

УДК 336, 338

*А.Ж. Зубец*

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва,  
email: Anton.zubecs@yandex.ru

## **СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КРИПТОВАЛЮТ**

**Ключевые слова:** цифровые активы, регулирование, криптовалюты, государственное регулирование, государственная экономическая политика.

Данная статья посвящена анализу международной нормативно-правовой практики и политики регулирования цифровых активов и в частности криптовалюты. Целью работы стало сопоставление подходов и выявления всей полноты спектра возможных инструментов регулирования в зарубежных государствах. Потенциал криптовалюты в различных странах представляется и рассматривается правительствами данных стран достаточно разнонаправленно. И необходимо эффективное регулирование данной сферы, с одной стороны способное оградить её пользователей от новых рисков, с другой стороны – достаточно разумная политика, чтобы не заморозить её развитие.

*A.Zh. Zubets*

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,  
email: Anton.zubecs@yandex.ru

## **COMPARATIVE ANALYSIS OF CRYPTOCURRENCIES INTERNATIONAL STATE REGULATORY PRACTICE**

**Keywords:** digital assets, regulation, cryptocurrencies, government regulation, state economic policy.

This article is devoted to the analysis of international regulatory practice and policy of regulation of digital assets and, in particular, cryptocurrencies. The aim of the work was to compare approaches and identify the full range of possible regulatory instruments in foreign countries. The potential of cryptocurrencies in various countries is presented and considered by the governments of these countries in quite different directions. And effective regulation of this sphere is necessary, on the one hand, capable of protecting its users from new risks, on the other hand, a reasonable enough policy so as not to freeze its development. The result of the analysis demonstrates the need to introduce additional tools for regulating the cryptocurrency market within the framework of patronymic relational practice.

Проблема нормативно-правовой регламентации системы цифровых активов и выработки эффективной политики регулирования рынка становится с каждым днем все актуальнее. Острая потребность в решении данной проблемы продиктована теми возможностями и рисками, которые несет в себе новый экономический и финансовый инструмент. Общие аргументы в пользу криптовалют основаны на следующих преимуществах [8]:

1. Децентрализация и свобода хождения. Система не требует центрального регулятора, а именно государства для своего выпуска и распространения.

2. Она может использоваться в любой точке земного шара, где есть доступ к Интернет и необходимые приложения. Криптовалюты могут без ограничений,

связанных с объемом закупки, при- сущих простым национальным валю- там использоваться во всем мире. Это очень полезный аспект в свете между- народной экономической и политиче- ской обстановки.

3. Доходность. Интерес инвесторов к криптовалютам объясняется тем, что криптовалюта может приносить дохо- ды, которые не облагаются налогами в ряде стран. Еще один важный момент защита от избыточного контроля со сто- роны государств.

4. Сегодня криптовалюты наряду с рядом других высокотехнологичных направлений развития являются инди- катором привлекательности экономи- ки страны для бизнеса. Также это может способствовать дополнительной дивер- сификации национальной экономики.

5. Снижение цены. В отличие от традиционных денег, криптовалюта не выпускается в форме монет или банкнот. Из-за этого затраты на производство и защиту против подделки снижены.

Несмотря на наличие существенных преимуществ, криптовалюты несут в себе ряд угроз:

1. Согласно современным законам различных государств свободные и миссия, а также свободное хождение иных валют имеет определённые ограничения. Законодательство, регулировавшее денежный оборот в XX веке, затормаживает развития цифровых денег и активов в XIX веке. Все начинается с сложности определения понятий «валюта» и «криптовалюта». В большинстве случаев криптовалюта не рассматривается как деньги, а считается «денежным суррогатом» или «финансовым инструментом».

2. Ещё одной проблемой обращения криптовалюты в современном мире является отсутствие государственных гарантий. Так как отсутствует полноценное регулирование со стороны государства, то многие инвесторы опасаются входить в крипто активы поскольку они не защищены государством. Этот факт сдерживает развитие криптовалюты и ставит новые вопросы. Они заключаются в том, что можно и необходимо делать скрипт активами: давать их в долг, платить налог, наследовать, выплачивать в качестве заработной платы.

3. Криптовалюты отличаются особой высокой волатильностью стоимости. Их ценность колеблется в очень больших амплитудах под воздействием практически непрогнозируемых факторов (заявление медиаперсон, договорённость о возможности использования криптовалюты при взаимодействии с различными рыночными агентами: биржами, магазинами, ресторанами и т.д.).

4. Особой сложности наблюдается с точки зрения бухгалтерского учёта криптовалюты и её налогообложения. В ряде государств криптовалюта не облагается налогами.

5. Высокие технологические риски. Криптовалюта используется посредством сети Интернет, поэтому очень важным аспектом этой технологии является безопасность. Угрозы здесь могут ис-

ходить от разработчиков оборудования и программного обеспечения, хакеров.

Многие из указанных выше проблем Правительство попыталось решить, выпустив 31 июля 2020 года федеральный закон № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Однако по мнению ряда экспертов закон преждевременно ввел налогообложение криптовалют через обязательное введение дохода от ее продажи в налоговую базу прибыли (дохода) от операций, которые осуществлялись расчеты, по которым осуществлялись с использованием цифровой валюты. В ином случае компанию ожидает 40%-й штраф от неуплаты. Также введены нормы, требующие предоставления информации об обладании криптовалютой, если ее у владельца сумма списаний или зачислений достигнет более 600 тыс. руб.

В тоже время специалисты в сфере цифровых валют отмечают, что правила выпуска и обращения цифровой валюты не определены. Есть и проблемы, связанные с оценкой ФНС цифровых активов, которые дает службе принятый закон.

Таким образом в решении данной проблемы нормативно-правового регулирования сформировалось два основных вектора: с одной стороны – желание государства развивать криптовалюту как один из важнейших компонентов цифровой экономики, создавать с помощью нее новые рабочие места, повышать инвестиционную привлекательность и налоговые поступления, с другой – стремление Минфина и ЦБ РФ запретить большую часть операций с криптовалютой, защитить граждан РФ от «финансовых пирамид» использующих криптовалюты как обоснование своих действий. 56% финансовых пирамид согласно заявлениям сотрудников ЦБ РФ привлекали средства в криптовалютах

#### **Объекты и методы исследования**

Объектом исследования является государственная политика регулирования выпуска и использования крипто валюты. Предметом исследования является нормативно-правовое регулирование применения инструментов государственной политики в отношении криптовалю-

ты. Исследование проводится в рамках опыта зарубежных государств. Применяются методы синтеза, сравнительного анализа, ретроспективного анализа.

Результаты и их обсуждение (экспериментальная часть)

Для выявления наиболее востребованных подходов и инструментов, нам необходимо последовательно и резюмировано рассмотреть опыт наиболее значительных и активных государств, которые уже сформировали свои системы работы институтов крипто финансовой деятельности. Начнем с Объединённых Арабских Эмиратов (ОАЭ).

### **Объединённые Арабские Эмираты**

Регулирование криптоактивов в Абу Даби началось с включения в процесс создания определенных рамок для данной сферы в соответствии с Положением о финансовых услугах и рынке, установленным в 2015 г. основными регуляторами. Ими стали:

1. Управление финансовых услуг Дубая, которое является регулирующим органом Международного финансового центра Дубая (DIFC).

2. Управление по ценным бумагам и сырьевым товарам ОАЭ (SCA) издало постановление о криптоактивах.

3. Управление по регулированию финансовых услуг (FSRA) свободной зоны ADGM является наиболее активным в выдаче регулирующих правил в Эмиратах.

Платформа спотовых криптоактивов в ОАЭ вводит новый тип регулируемой деятельности, именуемый операционная деятельность «Бизнес криптоактивов» (OSAB). Такой подход позволяет регулятору трактовать этот новый вид деятельности аналогично существующим действиям, хотя и с новыми правилами. Эти правила применяются к организациям, зарегистрированным в и/или действующий в Абу Даби. Такая организация должна выполнить специфические требования (наличие необходимой инфраструктуры, компетентность сотрудников, обеспеченность средствами), а также подать заявление для получения крипто лицензирования в FSRA.

FSRA обязана формировать белый список из надежных криптоактивов, допущенных к торгам. Только перечислен-

ные криптоактивы могут использоваться для осуществления операций с криптоактивами (например, обмен, хранение) в ADGM. Принятие криптоактива в качестве «Принятого криптоактива», основывается на нескольких условиях, таких как рыночная капитализация, кибербезопасность и рыночный спрос. Основная задача – предотвращать дополнительный риски, что может быть связано с незрелыми, а также неликвидными криптоактивами. Данный список не носит публичный характер [1].

Регламент SCA о виртуальных активах устанавливает определенные правила для уполномоченных учреждений и лиц, желающих получить криптовалютную лицензию в Дубае или Абу-Даби. SCA устанавливает, что криптоактив, который нельзя отследить, не должен быть частью транзакций лицензированных компаний. Это направлено на ограничение использования и торговли конфиденциальными монетами, включая Monero, Zcash или Dash. Если криптовалюта продается как товар, то она облагается НДС.

### **Бермуды**

Данное государство выступает в качестве образца, для других, поскольку сумело разработать свое собственное законодательство.[10] Основные законы, регулирующие статус ЦФА, это DABA (Digital Asset Business Act), Digital Asset Business (Cybersecurity), Digital Asset Business (Client Disclosure) и Digital Asset Business (Prudential Standards) (Annual Return). Все они приняты в 2018 году [2].

Закон о бизнесе цифровых активов (DABA) уполномочивает Управление денежного обращения Бермудских Островов (BMA) контролировать биржи криптоактивов, поставщики услуг хранения, поставщики платежных услуг, сервис криптоактивов поставщики и любые организации, помогающие в выпуске криптоактивов, например, дизайн монет и токенов, Администрирование процесса ICO. В дополнение к поправкам в законодательство о предотвращении отмывания доходов или финансирования терроризма (далее ПОД/ФТ), которые включают в себя операции с криптоактивами, пруденциальная нормативно-правовая база направлена на предотвра-

щение мошенничества, манипулирование и обеспечивает неприкосновенность владельцев.

Бизнес, который строится на цифровых активах должен приобретать лицензию и придерживаться ее требований. Известны два типа лицензий. Первый тип (класс F) является полной или постоянной лицензией, которую получает организация, создавая криптоактив. Второй тип (класс M) является временным, а также он известен как лицензия для посредников на определенный период времени. Последний тип равносителен регулирующей песочнице.

ВМА имеет полномочия на выдачу лицензий в случае подачи заявления. Также он может наложить штраф и ограничить действие уже выданной ранее лицензии. Следует отметить, что никаких требований к собственности и объему активов для лицензирования нет.

Лицензия требует, чтобы в каждой компании был назначен старший представитель из компании, а из главного офиса на Бермудских островах велась подготовка ежегодных аудиторских отчетов и оплата лицензионных сборов. Также организации необходимо будет дополнительно разобраться в методических рекомендациях по управлению рисками, кибербезопасностью, а также правила хранения информации о клиентах, чтобы дальше защищать потребителей от присущих криптоактивам рисков.

ДАВА предусматривает, что лицензированные крипто посредники должны иметь страховку для возмещения убытков и поручительство. Так же обладать облигациями или трастовым счетом у квалифицированного хранителя.

### Франция

Криптоактивы в данном государстве представлены в не признанном качестве, а это означает, что применение данных цифровых активов в качестве средства платежа невозможно и нет классификации цифровых активов от Французского регулятора – Орган по Пруденциальному контролю и разрешению споров (АСРР) и Управление по финансовым рынкам (АМФ). Однако, если торговая платформа собирает в фонд деньги от плателщика заказа для передачи их продавцу, он может подпадать под юридическую

категорию поставщика платежных услуг, которая регулируется и для этого требуется лицензия от АСРР. Кроме того, организации, занимающиеся токенами стейблкоинов (со стабильной стоимостью), могут потребоваться лицензии, если они работают как эмитент электронных денег. Лицензия не требуется, если торговая Платформа продает это как собственный криптоактив.

Однако в АМФ нет имеют полномочий и возможностей контролировать ICO проекты и обеспечивать безопасность выпуска криптовалюты, которые вместо этого будут регулироваться законом о финансовых инструментах. Согласно оценке, проведенной регулятором, 90% из ICO проектов не прекратят своей работы, если им придется пройти через режим авторизации и подтверждения личностей пользователей, который пока опционален [3].

### Австралия

Основной целью регулятора Австралийской комиссии по ценным бумагам и инвестициям ASIC является обеспечение того, чтобы финансовые продукты не вводили в заблуждение. В сентябре 2017 года ASIC выпустила информационный бюллетень, впоследствии обновленный в мае 2018 года, содержащий рекомендации по регулированию ICO и криптоактивов. В информационном бюллетене разъясняется, что криптоактивы квалифицируются в качестве финансовых продуктов в соответствии с Законом о корпорациях влекут за собой соответствующие нормативные обязательства.

ASIC имеет полномочия предотвращать вводящее в заблуждение поведение участников крипто рынка в соответствии с австралийским Законом о защите прав потребителей. Криптоактивы рассматриваются ASIC как финансовый продукт и, следовательно, подпадают под действие Закона о корпорациях 2001 года, если это:

- схема управляемых инвестиций (MIS): MIS определяется в соответствии с Законом о корпорациях как схема, в которой люди вносят деньги или активы для получения доли участия в схеме и не имеют повседневного контроля над ее операциями, но могут

иметь некоторые права голоса, как обычно указано в белой книге или коммерческом предложении;

- предложение акций: если ICO создается для финансирования компании, то права, связанные с ICO, могут быть считаться акцией, и эмитенту необходимо будет подготовить проспект эмиссии;

- предложение в качестве производного инструмента;

- механизм безналичных платежей (NCP): механизм, при помощи которого лицо осуществляет платежи, отличные от физического использования валюты. ICO может включать в себя механизм NCP, если он включает в себя соглашение, которое позволяет запускать платежи в форме токенов и конвертировать их в фиатную валюту, чтобы обеспечить завершение платежа. Учреждениям NCP, как правило, требуется австралийская лицензия на финансовые услуги [4].

#### Канада

Основные рекомендации, выпущенные в соответствии с Уведомлением персонала CSA 46-307, описывают, как канадские законы о ценных бумагах могут применяться к ICO, инвестиционным фондам и биржам криптоактивов. Уведомление CSA 46-308 подчеркивает, что многие предполагаемые «полезные» токены не подпадают под действие законов о ценных бумагах, поэтому требуется как проспект эмиссии, так и регистрация эмитента ценных бумаг. Согласно «Тихоокеанскому тесту монет», основанному на американском «Тесте Хоуи», криптоактив является ценной бумагой, если он предполагает «вложение денег в общее предприятие с ожиданием получения значительной прибыли от усилий других».

16 августа 2017 года первый приказ об освобождении от ответственности был выдан эмитенту ICO в соответствии с соглашением от февраля 2017 года в рамках регуляторной песочницы CSA. Исключения из требований к проспекту ценных бумаг и регистрации были обусловлены рядом условий, в том числе:

1. Предоставление меморандума о предложении и определенной текущей информации инвесторам.

2. Внедрение различных процедур КУС, соответствия требованиям, ПОД/ФТ.

3. Максимальный инвестиционный лимит в размере 2500 долларов США для неаккредитованных инвесторов.

4. Ограничения на вторичную торговлю.

#### Германия

Немецкие регуляторы используют термин «крипто-токен» для обозначения цифровых представлений стоимости в структуре данных блокчейна. Федеральное агентство по надзору за финансовыми услугами (BaFin) применяет индивидуальный подход к классификации криптоактивов в соответствии с существующими правилами [4].

Этот подход подчеркивает материальные характеристики криптоактива в соответствии с принципом технологической нейтральности. В 2011 году BaFin приняла юридически обязательное решение (обновлено в 2016 году) о том, что «виртуальные валюты» не являются «электронными деньгами»<sup>227</sup>, как определено в Директиве 2009/110/ЕС об электронных деньгах, и должны рассматриваться как финансовые инструменты (Finanzinstrumente), являющиеся «расчетными единицами» (Rechnungseinheiten) аналогично иностранной валюте (Devisen). Однако обратите внимание, что Европейское банковское управление заявило в отчете за январь 2019 года, что криптоактивы могут подпадать под действие Директивы об электронных деньгах или ни под одну из них, в зависимости от характеристик актива. Является ли определение BaFin в отношении виртуальных валют и Директивы об электронных деньгах правильным, в конечном счете подлежит пересмотру Судом Европейского союза.

Простое создание и использование «виртуальных валют», включая майнинг, не требует какого-либо разрешения. Однако после создания криптоактив может регулироваться. Законодательство Германии налагает лицензионные требования на платформы и биржи (включая майнеров, которые торгуют за свой счет, или майнинг-пулы, которые предлагают долю в доходах от добычи и продажи виртуальных валют на коммерческой основе), но не для майнеров как таковых или потребителей.

### Китай

Сфера действия уведомления 2013 года о Биткойне была расширена 4 сентября 2017 года, когда Народный банк Китая (РВС) и другие правительственные министерства опубликовали совместное заявление – Заявление Народного банка Китая, Управления Центральной ведущей группы по вопросам киберпространства, Министерства промышленности и информационных технологий и других ведомств о Предотвращение финансовых рисков, связанных с Первоначальным размещением монет [5].

Это уведомление подтвердило юридический запрет на торговые платформы, предлагающие криптоактивы для обмена фиатной валюты, недвусмысленно упомянув Биткойн и Эфириум, и повторил, что ICO считаются несанкционированным государственным финансированием. Любые ICO и предприятия,

связанные с ICO, запрещены и будут рассматриваться как незаконный выпуск ценных бумаг, незаконный сбор средств и финансовое мошенничество.

Другие руководящие принципы РВС не содержат конкретных ссылок на криптоактивы, но все же определяют P2P, управление активами, прямые инвестиции и платежи третьим лицам как ложную рекламу, которая имеет отношение к криптоактивам. РВС также ясно дал понять, что деятельность с криптоактивами может повлечь за собой уголовные санкции в соответствии с законами об управлении иностранной валютой и борьбе с отмыванием денег.

Таким образом, собрав представленные здесь зарубежные практики регулирования крипторынка мы можем создать таблицу, которая позволила провести анализ всех представленных подходов (таблица 1).

**Таблица 1**

Сравнение зарубежного опыта государственной политики в сфере регулирования криптовалюты и криптоактивов

Государство	Необходима криптолицензия для юридического лица	Требуется регистрация в качестве юридического лица на территории страны	Создана самостоятельная система НПА для работы с криптоактивами	Криптовалюта определяется как	Регулирование майнинга
Объединённые Арабские Эмираты (ОАЭ)	Да	Да	Да, Dubai Virtual Asset Regulation Law	Цифровой актив	Не регулируется
Бермуды	Да	Да	Да, Digital Asset Business Act	Цифровой актив	Не регулируется
Франция	Нет	Да	Нет, доработаны действующие законы	Имущество	Не регулируется
Австралия	Да	Нет	Нет, доработаны действующие законы	Цифровая валюта	Регулируется, облагается налогом
Канада	Да	Да	Нет, доработаны действующие законы	Виртуальная валюта	Не регулируется
Германия	Да	Нет	Нет, доработаны действующие законы	Частные деньги	Не регулируется
Китай	Запрет на деятельность	Запрет на деятельность	Нет	Виртуальный товар	Запрещен

Источник: составлено автором при анализе источника [4].

Данная таблица резюмировано отражает актуальные тренды и результаты сравнения международных практик в регулировании крипто валют.

### Выводы

В заключение, используя результаты анализа всех приведенных практик и полученного итога в таблице 1, предлагаем в качестве следующего назревшего этапа после создания ФЗ-259 ввести обязательное лицензирование организаций, связанных с крипто рынком. Как видно в таблице этот инструмент используется практически во всех представленных регуляторных практиках. Более того, в ряде государств требуется регистрация отдельного юридического лица и предоставление сведений о наличии необходимых активов для начала

деятельности. Через лицензию можно проконтролировать оснащенность и стабильность работы инфраструктуры, компетентность сотрудников, цели данной организации выходящей на национальный рынок и тем самым снизить число «финансовых пирамид», которые за последние два года только растут в своем количестве на российском рынке. Причем уже более половины из них связаны или позиционируют себя как работающие с криптовалютой [9].

*Статья подготовлена по результатам исследований, выполненным за счёт бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситету на 2022 год по теме: «Цифровизация государственного управления».*

### Библиографический список

1. Блохина Т.К., Назаренко О.В., Ниязбекова Ш.У. Мировая финансовая архитектура: понятие, сущность, проблемы // Вестник университета (Российско-Таджикский (Славянский) университет). 2017. № 3(59). С. 80-88.
2. Моттаева А.Б., Ниязбекова Ш.У., Груздева Т.Н. Особенности регулирования финансового рынка в зарубежных странах // Управленческий учет. 2022. № 1-2. С. 311-316. DOI: 10.25806/uu1-22022311-316.
3. Ниязбекова Ш.У., Джалал М.А. Политика развития финансового рынка в условиях усиления глобальной нестабильности // Государство и рынок: механизмы и институты евразийской интеграции в условиях усиления глобальной нестабильности. СПб.: Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2021. С. 589-597.
4. Blandin A. Global cryptoasset regulatory landscape study. Cambridge, Cambridge University, 2019. 122 p.
5. Chudinovskikh M., Sevryugin V. Cryptocurrency regulation in the BRiCS countries and the Eurasian Economic Union. BRICS Law Journal. 2019. № 1. P. 63-81.
6. Maisigova L.A., Niyazbekova S.U., Isayeva B.K., Dzholdosheva T.Y. Features of Relations between Government Authorities, Business, and Civil Society in the Digital Economy. Socio-economic Systems: Paradigms for the Future. – Springer International Publishing: Springer international publishing ag, Gewerbstrasse 11, Cham, Switzerland, CH-6330, 2021. P. 1385-1391. DOI: 10.1007/978-3-030-56433-9\_144.
7. Niyazbekova S.U., Moldashbayeva L P., Zhumatayeva B.A. et al. Digital Economy Development as an Important Factor for the Country's Economic Growth. Socio-economic Systems: Paradigms for the Future. – Springer International Publishing: Springer international publishing ag, Gewerbstrasse 11, Cham, Switzerland, CH-6330, 2021. P. 361-366. DOI: 10.1007/978-3-030-56433-9\_38.
8. Портал garant.ru. Криптовалюта в России: законодательное недорегулирование. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/news/1448450/> (дата обращения: 12.07.2022).
9. Портал РБК. Кузьмичева А. Банк России: 56% пирамид в этом году были связаны с криптовалютой. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/62d025c29a794713ea28f1ca> (дата обращения: 12.07.2022).
10. Портал International Wealth.info. Регулирование криптовалют на Бермудах в 2020 году. [Электронный ресурс]. URL: <https://internationalwealth.info/cryptocurrency/regulirovanie-kriptoaljut-na-bermudah-v-2020-godu/> (дата обращения: 12.07.2022).