

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ВИРТУАЛЬНЫХ АКТИВОВ В США И ЕС

Батырхан К.А

Maqsut Narikbayev University, Астана, Казахстан

Аннотация. В статье рассматриваются особенности правового регулирования виртуальных активов (криптовалют) в Соединенных Штатах Америки и Европейском Союзе. Отмечается, что в США регулирование осуществляется в рамках действующих финансовых законов различными ведомствами (FinCEN, SEC, CFTC и др.) и пока отсутствует единый специализированный закон, тогда как в ЕС введено комплексное наднациональное регулирование криптоактивов (Регламент ЕС о рынках криптоактивов – MiCA). Проведен сравнительный анализ подходов к определению правового статуса виртуальных активов, мерам по противодействию отмыванию денег, защите инвесторов и надзору за рынком. По результатам исследования сделаны выводы о преимуществах и недостатках каждого подхода и о значении унификации правовых норм в сфере виртуальных активов.

Ключевые слова: виртуальные активы; криптовалюта; правовое регулирование; США; Европейский Союз.

Введение. Виртуальные активы, к которым прежде всего относятся криптовалюты (Bitcoin, Ethereum и др.), в последние годы стали важным элементом финансовой системы. Их распространение поставило перед государствами новые вызовы правового регулирования. Под «виртуальными активами» обычно понимается цифровое выражение стоимости, которое может передаваться и использоваться для платежа или инвестиций. Несмотря на глобальный характер оборота таких активов, правовой статус и режим их регулирования существенно различаются по странам. Особенно заметна разница между подходами США и ЕС – двух крупных юрисдикций, оказывающих значительное влияние на формирование международных стандартов в данной сфере. Актуальность исследования обусловлена необходимостью выяснить особенности правового режима виртуальных активов в США и ЕС, выявить общие черты и различия в регулировании, а также оценить перспективы гармонизации законодательства.

Цель работы – провести сравнительный анализ законодательства США и Европейского Союза в сфере виртуальных активов, выявить особенности правового режима этих активов, а также определить преимущества и недостатки каждого из подходов. Для достижения этой цели решаются следующие задачи: определить правовой статус виртуальных активов в США и ЕС; охарактеризовать действующие нормы и регуляторов, ответственных за данную сферу; сравнить меры по противодействию отмыванию доходов, защите прав инвесторов и обеспечению финансовой стабильности, применяемые в обеих юрисдикциях; сформулировать выводы о наиболее эффективных элементах правового режима виртуальных активов.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили общенаучные и специальные методы познания. В ходе работы использованы метод сравнительного правового анализа, формально-юридический метод, а также системный подход к изучению нормативных правовых актов и доктринальных источников. Эмпирическую базу исследования составили нормативные документы США (разъяснения FinCEN 2013 года, руководящие указания налоговой службы IRS, материалы правоприменительной практики Комиссии по ценным бумагам и биржам и др.), акты права ЕС (Директива (ЕС) 2018/843, Регламент (ЕС) 2023/1114 и др.), а также аналитические и научные публикации по теме. При анализе американского опыта учитывались федеральное законодательство и акты регулирующих органов, а также нормы отдельных штатов. Исследование европейского опыта опиралось на нормативные акты ЕС и официальные разъяснения регуляторов ЕС. Такой подход позволил комплексно оценить правовой режим виртуальных активов в двух указанных юрисдикциях.



Результаты и обсуждение. *Правовой режим виртуальных активов в США.* В Соединенных Штатах Америки отсутствует единый специальный закон, комплексно регулирующий обращение виртуальных активов. Вместо этого сложился многоуровневый механизм регулирования на основе адаптации существующего финансового законодательства к новым цифровым объектам. Регулирование распределено между разными ведомствами в зависимости от природы и использования актива. В частности, Финансовая сеть по борьбе с финансовыми преступлениями Министерства финансов США (FinCEN) отвечает за мониторинг операций с виртуальными валютами в целях противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. Еще в марте 2013 г. FinCEN выпустила руководящие разъяснения, определившие понятие «виртуальная валюта» и обязавшие обменники и администраторов таких валют регистрироваться как финансовые учреждения и выполнять требования Закона о банковской тайне¹. Это положение фактически распространило на криптовалютные платформы требования по регистрации и внутреннему контролю, аналогичные требованиям к традиционным финансовым организациям в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (далее - ПОД/ФТ). Нарушение этих требований влечет серьезные санкции: так, в 2015 г. FinCEN совместно с прокуратурой взыскала штраф с компании Ripple Labs за осуществление услуг по обмену виртуальной валюты без соответствующей регистрации². Таким образом, в отсутствие специального закона Минфин США через FinCEN регулирует криптовалютные операции с позиции финансового контроля.

Помимо исполнения требований по финансовому мониторингу, правовой режим виртуальных активов в США определяется действиями других регуляторов. Комиссия по ценным бумагам и биржам (SEC) рассматривает некоторые токены (криптоактивы, выпускаемые в инвестиционных целях) в качестве ценных бумаг. Классическим критерием здесь служит тест Хауи (Howey), согласно которому инвестиционный контракт (а значит, и цифровой токен) подпадает под действие законодательства о ценных бумагах, если связан с инвестированием денег в общее предприятие с ожиданием прибыли от усилий третьей стороны. SEC посредством судебных исков и разъяснений дала понять, что многие выпускаемые токены (особенно в рамках первичных размещений монет, ICO) являются незарегистрированными ценными бумагами. Например, в 2017–2020 гг. SEC в ряде прецедентов (DAO Report 2017, дело Telegram 2020 и др.) утвердила юрисдикцию над рынком криптоактивов, квалифицируя токены как инвестиционные контракты и предъявляя требования регистрации эмиссии. Параллельно Комиссия по торговле товарными фьючерсами (CFTC) признает наиболее децентрализованные криптовалюты (такие как биткойн, эфир) товаром (commodity) и осуществляет надзор за производными финансовыми инструментами на их основе. Фактически CFTC рассматривает спотовый рынок криптовалют вне своей прямой компетенции, но активно пресекает мошеннические схемы и манипуляции на рынке деривативов, связанных с виртуальными активами. Кроме того, Налоговое управление США (IRS) еще в 2014 г. разъяснило, что для целей налогообложения операции с криптовалютой рассматриваются как операции с имуществом (capital assets), а не валютой³. Это означает, что прибыль от продажи или обмена криптоактивов облагается налогом на прирост капитала по ставкам, зависящим от периода владения и характера дохода, аналогично налогообложению иных видов имущества.

Важно отметить, что специфика федеративного устройства США допускает самостоятельное регулирование виртуальных активов на уровне штатов. Некоторые штаты вводят собственные требования и режимы для криптовалютного бизнеса. Так, с августа 2015 г. в штате Нью-Йорк действует специальная лицензия для компаний, осуществляющих операции с виртуальными валютами (т. н. BitLicense) – правовой режим, обязывающий получить разрешение Департамента финансовых услуг штата и соблюдать ряд требований по капиталу, безопасности и отчетности. Другие штаты, напротив, принимают законодательство, благоприятствующее развитию криптоиндустрии. Например, штат Вайоминг признал криптовалюту разновидностью собственности и разрешил создание специальных депозитарных учреждений для цифровых активов. Эти расхождения между штатами еще более усложняют общую картину регулирования. В результате на начало 2025 г. в США сложилась фрагментированная система, при которой криптовалюты регулируются несколькими органами (FinCEN, SEC, CFTC, штатные регуляторы и др.), а правовой режим зависит от квалификации актива⁴. Такой подход обеспечивает гибкость,



позволяя применять к различным аспектам оборота виртуальных активов уже имеющиеся правовые механизмы (финансовый надзор, законы о ценных бумагах, налоговое законодательство и пр.). Однако отсутствие единого закона приводит к правовой неопределенности и пробелам: участники рынка могут затрудняться в определении своего статуса и обязательных требований, некоторые операции выпадают из поля зрения регуляторов или подпадают сразу под несколько юрисдикций. Осознавая эти проблемы, американские законодатели обсуждают пути реформы. В последние годы в Конгресс США внесены несколько законопроектов о цифровых активах. В их числе – «Закон об ответственных финансовых инновациях» (Responsible Financial Innovation Act), представленный сенаторами С. Луммис и К. Гиллибранд в 2022 г., который предлагает разграничить полномочия SEC и CFTC и создать комплексные правила для рынка криптовалют⁴. Хотя на момент подготовки статьи ни один из таких законопроектов не принят, их наличие свидетельствует об активном поиске решения для создания более целостного правового режима виртуальных активов в США.

Правовой режим виртуальных активов в ЕС. В отличие от США, в Европейском Союзе формируется единый подход к регулированию криптоактивов на наднациональном уровне. Еще несколько лет назад правовое поле ЕС в этой сфере было фрагментарным: отсутствовал специальный общеевропейский закон о виртуальных активах, а отдельные аспекты регулировались лишь опосредованно, через директивы по противодействию отмыванию денег и национальные инициативы государств-членов. Первым шагом к признанию криптоактивов в праве ЕС стало включение обменных площадок и провайдеров кошельков в перечень субъектов, обязанных соблюдать меры ПОД/ФТ. Так, Директива (ЕС) 2018/843 (Пятая директива ЕС по противодействию отмыванию денег⁶) прямо распространила требования по идентификации клиентов, финансовому мониторингу и сообщению о подозрительных транзакциях на предприятия, занимающиеся обменом виртуальной валюты и хранением криптокошельков⁵. Государства ЕС имплементировали эти нормы к 2020 г., что создало базовый уровень контроля за оборотом виртуальных активов с точки зрения прозрачности и предотвращения их незаконного использования. Тем не менее отсутствие единых правил для выпуска и обращения криптоактивов (вне рамок ПОД/ФТ) порождало правовой вакуум в части защиты инвесторов и рыночного надзора.

В ответ на быстрое развитие рынка криптовалют и сопряженные с ним риски ЕС разработал специальный нормативный акт – Регламент Европейского парламента и Совета (ЕС) 2023/1114 от 31 мая 2023 г. о рынках криптоактивов (Markets in Crypto-assets, MiCA)⁷. Данный регламент стал первым в мире комплексным законодательным актом, посвященным именно криптоактивам, и ввел единые правила для всех государств-членов ЕС. MiCA основывается на принципе технологической нейтральности и охватывает широкий спектр цифровых активов, которые не попадают под прежние категории финансовых инструментов или электронных денег. В сфере действия регламента находятся, в частности: (1) «токены, привязанные к активам» (asset-referenced tokens) – цифровые токены, привязанные к курсу одной или нескольких фиатных валют, товаров или иных активов (аналог стейблкоинов с обеспечением); (2) «токены электронной денег» (e-money tokens) – криптоактивы, привязанные к курсу одной официальной валюты (аналог стейблкоина, эквивалентного, например, евро); (3) прочие виды криптоактивов (в том числе так называемые утилитарные токены, предоставляющие доступ к услугам или товарам). Регламент устанавливает требования как к эмитентам криптоактивов, так и к посредникам, предоставляющим услуги на криптовалютном рынке (crypto-asset service providers, CASPs).

Для эмитентов, предлагающих криптоактивы на рынке ЕС, MiCA предписывает обязательное раскрытие информации в форме “white paper” – документа, содержащего сведения о проекте, правах инвесторов, рисках и механизмах функционирования токена. Эмитенты значимых стейблкоинов (токенов, привязанных к активам и токенов электронных денег, имеющих широкое распространение) должны получать предварительное одобрение надзорного органа и соблюдать усиленные требования по достаточности резервов, ликвидности и ограничению объема выпуска. Это направлено на обеспечение устойчивости таких активов и снижение угрозы для финансовой стабильности (например, регламент вводит ограничения на объем транзакций с некоторыми стейблкоинами в суточном выражении, чтобы предотвратить системные риски). Поставщики услуг с криптоактивами (биржи, обменные платформы, кастодианы, брокеры и др.), согласно



MiCA, обязаны пройти авторизацию (получить лицензию) в стране-члене ЕС и соблюдать ряд требований: достаточность собственного капитала, организационные меры по защите клиентских активов, правила ведения учета, раскрытие информации и пр. Лицензия, выданная в одном из государств ЕС, действует по принципу единого паспорта – то есть дает право оказывать услуги во всех остальных государствах Союза. За соблюдением требований регламента следят национальные компетентные органы при координации с Европейским управлением по ценным бумагам и рынкам (ESMA) и Европейским банковским управлением (EBA) в пределах их компетенции.

Важной частью европейского режима является увязка нового регламента с действующей системой финансового законодательства ЕС. MiCA прямо предусматривает, что если криптоактив по своим характеристикам подпадает под определение финансового инструмента (например, ценной бумаги) в рамках директивы MiFID II или электронных денег по директиве о электронных деньгах, то к нему применяются соответствующие существующие нормы, а не регламент MiCA. Таким образом, обеспечивается разграничение сфер действия и предотвращается дублирование регулирования. Одновременно с принятием MiCA в 2023 году ЕС обновил законодательство в сфере платежей, распространив так называемое правило «travel rule» (обязательное сопровождение перевода информацией о отправителе и получателе) на переводы криптоактивов – эти изменения внесены Регламентом (ЕС) 2023/1113. В совокупности указанные меры (MiCA и связанные поправки по финансовому мониторингу) формируют в ЕС целостный правовой режим обращения виртуальных активов.

Следует подчеркнуть, что введение регламента MiCA преследует сразу несколько целей: повысить защиту прав приобретателей криптоактивов за счет установления прозрачных правил выпуска и ответственности эмитентов; обеспечить финансовую стабильность, минимизировав риски «бегства» из стейблкоинов и других системных угроз; гармонизировать регулирование, устранив правовой разноречивости между странами ЕС и тем самым предотвратить практику выбора наиболее мягкой юрисдикции (регуляторный арбитраж); содействовать развитию инноваций путем создания понятных «правил игры» для добросовестных участников рынка по всему Евросоюзу. Регламент MiCA вступил в силу 29 июня 2023 г., однако его положения применяются с отсрочкой: основные нормы начнут применяться с 30 декабря 2024 г., а требования к эмитентам стейблкоинов – с 30 июня 2024 г. Этот переходный период дается государствам-членам и бизнесу для подготовки к новым правилам. Ожидается, что к 2025 г. Евросоюз будет обладать полностью функционирующей нормативной базой для рынка криптоактивов, уникальной по своей масштабности. Уже сейчас опыт ЕС привлекает внимание в мире: например, некоторые другие юрисдикции рассматривают возможность построения аналогичных систем регулирования, опираясь на подход MiCA. В то же время успешность реализации нового режима будет зависеть от эффективного правоприменения в странах Союза и от того, насколько динамично регламент сможет адаптироваться к появлению новых видов цифровых продуктов (таких как децентрализованные финансовые сервисы DeFi, NFT-токены и др., которые прямо не охвачены MiCA).

Сравнивая правовые режимы США и ЕС в сфере виртуальных активов, можно отметить как общие черты, так и принципиальные различия. Общим является стремление обеих юрисдикций легализовать сектор криптоактивов, интегрировав его в правовое поле для обеспечения прозрачности и недопущения противоправных действий (отмывания денег, финансирования терроризма, мошенничества). И США, и ЕС требуют от криптовалютных посредников осуществлять комплекс мер по борьбе с отмыванием денег в соответствии с рекомендациями ФАТФ, а также предпринимают шаги по защите интересов потребителей и инвесторов (будь то путем применения норм о ценных бумагах в США или установления специальных требований к эмитентам и провайдерам услуг в ЕС). Однако подходы к достижению этих целей разнятся. Американская модель эволюционирует «снизу вверх» – посредством расширительного толкования и применения существующих законов к новым экономическим отношениям. Это приводит к тому, что разные аспекты оборота виртуальных активов попадают под регулирование разных органов: финансовый обмен – под требования FinCEN¹, инвестиционные токены – под надзор SEC, деривативы – под регулирование CFTC, вопросы налогообложения – под ведомство IRS, и т.д. Подобная мозаичная конструкция гибка, но страдает от фрагментарности и неполноты охвата.



Европейский же подход представляет собой регулирование «сверху вниз» – изначально создается единый свод правил (регламент), специально предназначенных для сферы криптоактивов, с четким разграничением категорий токенов и ролей участников рынка. Такой режим обеспечивает гармонизацию норм во всех государствах ЕС, что упрощает ведение деятельности на всем европейском рынке и повышает доверие пользователей. Вместе с тем европейское законодательство более формализовано: для соответствия ему участникам рынка необходимо пройти процедуру авторизации, выполнить установленные регламентом требования, что может повышать издержки входа на рынок. В США же до принятия специального закона некоторые сегменты индустрии остаются в серой зоне, где нет прямых запретов, но и нет четких правил, – это может стимулировать инновации, однако сопряжено с высоким регуляторным риском, когда задним числом к деятельности могут быть предъявлены требования.

Выводы. Проведенное исследование позволило выявить следующие ключевые особенности правового режима виртуальных активов в США и ЕС:

1. Многосубъектность регулирования в США. Американская модель характеризуется отсутствием единого центра регулирования криптовалют – вместо этого действуют несколько регуляторов, каждый из которых применяет профильные законы к отдельным аспектам оборота виртуальных активов. Такой подход основан на прецедентном и эволюционном развитии права (case-by-case regulation). Его преимуществом является гибкость и высокая степень защиты от конкретных рисков (финансовых преступлений, нарушения законов о ценных бумагах и пр.) за счет вовлечения профильных компетентных органов. Недостаток же заключается в фрагментарности и сложности системы: участники рынка сталкиваются с неопределенностью, дублирующими или, напротив, пробельными зонами регулирования, а эффективность надзора зависит от координации между ведомствами.

2. Единообразие и комплексность регулирования в ЕС. Европейский Союз пошел по пути создания единого свода правил для рынка виртуальных активов (регламент MiCA) с прямым действием во всех государствах-членах. Преимущество этого подхода – в унификации терминологии, требований и полномочий надзора по всему ЕС, что устраняет регулятивный арбитраж внутри Союза и повышает предсказуемость правовой среды. Инвесторы и компании получают четкие правила работы с криптоактивами, что способствует увеличению доверия и привлечению инвестиций в отрасль. Ограничение такого подхода – сравнительная жесткость и трудоемкость соблюдения установленных норм, а также необходимость своевременной актуализации регламента по мере развития технологий, что требует консенсуса всех стран ЕС.

3. Приоритетное внимание к рискам ПОД/ФТ. И в США, и в ЕС одной из первых целей регулирования виртуальных активов стала борьба с отмыванием доходов и другими незаконными операциями. В США это реализовано через требования FinCEN к криптовалютным компаниям регистрироваться в качестве финансовых учреждений и выполнять нормы финансового мониторинга¹. В ЕС – через включение криптообменников в действие директив ЕС по ПОД/ФТ⁵ и распространение на криптовалютные переводы «правила путешественника». В результате сегодня в обеих юрисдикциях установлен сопоставимый базовый уровень контроля за движением виртуальных активов, что соответствует международным стандартам ФАТФ.

4. Защита инвесторов и потребителей. Европейский подход (MiCA) делает акцент на превентивной защите пользователей – через обязательное раскрытие информации эмитентами, требования к резервам стейблкоинов, лицензирование провайдеров услуг и пр. В США защита инвесторов достигается в основном методом правоприменения: SEC и органы юстиции постфактум пресекают откровенно мошеннические схемы (например, пирамиды, мошеннические ICO) посредством судебных исков и санкций, опираясь на существующие законы о ценных бумагах и защите прав потребителей. При отсутствии единых правил для крипторынка инвесторы в США действуют частично на свой страх и риск, хотя общие нормы против мошенничества, конечно, применимы. В перспективе принятие специальных законов в США должно усилить уровень защиты на этапе допуска продуктов на рынок, приблизив его к европейскому.

5. Влияние на международную повестку. Опыт США и ЕС в регулировании виртуальных активов уже оказывает влияние на формирование глобального режима для криптоиндустрии.



США, как крупнейший мировой финансовый рынок, через свои прецеденты и политику фактически устанавливают ориентиры для юрисдикций с аналогичным англо-американским подходом к праву. ЕС, создав первый комплексный закон о криптоактивах, предлагает модель, которая может быть воспринята странами, ориентированными на единообразное и детальное регулирование (некоторые положения MiCA рассматриваются регуляторами других стран в качестве «лучных практик» для возможного заимствования). В то же время разница подходов демонстрирует, что пока в мире не сложилось единой универсальной модели регулирования криптовалют. В международных организациях (ФАТФ, Базельский комитет и др.) продолжается поиск баланса между инновационным развитием и необходимостью контроля рисков, и опыт США и ЕС служит ценным материалом для таких обсуждений.

Подводя итог, можно заключить, что правовой режим виртуальных активов в США и ЕС находится в процессе активного становления и сближения. Американская юрисдикция, пройдя этап первоначального «точечного» регулирования через существующие институты, движется в направлении разработки всеобъемлющих правил, понимая важность правовой определенности для развития отрасли. Европейский Союз, напротив, изначально внедрил всеобъемлющий регламент, и теперь основной задачей является его эффективная имплементация и адаптация к новым реалиям. Оба подхода имеют сильные стороны и уроки: США демонстрируют важность гибкости и технологической нейтральности законодательства, а ЕС – значимость единства правил и превентивных мер. Для участников рынка глобального масштаба оптимальной представляется постепенная гармонизация ключевых принципов регулирования виртуальных активов между различными странами. В будущем можно ожидать дальнейшего диалога между США, ЕС и другими юрисдикциями с целью выработки совместимых стандартов обращения криптоактивов, что будет способствовать и развитию цифровой экономики, и обеспечению ее законности и устойчивости.

Список использованных источников:

1. *Application of FinCEN's Regulations to Persons Administering, Exchanging, or Using Virtual Currencies*. Financial Crimes Enforcement Network, U.S. Department of the Treasury, 18.03.2013. URL: <https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/guidance/application-fincens-regulations-persons-administering> (дата обращения: 01.04.2025).
2. *FinCEN Fines Ripple Labs Inc. in First Civil Enforcement Action Against Virtual Currency Exchanger*. Financial Crimes Enforcement Network, 05.05.2015. URL: <https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-fines-ripple-labs-inc-first-civil-enforcement-action-against-virtual> (дата обращения: 01.04.2025).
3. Internal Revenue Service. *Notice 2014-21: Guidance on Virtual Currency*. IRS, 25.03.2014. URL: <https://www.irs.gov/pub/irs-drop/n-14-21.pdf> (дата обращения: 01.04.2025).
4. Кузьмичев М.Г. Криптовалюта в правовой системе США: вопросы правового регулирования, налогообложения и противодействия преступлениям // *Вестник Краснодарского университета МВД России*, 2021.
5. *MiCA против глобальных правил криптоактивов*. Fintech Balance, 2023. URL: <https://fintechbalance.com/ru/слюда-против-глобального-регулирования-криптоактивов/> (дата обращения: 02.04.2025).
6. *Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018, amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for money laundering or terrorist financing*. **OJ L 156**, 19.6.2018, p. 43–74.
7. *Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets (MiCA), and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937*. **OJ L 150**, 9.6.2023, p. 40–205.

