpretation of digital financial assets in the framework of the proposed bill, the global practice of understanding such assets, as well as the conceptual contradictions to the FATF position. In addition, the authors offer an analysis of the bill 'On digital assets' developed by the Center for digital economy and financial innovation of MGIMO University.
Keywords: digital financial assets, cryptocurrency, legislative regulation, regulatory mechanisms, bill, minimization of criminological risks

The article was received on November 18, 2018.

Sidorenko, E. L., Hisamova, Z. I., About prospects of legislative regulation of digital assets in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. № 6. P. 65–71. In Russian

Введение

Создание регуляторной среды названо одной из ключевых задач Программы развития цифровой экономики, принятой Правительством Российской Федерации летом 2017 года. Как отмечено в документе, основной задачей должно стать «формирование новой регуляторной среды, обеспечивающей благоприятный правовой режим для возникновения и развития современных технологий, а также для осуществления экономической деятельности, связанной с их использованием»[1].

К сожалению, до настоящего времени, несмотря на предпринятые усилия, эта задача так и не была достигнута во многом вследствие наблюдаемой «какофонии» стратегий нормативного регулирования.

Российским экспертным сообществом было предложено несколько вариантов регулирования оборота цифровых активов, часть из которых была отклонена еще на стадии общественного обсуждения. В основном, это законопроекты, разработанные общественными организациями и профильными ведомствами: проект федерального закона «О внесении изменений в федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации», проект федерального закона «О системе распределенного национального майнинга»; проект постановления Правительства Российской Федерации «Об аккредитации организаций, предоставляющих возможность выпуска цифровых токенов»; проект федерального закона «О внесении изменений в Закон о потребительской кооперации»[2]; проект федерального закона «Об обороте цифровых прав в финансовой сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[3].

Однако к июлю 2018 года в Государственную Думу Федерального Собрания были представлены только отдельные законопроекты:

проект федерального закона «О цифровых финансовых активах», подготовленный Министерством финансов Российской Федерации,

проект федерального закона «Об альтернативных способах привлечения инвестиций (краудфандинге)», подготовленный Центральным банком России, и проект федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации», внесенный депутатами Госдумы В.В. Володиным и П.В. Крашенинниковым.

При их рассмотрении, несмотря на откровенные противоречия предложенных концепций, было решено одобрить их в первом чтении с предложением о проработке ко второму чтению единого регуляторного механизма. На протяжении длительного времени инициаторам законопроекта не удавалось прийти к консенсусу. Это объясняется не только противоположностью выбранных подходов, но и наличием в проектах федеральных законов внутренних юридико-технических противоречий, которые в случае одобрения законопроекта не только не создадут действенного механизма правового регулирования, но и дестабилизируют обстановку на финансовых рынках, уменьшат инвестиционную привлекательность страны для криптокапитала и станут предпосылкой для формирования новых рисков и угроз на рынке цифровых активов.

Анализ представленных вариантов законопроектов

Рассмотрим подробнее положения указанных законопроектов.

Проект федерального закона «О цифровых финансовых активах» изначально был подготовлен Министерством финансов Российской Федерации для исполнения перечня поручений Президента Российской Федерации от 21 октября 2017 года № Пр-2132 по итогам совещания по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере. Несомненным преимуществом законопроекта является то, что он стал одной из первых инициатив, направленных на регулирование рынка цифровых активов [Макарчук, 2018. С. 21–24; Воскресенская, 2018. С. 148–151]. В нем содержатся принципиальное для Центробанка России положение об исключительности рубля в качестве единственного законного платежного средства в Российской Федерации (ст. 75 Конституции РФ) и тезис о непризнании цифровых финансовых активов законным средством платежа на территории страны (ст. 2 законопроекта).

Вместе с тем законопроект не лишен серьезных методологических противоречий и юридико-технических просчетов. В первую очередь, обращает на себя внимание то обстоятельство, что в проекте не соблюдено основное требование архитектуры закона – четко не определены предмет регулирования, круг прав и обязанностей участников правоотношений, механизм реализации указанных прав, а также ответственность за несоблюдение и нарушение положений закона [Бехметьев, 2018. С. 57–58]. Так, в ст. 1 законопроекта устанавливается, что им регулируются отношения, возникающие при осуществлении и исполнении обязательств по смарт-контрактам, однако в тексте законопроекта регуляторный механизм не описан, что делает эту норму весьма аморфной и нежизнеспособной. Аналогичная ситуация наблюдается и в части определения порядка обращения криптовалют. В настоящем проекте этот порядок вовсе не прописан.

1 Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

2 http://www.rus.coop/ru/articles/367/

3 https://bits.media/news/v-skolkovo-rassmotryat-zakonoproekt-ob-oborote-tsifrovykh-prav-v-finansovoy-sfere/

Кроме того, предложенное авторами проекта определение «цифровых финансовых активов» не позволяет отделить его от других объектов, создаваемых с использованием средств криптографической защиты информации, таких как сертификаты усиленной квалифицированной электронной подписи. Согласно тексту документа, цифровыми финансовыми активами могут признаваться только криптовалюты и токены, что существенно ограничивает сферу применения закона, автоматически исключая из него не менее важные объекты: цифровые деривативы, домены, цифровые знаки и др. В итоге отнесение этих инструментов к токенам автоматически переводит их в разряд активов, приравненных к статусу ценных бумаг (в соответствии с логикой проекта). А это значит, что закон создаст не стимулирующие, а напротив, сдерживающие механизмы для развития цифровой экономики. В частности, сервисные цифровые активы («утилити-токены») [Федоров, 2018. С. 30–74] сейчас подпадают под положения гражданского законодательства в части регулирования отдельных договоров (подряда, аренды, займа и др.), а в случае принятия закона они будут автоматически переведены в разряд ценных бумаг [Перов, 2018. С. 58–60].

Нельзя не обратить внимание и на оторванность законопроекта «О цифровых финансовых активах» от отечественного законодательства. Инициаторами законопроекта не проработаны изменения в существующих законах. Кроме того, без внимания оставлены вопросы налогообложения цифровых финансовых активов и сделок, совершаемых с ними.

Примечательно, что наряду с упомянутым законопроектом председателем Комитета по финансовому рынку Государственной Думы А.Г. Аксаковым был внесен законопроект «Об альтернативных способах привлечения инвестиций (краудфандинге)».

Несмотря на то, что оба законопроекта вносились одним субъектом законодательной инициативы, предлагаемые в них механизмы значительно разнятся, более того, противоречат друг другу. Так, в проекте закона «Об альтернативных способах привлечения инвестиций (краудфандинге)» под токеном понимаются «записанные на имя инвестора в базе данных имущественные права», тогда как в законопроекте «О цифровых финансовых активах» токен представляет собой «финансовый инструмент (актив)». Указанное противоречие, несомненно, влечет за собой правовые коллизии.

Концептуальные противоречия между законопроектами наблюдаются и в части регулирования круга субъектов правоотношений. Оператор инвестиционной платформы, наделяемый правами по осуществлению деятельности по организации розничного финансирования (краудфандинга), не входит в круг субъектов отношений, регулируемых законом «О цифровых финансовых активах». Так, сделки с токенами могут быть осуществлены только через оператора обмена цифровых финансовых активов, которым могут быть только юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации и осуществляющие виды деятельности, указанные в статьях 3, 4, 5 Федерального закона от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», или юридические лица, являющиеся организаторами торговли в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 325-ФЗ «Об организованных торгах». Могут ли операторы обмена цифровых активов выполнять функции операторов инвестиционной платформы в целях осуществления инвестиционной деятельности, неясно.

Законопроект о краудфандинге, так же, как и законопроект о цифровых финансовых активах, вступает в противоречие с установленным в законодательстве о ценных бумагах и об организованных торгах порядком регистрации ценных бумаг. Так, ст. 5 законопроекта гласит, что одним из способов инвестирования является приобретение ценных бумаг, из чего следует заключить, что в части установления требований к регистрации токенов-ценных бумаг, а равно определения порядка инвестирования в эмиссионные ценные бумаги, размещаемых с использованием инвестиционной платформы, законопроектом предусматривается дублирующее регулирование отношений, которые существуют достаточно давно и уже вполне эффективно [Бабина, Тарасенко, 2018. С. 26–29].

Учитывая цель принятия законопроекта – создание облегченного режима для привлечения инвестиций юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями – не совсем логичным видится и ограничение в ст. 11 круга лиц, привлекающих инвестиции с использованием инвестиционных платформ. Так, исходя из положений законопроекта, не смогут привлекать инвестиции на территории России некоммерческие организации, осуществляющие предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность, направленную на достижение целей, ради которых они созданы (ст. 24 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»), а также филиалы компаний зарубежного резидентства, которые в соответствии с ч. 2 ст. 33 ГК РФ не являются юридическими лицами.

Совершенно иная концепция правового регулирования предлагается в законопроекте «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации», представленном депутатами Госдумы РФ В.В. Володиным и П.В. Крашенинниковым. В числе преимуществ указанного законопроекта следует отметить, пожалуй, только его ориентированность на смарт-контракты – исполнение обязательств по сделкам в автоматическом режиме. Однако предлагаемые авторами конкретные инициативы по изменению ГК РФ недостаточно проработаны, в особенности, в части регулирования неоспариваемости смарт-контрактов.

Законопроектом предлагается осуществлять регулирование в части признания в рамках гражданских правоотношений допустимости исполнения прав и обязанностей по сделкам в автоматическом режиме. Но оспаривание таких сделок возможно только тогда, когда доказано вмешательство сторон сделки или третьих лиц в процесс исполнения. Такое ограничение вступает в противоречие с Конституцией Российской Федерации, а также с принципами гражданского права, поскольку ограничивает возможности судебной защиты нарушенных прав и законных интересов сторон.

Следует обратить внимание и на тот факт, что понимание цифровых финансовых активов в качестве цифровых прав лишено достаточного обоснования и противоречит сложившейся правоприменительной практике. Так, под цифровыми правами предлагается понимать «цифровой код или обозначение как совокупность электронных данных», которые должны быть отнесены совместно с безналичными денежными средствами и бездокументарными ценными бумагами к имущественным правам. Законопроект в указанной части вступает в противоречие со сложившейся практикой отнесения бездокументарных ценных бумаг и безналичных денег к иному имуществу (см. действующую редакцию ГК РФ), что может повлечь проблемы в правоприменительной практике. Кроме того, понимание «цифровых прав» в качестве самостоятельного объекта гражданских прав также видится не совсем оправданным, так как они фактически являются цифровой формой (способом) оформления традиционных имущественных прав разной природы (вещные права, обязательственные права, корпоративные права, исключительные права) [Сидоренко, 2018. С. 18–24; Леднева, Черникова, 2017. С. 27–29].

Введение нового объекта гражданских прав требует создания механизмов регулирования их приобретения, отчуждения, передачи, установления момента окончательной утраты доступа к цифровым правам или необходимости обращения взыскания на право в электронной форме, равно как необходимости его принудительного перевода на другое лицо. В рамках законопроекта указанные аспекты не урегулированы.

Кроме того, законопроектом не учитываются особенности создания и обращения новых объектов экономических отношений (токенов, криптовалют и т.д.). Понятие «цифровых денег» не отражает экономическую сущность криптовалют, противоречит основному закону страны в части признания их законным средством платежа.

В попытке преодолеть противоречия предложенных концепций и выработать единый законопроект при активном участии Центрального банка России ко второму чтению был разработан новый законопроект «О цифровых финансовых активах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который (по логике авторов) должен был интегрировать лучшие предложения из описанных выше законопроектов. Однако на практике это привело к результатам, противоположным ожидаемым.

К сожалению, этому документу не удалось избежать основной опасности –войти в противоречие с действующим законодательством о рынке ценных бумаг. Авторам законопроектов не удается учесть финансовую и инвестиционную составляющие цифровых активов и обеспечить регулирование, которое будет органично дополнять имеющееся законодательство, а не противоречить ему.

Так, представляется некорректным использование в ч. 1 понятия «эмиссионные ценные бумаги», так как исходя из определения понятия «эмиссионная ценная бумага», данного в Федеральном законе от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», «эмиссионная ценная бумага – это любая ценная бумага, в том числе бездокументарная, которая характеризуется одновременно следующими признаками: закрепляет совокупность имущественных и неимущественных прав, подлежащих удостоверению, уступке и безусловному осуществлению с соблюдением установленных настоящим Федеральным законом формы и порядка; размещается выпусками; имеет равные объем и сроки осуществления прав внутри одного выпуска вне зависимости от времени приобретения ценной бумаги». Введение отдельного режима для эмиссионных бумаг, удостоверенных цифровыми финансовыми активами, необоснованно создает новый «облегченный режим» и несет в себе большие риски отмывания преступных доходов и использования серых схем обхода законодательства о ценных бумагах. Определенные нарекания вызывает и исключение из предмета регулирования «бездокументарных ценных бумаг», которые по своей сути являются формой эмиссионных ценных бумаг, когда владелец устанавливается на основании записи в реестре владельцев ценных бумаг или, в случае депонирования ценных бумаг, на основании записи по счету депо. Таким образом, получается, что большой круг общественных отношений, связанных с бездокументарными эмиссионными ценными бумагами, выпадает из-под правового регулирования указанного закона, и одновременно создается альтернативный механизм обращения документарных ценных бумаг посредством цифровых прав. Возникает недопустимая в праве ситуация избыточного регулирования, когда одинаковые по характеру общественные отношения могут регулироваться в рамках альтернативных правовых режимов. При этом один из них (режим ценных бумаг) является традиционным и жестким, а второй (режим цифровых прав) – инновационным и облегченным. При разработке преступных схем выбор будет очевидным, значит, основные усилия правоохранительных органов должны будут сосредоточиться на цифровых активах, то есть в сфере, в которой слаженные механизмы контроля попросту отсутствуют [Сидоренко, 2016. С. 193–197].

Не совсем понятен механизм реализации положений закона, если абз. 2 ч. 2 ст. 25 ФЗ «Об акционерных обществах» прямо предусматривает бездокументарную форму акций: «Все акции общества являются бездокументарными», тогда как ст. 1 законопроекта указанный вид ценных бумаг исключает из предмета регулирования. Остаются загадкой также предлагаемые ограничения по изменению устава непубличных акционерных обществ, акции которых выпущены в виде цифровых финансовых активов, которых нет для традиционных акций. Возникает также закономерный вопрос о сути цифровых финансовых активов: это цифровые права, удостоверяющие денежные требования, возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам и т.д., как это указано в ст. 1 законопроекта, либо это вид акций? Полагаем, это и есть ключевой вопрос, на который разработчики законопроекта должны дать ответ.

Говоря о предлагаемых изменениях в законодательство, регламентирующее деятельность акционерных обществ, нельзя не отметить и их бессистемность: законотворческие инициативы затрагивают в основном цифровые финансовые активы, тогда как нормы, в которые вносятся поправки, касаются порядка создания и функционирования акционерных обществ.

К примеру, п. 1 ст. 2 ФЗ «Об акционерных обществах» раскрывает основные положения об акционерных обществах и правомочия акционеров. Однако авторы предлагают внести в данную норму «понятие акций в целях настоящего абзаца». Возникает также закономерный вопрос: почему понятие акций предлагается раскрыть в указанном законе и каким образом оно будет коррелировать с понятием акций, существующим в ст. 2. ФЗ «О рынке ценных бумаг»? Определенную озабоченность вызывает и тот факт, что, предлагая значительное количество изменений в непрофильные законы, авторы не предусмотрели ни одной поправки в ФЗ «О рынке ценных бумаг», в то время как законопроект во многих аспектах противоречит и не согласуется с упомянутым законом.

На наш взгляд, в рецензируемом законопроекте допускается терминологическое и фактическое смешение институтов и органов, определенных Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральным законом от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг». Предусмотренные ими институты направлены на регулирование различных аспектов общественных отношений. Так, ФЗ об информации направлен исключительно на обеспечение применения информационных технологий и обеспечение защиты информации, ввиду чего в ст. 2 информационная система трактуется как «совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств». В свою очередь, ФЗ о рынке ценных бумаг содержит механизмы финансового регулирования и раскрывает полномочия соответствующих органов. Иными словами, законы регулируют разные аспекты одних общественных отношений. В рамках настоящего законопроекта предпринята попытка объединить цифровую и финансовую составляющие и наделить информационные системы функциями финансовых институтов, что неверно ни методологически, ни с точки зрения здравого смысла.

Возникает также вопрос и относительно наделения операторов информационных систем, в рамках которых осуществляется выпуск цифровых активов, полномочиями по ведению реестра владельцев акций, выпущенных в виде цифровых финансовых активов. Указанная деятельность, в соответствии с законодательством о рынке ценных бумаг (ст. 8 ФЗ № 39-ФЗ от 22 апреля 1996 года), осуществляется держателем реестра. Держателем реестра по поручению эмитента или лица, обязанного по ценным бумагам, может быть профессиональный участник рынка ценных бумаг, имеющий лицензию на осуществление деятельности по ведению реестра, либо в случаях, предусмотренных федеральными законами, иной профессиональный участник рынка ценных бумаг. Как указанная деятельность будет осуществляться оператором информационной системы, неясно. При том, что указанный оператор информационной системы и держатель реестра, исходя из содержания законопроекта, являются различными субъектами, наделенными идентичными правами в указанной части. Аналогичные вопросы возникают и в части наделения операторов информационных систем статусом заявителя при внесении в единый государственный реестр юридических лиц изменений, касающихся перехода либо залога доли или части доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью, тогда как указанный перечень, согласно ст. 9 ФЗ от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», является закрытым и ограничивается заинтересованными лицами.

Нельзя не отметить и определенные пробелы в части определения цифровой составляющей информационных систем. Исходя из буквального толкования, передача цифровых финансовых активов возможна только путем внесения записей в информационной системе на основе распределенного реестра, порядок функционирования и создания которых не определен. Однако в ФЗ от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предлагается ввести понятие распределенного реестра, которое в настоящий момент не выработано в международной практике. Техническим комитетом ИСО ТС307 «Технологии блокчейна и распределенных реестров» принято решение о начале работы над стандартом ISO/WD «Технологии блокчейна и распределенных реестров. Общие вопросы защиты неприкосновенности част-

ной жизни и персональных данных» (Blockchain and distributed ledger technologies Overview of Privacy and PII Protection), который планируется опубликовать в мае 2019 года[4]. Поэтому внесение подобных понятий в национальный закон видится преждевременным.

В целом, создание и функционирование подобных «гибридных» институтов представляется крайне неудачной инициативой. На наш взгляд, необходимо разграничить финансовую и технологическую компетенцию операторов информационных систем, так как деятельность по эксплуатации информационной системы, в том числе по обработке информации, содержащейся в ее базах данных, не является тождественной деятельности по обращению финансовых инструментов.

Исходя из ч. 3 ст. 2 законопроекта, выпуск цифровых финансовых активов – это действия по внесению записи в информационной системе о зачислении цифровых финансовых активов их первому обладателю. То есть, исходя из логики закона, выпуск – это действия по внесению записи в информационную систему о зачислении цифровых финансовых активов, и с указанного действия возникают правоотношения. Таким образом, порядок создания цифровых финансовых активов (майнинг) и их эмиссия остались за рамками правового регулирования.

В законопроекте наряду с понятием «решение о выпуске цифровых финансовых активов» используется формулировка «иной акт лица, выпускающего цифровые права», далее по тексту законопроекта эта формулировка не используется и ее содержание не раскрывается. Не совсем ясна природа «цифровых операционных знаков»: что под ними понимается и как они соотносятся с цифровыми финансовыми активами, являются ли они криптовалютами или иными видами токенов и какими нормами права регулируется их обращение.

Несмотря на тот факт, что рассматриваемый законопроект должен был стать симбиозом всех ранее предложенных концепций, и учесть все аспекты правового регулирования цифровых финансовых активов, авторам так и не удалось достичь желаемого результата. Предлагаемое регулирование носит бессистемный и нелогичный характер. Особую озабоченность вызывает то, что понимание цифровых финансовых активов в рамках законопроекта не соответствует общемировой практике понимания таких активов, более того, противоречит позиции ФАТФ.

Альтернативное предложение по регулированию цифровых активов

Анализ докладов ФАТФ позволяет сделать прогноз, что после принятия в ближайшем будущем новых рекомендаций ФАТФ по цифровым валютам указанный закон априори будет нуждаться в серьезной переработке, так как большая часть ЦФА, находящихся в мировом обороте, останется «за бортом» правового регулирования в России. Более того, авторы законопроекта навязывают криптоиндустрии свое «авторское» видение процессов и цифровых активов, которые существуют не первый год, имеют под собой достаточно серьезную инфраструктуру и капитал. Принятие законопроекта в предлагаемом виде создаст ситуацию, когда право определяет свое видение общественных отношений, не соответствующее действительности и реалиям цифрового мира, что в конечном счете приведет к тому, что цифровая экономика умрет в России, так и не успев родиться.

На наш взгляд, выход из сложившейся ситуации возможен только посредством принятия законопроекта, содержащего общую концепцию регулирования цифровых активов, имеющего системный характер, с возможностью его интеграции в отечественное правовое поле и с учетом мировых тенденций регулирования цифрового рынка.

Хорошей альтернативой рассматриваемым инициативам может стать проект закона «О цифровых активах», подготовленный Центром цифровой экономики и финансовых инноваций МГИМО.

Предлагаемая концепция разработана с учетом особенностей новых цифровых продуктов на основе опыта лучших мировых практик, требований международных организаций и Центрального банка Российской Федерации. Ее принятие позволит создать в стране действенный механизм правового регулирования отношений в сфере обращения цифровых активов, а также обеспечить защиту прав и интересов всех участников правоотношений.

В разработанном законопроекте регулирование носит рамочный характер, закрепляет базовые положения и закладывает правовой фундамент для оборота цифровых активов на территории России. В отличие от законопроекта «О цифровых финансовых активах» он не конкретизирует внимание на технических аспектах функционирования распределенных информационных сетей, порядке осуществления транзакций и их валидации, а сосредотачивает внимание на обороте активов и обеспечении правовых гарантий его безопасности.

Законопроектом предусмотрено три вида цифровых активов: цифровые ценные бумаги (цифровые активы, выражающие обязательственные и иные права, осуществление и передача которых возможны только с соблюдением законодательства о рынке ценных бумаг криптовалюты и цифровые знаки); криптовалюта (цифровой актив, используемый как единица учета, предмет купли-продажи, средство накопления и средство обмена на товары и услуги в отношениях с неопределенным кругом лиц) и цифровые знаки (цифровые активы, не подпадающие под понятие токенов и криптовалют и выражающие имущественные и иные права владельца в рамках гражданско-правовых договоров).

4 ISO/TC 307 Blockchain and distributed ledger technologies. // URL:https://www.iso.org/committee/6266604.html

В проекте разграничены компетенции организаторов торговли цифровыми активами. За Банком России закрепляется определение порядка их лицензирования. Выделены три вида организаторов торговли цифровыми активами. Деятельность организаторов торговли токенами регламентируется в соответствии с законодательством Российской Федерации о рынке ценных бумаг и об организованных торгах. Организаторы торговли криптовалютой действуют на основании лицензии на осуществление деятельности по организации и проведению торговли криптовалютой. Деятельность организаторов торговли цифровыми знаками не подлежит лицензированию.

Вводится понятие участника торговли цифровыми активами, имеющего определенный правовой статус. Им может быть любое физическое и / или юридическое лицо, осуществляющее операции с цифровыми активами, денежными средствами и иным имуществом, а также лица, выпускающие цифровой знак. Участники торговли цифровыми активами подлежат обязательной идентификации. Обращение всех видов цифровых активов возможно только с использованием цифровых кошельков, открытых соответствующими организаторами торговли цифровыми активами.

Преимуществом проекта является то, что он органически встраивается в действующее законодательство, не нарушая его стройность. Помимо регулятивных вопросов он решает и задачу минимизации криминологических рисков, вводя для новых цифровых инструментов требования предупреждения легализации преступных доходов. В частности, цифровой кошелек может быть открыт организатором торговли цифровыми активами только после процедуры идентификации его владельца в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

За нарушение законодательства в сфере регулирования оборота цифровых активов предлагается предусмотреть ответственность в рамках гражданского, административного или уголовного законодательства Российской Федерации.

Полагаем, что принятие данного закона позволит обеспечить безболезненное введение в правовое поле криптовалют и иных финансовых активов, обеспечив при этом реализацию принципа разумной сдержанности законодательного регулирования.

Литература

Бабина К.И., Тарасенко Г.В. Проблемы правового регулирования криптовалюты в российском законодательстве. *Право и экономика.* 2018. № 1. С. 26–29.

Бехметьев А. Судья Арбитражного суда г. Москвы отказала во взыскании криптовалюты у должника. *Административное право.* 2018. № 1. С. 57–58.

Леднева Ю., Черникова Е. Законы для блага экономики. *Государственная служба.* 2017. № 1. С. 27–29.

Макарчук Н.В. Публично-правовые ограничения использования криптовалют как способ минимизации возможных рисков цифровизации экономики. *Право и цифровая экономика.* 2018. № 1. С. 21–24.

Воскресенская Е.В. О необходимости правового регулирования виртуальных валют. *Вестник Омской юридической академии.* 2018. № 2. С. 148–151.

Перов В.А. Об особенностях правового регулирования правоотношений в сфере оборота криптовалют на территории Российской Федерации. *Российская юстиция.* 2018. № 3. С. 58–60.

Сидоренко Э.Л. Криптовалюта как новый юридический феномен. *Общество и право*. 2016. № 3. С. 193–197.

Сидоренко Э.Л. Криптовалюта как предмет хищения: проблемы квалификации. *Мировой судья.* 2018. № 6. С. 18–24.

Федоров Д.В. Токены, криптовалюта и смарт-контракты в отечественных законопроектах с позиции иностранного опыта. *Вестник гражданского права.* 2018. № 2. С. 30–74.

References

Babina K.I. Tarasenko, G.V., Problems of legal regulation of cryptocurrency in the Russian legislation. *Pravo i ekonomika.* 2018. № 1. P. 26–29. In Russian

Bekhmetev A. The Judge of the Moscow Arbitration court denied the recovery of the cryptocurrency from the debtor. *Administrativnoe pravo.* 2018. № 1. P. 57–58. In Russian

Fedorov D.V. Tokens, cryptocurrency and smart contracts in domestic bills from the position of foreign experience. *Vestnik grazhdanskogo prava.* 2018. № 2. P. 30–74. In Russian

Ledneva J.V. Chernikova E. Laws for the good economy. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2017. № 1. P. 27– 29. In Russian

Makarchuk N.V. Public-legal restrictions on the use of cryptocurrencies as a way to minimize the possible risks of digitalization of the economy. *Pravo i tsifrovaya ekonomika.* 2018. № 1. P. 21–24. In Russian

Perov V.A. On the peculiarities of legal regulation of legal relations in the sphere of turnover of cryptocurrencies in the territory of the Russian Federation. *Rossiiskaia justitsiya.* 2018. № 3. P. 58–60. In Russian

Sidorenko E.L. Cryptocurrency as a new legal phenomenon. *Obshestvo i pravo.* 2016. № 3. P. 193–197. In Russian

Sidorenko E.L. Cryptocurrency as a subject of theft: problems of qualification. *Mirovoi sudya*. 2018. № 6. P. 18–24. In Russian

Voskresenskaya E.V. On the need for legal regulation of virtual currencies. *Vestnik Omskoi juridicheskoi akademii.* 2018. № 2. P. 148–151. In Russian