

УДК 303.4.025

Криптовалюты как вызов
управляемости: публичная
политика современных
государств в различных сетевых
и политико-административных
контекстах

А. С. Шерстобитов, О. А. Кусик
Санкт-Петербургский государственный
университет

E-mail: a.sherstobitov@spbu.ru, oksana.kusik@gmail.com

Научная статья

В статье анализируется проблема управляемости в контексте развития криптовалют. Авторы рассматривают феномен управляемости в современных условиях через призму теории политических сетей, предлагая три подхода к обеспечению управляемости: жесткое регулирование, мягкое регулирование, сочетающее координационные и кооперационные стратегии, и кардинальную институциональную перестройку в рамках концепции «государство как платформа». В эмпирической части исследования авторы фокусируются на стратегиях публичной политики в России, Китае, Бразилии, Беларуси, Казахстане, Украине, Великобритании, США, Японии и Европейском союзе. Гипотезы исследования предполагают, что реакция государств на возникновение феномена криптовалют зависит от особенностей политико-административных режимов.

Ключевые слова: криптовалюты; управляемость; политические сети; политико-административные режимы; публичная политика

Cryptocurrencies as the challenge
to Governability: Public Policy of
the Modern States in Different
Networked and Political
Administrative Contexts

A. S. Sherstobitov, O. A. Kusik
Saint Petersburg State University

Scientific article

The authors analyze the challenges to governability that appeared as a result of development of cryptocurrencies. The governability phenomenon is discussed through policy network concept. Three approaches to maintain governability are presented in the article: strong regulation, soft regulation that combines coordinative and cooperative strategies, and crucial institutional reconfiguration to “platform governance”. The empirical focus of the article covers analysis of public policy strategies in Russia, China, Brazil, Belarus, Kazakhstan, Ukraine, UK, USA, Japan, and EU. The authors suggest that the reaction of the states to maintain governability in the context of development of cryptocurrencies depends on the peculiarities of political administrative regimes.

Keywords: cryptocurrencies; governability; policy networks; political administrative regimes; public policy

Благодарности: Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00705 "Объяснительный потенциал сетевой теории в политических исследованиях: методологический синтез как аналитическая стратегия".

Для цитирования: Шерстобитов А. С., Кусик О. А. Криптовалюты как вызов управляемости: публичная политика современных государств в различных сетевых и политико-административных контекстах // Социальные и гуманитарные знания. 2018. Том 4, № 2. С. 88–99.

For citation: Sherstobitov A. S., Kusik O. A. Cryptocurrencies as the challenge to Governability: Public Policy of the Modern States in Different Networked and Political Administrative Contexts. *Social'nye i gumanitarnye znaniya*. 2018; 2 (4): 88–99. (in Russ.)

Сегодня всё чаще в публичном дискурсе используются такие термины, как блокчейн и криптовалюты. Более того, вокруг этих понятий разворачивается серьезная дискуссия, которая касается не только экономических аспектов, но и проблематики публичной политики и управления. Уже опубликованные работы, посвященные онтологическим вопросам технологии блокчейн, постулируют идею перехода от структурно-институционализированной архитектуры управления, которая совмещает иерархии и сети, к процессуальной, которая основана на децентрализованном сотрудничестве и со-производстве знаний, решений и политики в целом [1].

Технологический прогресс и развитие новых инструментов, таких как распределённые регистры, не только дают новые возможности для развития цифровой экономики, но и приводят к появлению целого ряда проблем, которые стоят перед государством. Например, мы наблюдаем активное развитие и рост рынка криптовалют. Все больше акторов включаются в развитие криптотехнологий и в выпуск новых финансовых инструментов, основанных на технологии блокчейн. В результате многие страны стоят на пороге новой экономической реальности, которая ставит перед государством нетрадиционные вызовы управляемости. Интересно, что даже беглый взгляд на действия органов власти в отношении возникающих криптовалют показывает, что имеют место различные подходы: от запрещения до активного включения в процессы их создания и оборота.

Проблематика развития криптовалют уже становится популярным направлением в экономических исследованиях и менеджменте. Например, некоторые авторы концентрируются на политико-экономическом содержании биткоина, рассматривая его как «интересный эксперимент», возникший на волне экономического кризиса и, следовательно, роста недоверия к государственным институтам [2; 3]. Другой вектор изучения посвящен экономике рынков криптовалют и их потенциалу в сравнении с традиционными валютами [4] и другими финансовыми инструментами [5]. Постепенно начинают появляться работы, где рассматриваются правовые проблемы и вопросы государственного регулирования криптовалют [6]. В целом многие исследователи отмечают, что рынок криптовалют, хоть и находится только на стадии своего становления, уже формирует множество рисков, которые могут представлять опасность как для государства, так и для всего общества. В нашей работе мы рассматриваем проблему управляемости в контексте развития рынка криптовалют, а также изучаем реакцию государств на возникающие риски и вызовы.

На данный момент эта проблематика не так разработана в научной литературе по политологии или публичной политике. Однако, суммируя выводы авторов из разных отраслей общественных наук, можно выделить целый ряд вызовов и угроз, которые возникают перед государством в связи с возникновением и распространением различных криптовалют.

Во-первых, нарушается монополия государства на эмиссию денежных средств и контроль их оборота. С одной стороны, мы рассматриваем развитие криптовалют как стратегию общества по построению независимой от государства финансовой системы. С другой стороны, даже прозрачность транзакций, которая может быть обеспечена технологией блокчейн, лишает государства эксклюзивного права на надзор за финансовой деятельностью экономических агентов.

Во-вторых, государство, не контролируя финансовые инструменты, продолжает нести непрямую ответственность по финансовым рискам граждан. Новый криптовалютный рынок является очень привлекательным для множества людей, не имеющих опыта управления высокорисковыми активами, которые могут потерять свои сбережения. Государство же, в свою очередь, не может отследить или вернуть потерянные активы. Более того, на него ложится бремя социальной поддержки этих граждан.

В-третьих, криптовалюты могут использоваться криминальными структурами. Анонимность транзакций, которые неподконтрольны любым регуляторам, создает возможность для использования криптовалют при покупке оружия, наркоторговле или работоторговле.

В-четвертых, на данный момент существуют большие сложности с установлением налоговых выплат с криптоактивов как юридических, так и физических лиц. Государства только начинают разрабатывать и прописывать порядок налогообложения.

Мы рассматриваем развитие рынков криптовалют как вызов управляемости современных государств. Феномен управляемости (*governability*) тесно связан с концепцией *governance*, которая, несмотря на свою популярность в общественных науках, довольно размыта в предметном поле. Если обобщить, то для нашего исследования можно выделить следующие аспекты, тесно связанные с концепцией политических сетей:

1. Политическое управление, под которым мы понимаем не только государственное управление (*public administration*), но и в более широком смысле управление процессами выработки и имплементации политики – *public policy, public affairs* [7; 8]. Ключевую роль здесь играет развитие сетей публичной политики, которые возникают в связи с аллокацией ресурсов, ростом влияния негосударственных акторов на процессы выработки решений и, как следствие, снижением роли государства в качестве ключевого актора политики. В этом контексте разработана концепция «координационного государства», основная идея которой заключается в том, что органы власти в новых условиях, хоть и сохраняют центральную роль в процессах выработки и имплементации политики, но всё больше выполняют функцию координации сетевых взаимодействий [9; 10; 11].

2. Сетевое и межорганизационное соуправление [12]. Новые вызовы управляемости здесь актуализируются в связи с усложнением сетевой организации общества. Более того, сегодня появляются работы, наводящие на мысль, что в результате четвертой промышленной революции [13] общественная реальность становится «постсетевой». Безусловно, горизонтальные связи продолжают доминировать, но они становятся менее устойчивыми. Отношения становятся дискретными во времени, причем период их существования стремительно снижается. Зачем капитализировать свои социальные или институциональные связи, если современные технологии позволяют их очень быстро устанавливать? Кроме того, есть предел перенасыщения связей, так как ни индивидам, ни институтам невозможно одинаково эффективно поддерживать большое количество отношений. Вызовы управляемости в этом аспекте носят не субъектный характер, как в случае с политическим управлением, где вызовы стоят перед государством, а, скорее, относятся к управляемости общества как самоорганизующейся системы.

Во всех вышеуказанных аспектах так или иначе обнаруживается тесная связь с концепцией потенциала государства (*state capacity*), которая заключается в возможности государственных институтов включаться в процессы развития общества, реализуя регулятивную и координационную функции, а также обеспечивая соблюдение контрактов и договоров [14]. Потенциал государства связан с его результативностью и эффективностью в институциональных, технических, административных, политических, фискальных и других видах деятельности. В условиях диджитализации экономики криптовалюты и крипто-технологии становятся вызовом для способностей государств, так как теперь государства должны осуществлять управление в новых условиях. Мы предполагаем, что ответом современных государств в публичной политике на угрозы, возникающие в данном контексте, могут быть три общих типа стратегий: жесткое регулирование и мягкое регулирование как традиционные подходы и институциональная перестройка/подстройка в рамках концепции «государство как платформа» [15]. Безусловно, третий тип, скорее, является инновационным, поэтому наши рабочие гипотезы касаются регулятивных практик поддержания управляемости:

1. Государства, где доминирует автократический институциональный дизайн, будут использовать механизмы жесткого регулирования и ограничивать либо запрещать развитие криптовалют.

Основанием для выдвижения данной гипотезы является идея о том, что сетевая децентрализация как базовая предпосылка создания криптовалют представляет угрозу для устойчивости авторитарного режима. Именно такие режимы склонны использовать простые запретительные решения. Кроме того, мы считаем, что элиты в авторитарных государствах будут рассматривать криптовалюты не только как угрозу управляемости, но и как угрозу режиму.

2. Государства с демократической институциональной матрицей будут использовать два подтипа стратегий мягкого регулирования:

а) координационную, где негосударственные акторы будут развивать криптовалютный рынок, но за государством все же останется лидирующая роль в определении стратегий развития, а также в правовом регулировании;

б) кооперационную, где государство выступит в качестве равноправного актора на рынке криптовалют и будет имплементировать институциональные рамки, делегируя возможность игрокам рынка самоорганизовываться и договариваться о правилах игры самостоятельно.

Данная гипотеза обусловлена наличием уже сложившихся делиберативных практик государственного управления в странах с консолидированным политическим режимом, а также наличием устойчивых политических сетей, в том числе и в сфере цифровой экономики.

В эмпирический фокус нашего исследования попали следующие государства, характеризующиеся различными политико-административными режимами и в то же время довольно активно развивающейся публичной дискуссией относительно криптовалют: Россия, Китай, Бразилия, Беларусь, Великобритания, США, Япония и Европейский союз. Необходимо отметить, что на данный момент сложно говорить об устоявшихся принципах публичной политики, направленной на рынки криптовалют, в любой из вышеперечисленных стран, поэтому в нашем исследовании мы сконцентрируемся не только на принятых или проектируемых решениях, но и на идеях, которые публично высказываются лицами, ответственными за политику в данной области.

Для группировки изучаемых стран по их политико-административным режимным характеристикам мы использовали классические индексы политических режимов: The Economist Intelligence Unit — Index of Democracy [16], Freedom House – Freedom in the World 2017 [17] и Polity IV [18]. Кроме того, мы дополнили их собственными критериями административной компоненты, основанными на принципах сетевого политического управления: вовлеченность акторов криптовалютной индустрии в процессы выработки решений, наличие форм горизонтального взаимодействия в отрасли криптовалют, обеспечение механизмов обратной связи в процессе обсуждения решений, касающихся криптовалют. Результаты группировки стран представлены в таблице 1.

Таблица 1

Группировка стран по политико-административным режимным характеристикам

| Страна | Демократия | | Гибридная форма | Авторитаризм |
|----------------|-------------------|---------------------|-----------------|--------------|
| | Консолидированная | Неконсолидированная | | |
| США | + | - | - | - |
| Япония | + | - | - | - |
| Россия | - | - | - | + |
| Великобритания | + | - | - | - |
| Китай | - | - | - | + |
| Беларусь | - | - | - | + |
| ЕС | + | - | - | - |
| Украина | - | - | + | - |
| Бразилия | - | + | - | - |
| Казахстан | - | - | - | + |

Мы не разделяем страны Европейского союза, так как считаем, что они будут регулировать криптовалюты, основываясь на решениях наднациональных органов. Данное предположение основывается на ряде действий, которые уже принимают страны ЕС. Например, Германия, которая недавно освободила операции с биткоином от налогов [19], в официальном дискурсе подчеркивает, что данное решение основывается на правилах,

введенных Европейским судом в 2015 г., об освобождении конвертаций фиата в биткоин – единицы криптовалюты – от налога [20]. Важно отметить, что странам ЕС стратегически важно согласие по вопросам экономического развития, так как они существуют в рамках общего рынка и находятся в тесной взаимозависимости друг с другом.

Для анализа стратегий публичной политики мы выдвигаем ряд критериев, которые представлены ниже.

1. Количество акторов, участвующих в разработке механизмов регулирования:

- а) государство вовлекает множество акторов;
- б) государство привлекает ограниченный круг акторов;
- в) государство единолично регулирует новую сферу.

2. Дефиниция криптовалют:

- а) средство платежа;
- б) имущество;
- в) виртуальный товар (неденежный цифровой актив).

3. Налогообложение:

- а) облагается налогами;
- б) не облагается налогами.

4. Статус криптовалют:

- а) регулируются законом;
- б) разрешены, но сильно ограничены;
- в) правовое поле на стадии становления;
- г) запрещены законом.

Россия

В России законодательное регулирование находится на стадии становления. Широкий круг акторов участвует в создании законопроектов по регулированию криптовалютного рынка. Законопроекты были предложены следующими организациями и объединениями: РАКИБ, ЦБ РФ, Минфин РФ. Правительство РФ агрегирует все предложения, законопроекты, экспертные мнения и планирует выпустить закон о регулировании криптовалютного рынка летом 2018 г. Анализ участников показывает, что правительство РФ активно включает в дискуссию экспертов криптовалютной отрасли. Так, при ГД РФ были созданы две экспертные группы: Экспертный совет по цифровой экономике и блокчейн-технологиям, которую возглавляет предприниматель А. Кольцов, а также Межведомственная рабочая группа по оценкам рисков оборота криптовалюты во главе с Э. Сидоренко. В круг задач Экспертного совета по цифровой экономике и блокчейн-технологиям входит правовое, экспертное и информационное консультирование по вопросам развития цифровой экономики и внедрения блокчейн-технологий [21]. Межведомственная рабочая группа по оценкам рисков оборота криптовалюты занимается разработкой законодательной базы для урегулирования криптовалют и внесением поправок в текущее законодательство.

Европейский союз

Представители Евросоюза активно интегрируются в вопросы регулирования и создания правовой базы экспертов криптовалютного рынка. Они рассматривают взаимодействие с игроками как способ доступа к новому рынку, получения экспертной оценки по разрабатываемым законопроектам и инсайдов (новой информации) из криптовалютного сообщества.

Вице-президент Еврокомиссии В. Домбровский на заседаниях Совета по экономическим и финансовым вопросам ЕС не раз заявлял о желании привлечь к обсуждению вопросов урегулирования криптовалютного рынка представителей банковской сферы, предпринимателей и ключевых игроков рынка [22]. Ярким примером привлечения

административными структурами ЕС представителей нового рынка является создание Европейской комиссией Блокчейн-Обсерватории в партнерстве с компанией ConsenSys, которая занимается развитием блокчейн-экосистем. В пресс-релизе Еврокомиссии отмечено, что партнерство с ConsenSys поможет установить высокий уровень экспертизы и даст возможность взаимодействовать с заинтересованными стейкхолдерами и экспертами в Европейском союзе и по всему миру [23].

Еврокомиссия пытается не допустить использования криптовалют террористами, а также с целью отмывания денежных средств, поэтому были внесены поправки в 4 AMLD (4-я антиотмывочная директива), касающиеся расширения пула обязательных юридических лиц – обменные валютные платформы и платформы для создания криптокошельков. Теперь криптовалютные организации обязаны вводить механизм «Знай своего клиента» (know your customer), верификации и другие механизмы привязки кошелька и ID к личности клиента. Таким образом, с 23 апреля 2018 г. криптовалютные компании, прежде чем предоставлять доступ к использованию своих сервисов, должны установить личность своего клиента.

Великобритания

Граждане Великобритании проявляют большой интерес к новой сфере цифровой экономики – криптовалютам. Данная тенденция подталкивает правительство Великобритании серьезнее задуматься над вопросом урегулирования криптовалютного рынка. Великобритания еще не установила законодательное регулирование, но криптовалютные компании даже при отсутствии регулирования действуют в рамках саморегулирования и следуют общим правилам FCA [24]. В условиях неопределенности представители криптовалютных компаний самостоятельно предлагают правительству помощь в сфере регулирования криптовалют. Примером является создание группы Crypto UK [25], в которую входят следующие компании: Coinbase, Etoro, Cex.io, Blockex, Commerceblock, Coinshares and Cryptocompare. Данный независимый орган был создан с целью разработки стандартов саморегулирования криптовалютного рынка. Миссия объединения заключается в продвижении лучших практик регулирования, а также работе с правительством и регулирующими органами. Crypto UK установила внутренний кодекс поведения, которому должны следовать все члены группы. Кодекс подчеркивает важность открытости, прозрачности деятельности компаний, а главное – соответствие всем требованиям правительства Великобритании. Доступная, незарегулированная среда стимулирует криптовалютные организации к созданию объединений с целью создания саморегулируемого криптовалютного рынка, где выигрывать будут все участники.

Великобритания стала одной из стран, которая решила создать собственную национальную криптовалюту, точнее, цифровой аналог стерлинга. Королевский монетный двор в начале 2018 г. объявил о запуске собственной криптовалюты, обеспеченной золотым запасом. Банк Англии создал специальную исследовательскую группу с целью анализа централизованной криптовалюты как эффективного платежного инструмента. Одобрение исследовательской группой криптовалюты будет означать, что британцы смогут хранить данную криптовалюту на банковских депозитах и проводить с помощью криптовалюты внутренние операции.

Япония

Опыт Японии является примером кооперационной стратегии регулирования криптовалютного рынка. Япония стала первой страной, которая полностью легализовала криптовалюту и сделала ее законным средством платежа. В Японии сложилась уникальная система взаимодействия игроков криптовалютного рынка. Крупные участники рынка (организации) объединились в две конкурирующие группы: Японская блокчейн-ассоциация и Японская криптовалютная бизнес-ассоциация.

Японская блокчейн-ассоциация заменила функционирующую с 2014 г. Японскую ассоциацию по цифровым активам. В новую группу вошел член Парламента М. Факуда. Блокчейн-ассоциация фокусируется на работе с государственными властями. Японская криптовалютная бизнес-ассоциация была создана в большей части с той же целью –

взаимодействие с правительством Японии и выявление лучших форм регулирования. Председателем является Т. Окуяма. Переговоры по слиянию двух групп велись давно, но катализирующим фактором создания новой единой группы стал взлом самой крупной криптовалютной биржи Coincheck и кражи с нее около 530 миллионов долларов. Представители двух групп решили создать новую площадку, которая объединит 16 зарегистрированных криптовалютных операторов для совместной работы по восстановлению доверия к криптовалютному рынку и работы с правительством Японии. Новую группу возглавит Т. Окуяма, председатель Японской криптовалютной бизнес-ассоциации, а пост вице-президента займет Я. Кано, председатель Японской блокчейн-ассоциации.

Новая группа будет тесно взаимодействовать с Агентством финансовых услуг, правительственным органом, осуществляющим надзор за банковской деятельностью, торговлей ценными бумагами и валютнообменными операциями, в следующих областях: создание пула криптовалют, которые будут торговаться на криптобиржах; создание рекомендаций для запуска и проведения ICO; установление стандартов безопасности для инвесторов.

Анализ деятельности представителей криптовалютного рынка Японии демонстрирует их высокий уровень самостоятельности и сетевой самоорганизации. Правительство Японии в отличие от практик других стран при возрастании мошенничества не запрещает криптовалютные операции, а, наоборот, поощряет создание саморегулирующейся группы, которая станет полем для формирования и развития новых «правил игры» на криптовалютном рынке. Правительство не мешает функционированию объединений, оно встраивается в текущие взаимодействия, становясь актором одноранговых отношений. Такая комфортная среда, сформированная правительством, стимулирует саморегуляцию деятельности участниками рынка при минимальном вмешательстве правительства.

Беларусь

В Республике Беларусь создают благоприятные условия для развития новых технологий, в том числе криптовалют. Представители власти тесно взаимодействуют с участниками криптовалютного рынка для разработки наиболее эффективного законодательства. В конце 2017 г. президент РБ А. Лукашенко подписал декрет «О развитии цифровой экономики». В документе прописываются все правовые аспекты криптовалютного регулирования, а также правила создания Парка высоких технологий. Криптовалюта легализована на территории Беларуси. Физические лица могут проводить следующие операции: майнинг, хранение токенов в виртуальных кошельках, обмен токенов на иные токены, их приобретение, отчуждение за белорусские рубли, иностранную валюту, электронные деньги, а также дарить и завещать токены, но только если физическое лицо является резидентом Парка высоких технологий [26]. Декрет «О развитии цифровой экономики» разрабатывался с привлечением представителей рынка белорусских информационных технологий. Проект был инициирован предпринимателем В. Прокопеней и разрабатывался Парком высоких технологий. Правительство Белоруссии регулирует криптовалютный рынок и его акторов, используя координационную стратегию, позволяя экспертам отрасли участвовать в разработке правового поля.

Китай

Правительство Китая жестко регулирует криптовалютный рынок, что заставляет крупные компании выводить бизнес из Китая. На территории Китая запрещено проведение ICO, деятельность криптобирж, любая реклама криптовалютных сервисов, а также майнинг. Раньше Китай был привлекательным рынком для крупных майнинговых компаний, так как дешевая электроэнергия и рабочий труд становились решающим аргументом в пользу переноса бизнеса в Китай. На данный момент государство запретило множество криптовалютных операций на территории своей страны. Потенциальными причинами жесткого регулирования криптовалютного рынка являются развитие теневого банковского сектора и нерегулируемые кредиты. Криптовалюты ограничивают власть Центрального банка Китая, поэтому ЦБ использует административный ресурс для лоббирования своих интересов, ограничивая возможность для развития крипторынка. Но нельзя сказать,

что Китай идет по пути полного запрета криптовалют. На данный момент ЦБ Китая активно работает над созданием собственной криптовалюты, которая будет полностью подконтрольна центральному органу. Также в тринадцатый пятилетний план развития Китая с 2016 по 2020 гг. включены исследования по развитию блокчейн-технологий и искусственного интеллекта. Таким образом, Китай является ярким примером влияния сильных финансовых институтов на становление новой сферы экономики. Правительство Китая намерено жестко регулировать и взять под контроль криптовалюту.

США

На сегодняшний день США частично регулируют криптовалютный рынок. Принятие закона усложнено большим количеством законопроектов и заинтересованных сторон. Однако федеральное правительство уже приравнило криптовалюту к товару с начала 2018 г., что позволяет Налоговому департаменту (IRS) облагать криптовалютные операции налогами. Федеральное правительство выдвигает огромное количество требований к криптовалютным биржам, что усложняет реализацию их деятельности. Токены, которые выпускаются в рамках ICO, приравниваются к ценным бумагам. Таким образом, на новую форму краудфандинга (ICO) распространяются уже существующие законы по регулированию ценных бумаг.

Вследствие появления регулирования криптовалютного рынка возникают противодействующие группы интересов, которые посредством лоббизма пытаются ограничить законодательное регулирование и ослабить контроль государства над этой сферой. Лоббистами за более свободное регулирование выступают следующие организации: Палата по цифровой коммерции, Coin Center Inc. и Фонд биткоинов. Новым технологиям должна быть предоставлена возможность для развития без излишнего регулирования, особенно на начальных этапах. Такой позиции придерживается исполнительный директор биткоин-фонда Лью Клаасен.

Контроль компаний в налоговой сфере в США очень высок. IRS активно включается в создание и интеграцию новой налоговой базы в криптовалютный сегмент цифровой экономики. Федеральная налоговая служба США (IRS) создала группу из десяти человек для выявления случаев уклонения от уплаты налогов по доходам криптовалютных компаний. Правительственные структуры активно создают подразделения в своих структурах для эффективного регулирования криптовалютного вопроса. Так, совет по надзору за финансовой стабильностью (FSOC) сформировал рабочую группу по криптовалютам. США поддерживают тенденцию вывода регулирования криптовалют на международный уровень, так как транснациональный характер криптовалют не позволяет создавать эффективное регулирование в рамках только одной страны. Так, например, Министерство финансов США поддерживает позицию Центрального Банка Германии о международном сотрудничестве в рамках урегулирования криптовалют. Правительство США стремится наладить партнерство с представителями G20.

Федеральное правительство и органы власти штатов активно привлекают экспертов криптовалютного сегмента экономики к обсуждению законопроектов, а также для получения экспертной оценки. Экспертов криптовалютного рынка приглашают на заседания комитетов Сената США. В конце 2017 г. Юридический совет пригласил к обсуждению члена совета директоров компании Coinbase К. Родригез для анализа тенденции использования криптовалюты как инструмента отмывания денег и финансирования терроризма. Более того, налоговой службой США заключен договор с блокчейн-стартапом Chainalysis, который специализируется на противодействии мошенничеству в сфере криптовалют и в борьбе с отмыванием денег.

В отсутствие единого конкретного закона по регулированию криптовалют каждый штат формирует собственные законодательные рамки. Штаты Аризона, Вермонт и Делавер активно работают над применением блокчейн-технологий в рамках своей деятельности. Штат Аризона выпустил закон Аризона Хаус Билл 2417, регулирующий применение блокчейн-технологии и смарт-контрактов [27], а также Аризона является на данный момент единственным штатом, резиденты которого могут оплачивать налоги и штрафы

криптовалютой¹. Таким образом, в США наблюдается тенденция регулирования криптовалют на двух уровнях: федеральном и уровне штатов. На федеральном уровне решения SEC и IRS носят ограничительный характер, в отличие от характера действий штатов, которые активно пытаются адаптировать криптовалюту и блокчейн-технологии в рамках своей деятельности.

Казахстан

Национальный Центральный банк придерживается консервативной позиции и выступает против признания криптовалюты финансовой расчетной единицей в Казахстане. ЦБ видит опасность в криптовалюте ввиду отсутствия механизма защиты прав потребителей, использования криптовалюты в нелегальной деятельности и ухода от налогообложения. Под запрет могут попасть все виды криптовалютных операций, деятельность криптобирж и майнинг. Именно опасность потери контроля подталкивает ЦБ и большинство госведомств Казахстана к применению жестких мер регулирования криптовалют. Беспокойство ЦБ и представителей власти обусловлено быстрорастущим рынком криптовалют в условиях отсутствия контроля. В свою очередь, представители финтех-индустрии Казахстана видят в криптовалютах и технологии блокчейн возможность для развития экономики Казахстана в целом. По мнению Е. Бутина, председателя Совета Ассоциации блокчейна и криптовалют, полный запрет криптовалют станет большой ошибкой и причиной отставания экономики Казахстана от ведущих стран. Свою миссию Ассоциация видит в помощи представителям власти в нахождении лучшего вариант законодательного регулирования и установлении контроля нового рынка.

В 2017 г. в Казахстане появилась Ассоциация блокчейн и криптовалют, в нее вошли шесть организаций-представителей финтех-индустрии, и подали заявки 15 организаций. Целью ассоциации является взаимодействие с регулятором (ЦБ) для установления правил на рынке криптовалют. Представители Ассоциации взаимодействуют с представителями власти, ЦБ, высшими образовательными учреждениями, чтобы предотвратить полный запрет криптовалют и принять законы, которые позволят установить контроль нового рынка. С другой стороны, в стране активно развивается отрасль исследования и применения технологии блокчейн. Полномочия по внедрению и изучению данной технологии отданы Международному финансовому центру Астана.

Украина

На данный момент статус криптовалют в Украине не определен. Криптовалюта находится в «серой зоне», то есть в стране нет ни одного нормативно-правового акта, определяющего функционирование криптовалют, нет прописанных прав и обязанностей участников криптовалютного рынка, а также не существует налогообложения и так далее. Представители власти, такие как киберполиция и СНБО, призывают в ближайшее время утвердить регулирующий закон, а в случае неспособности государства установить контроль над криптовалютными операциями их следует запретить, сообщается на официальной странице в Facebook Департамента киберполиции Национальной полиции Украины. Силловые структуры поддерживают введение криптовалют в легальное поле, но только при условии полного контроля над ними.

В Верховной Раде сейчас находится три законопроекта о регулировании криптовалют:

«Об обращении криптовалют в Украине» от 06.10.2017 № 7183. Законопроект определяет основные понятия и приравнивает криптовалюту не к платежному средству, а к объекту права собственности, с соответствующим налогообложением согласно действующему законодательству.

¹ <https://cointelegraph.com/news/us-arizona-senate-passes-bill-to-allow-tax-payments-in-bitcoin>

«О стимулировании рынка криптовалют и их производных в Украине» от 10.10.2017 № 7183-1. Законопроект приравнивает криптобиржи к финансовым учреждениям. Создание криптобиржи требует получения лицензии на деятельность. В проект включено снижение тарифов на электроэнергию в ночное время для майнеров.

«О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины» от 30.10.2017 № 7246». Предусматривает освобождение от налогообложения ряда криптовалютных операций: покупки, продажи и добычи.

Анализ законопроектов показывает, что криптовалюту в Украине в ближайшее время легализуют, также, вероятно, освободят от налогов на определенное время, чтобы привлечь к рынку больше участников и поднять его капитализацию, но установят контроль над операциями и введут жесткие правила. НБУ рассматривает создание возможности внедрения цифрового аналога, основанного на технологии блокчейн.

Бразилия

В Бразилии правовое поле регулирования криптовалют только начинает создаваться. Статус криптовалют не определен, но Комиссия по ценным бумагам и биржам сообщила, что криптовалюта не может считаться финансовым активом. Исходя из этой позиции, Комиссия по ценным бумагам и биржам (CVM) запретила местным инвестиционным фондам инвестировать в криптовалюту.

Однако правительство Бразилии не спешит запрещать криптовалюту в рамках юрисдикции своей страны. В то время как CVM и Центральный банк выпускают акты об опасности инвестирования в криптовалюту, Палата депутатов создала специальный комитет для исследования применения и регулирования криптовалют. С момента создания прошло семь слушаний, где обсуждались статус криптовалют и границы их использования. Мнения регуляторов разошлись: так, Э. Нетто, член палаты представителей, опубликовал рекомендации, которые запрещают криптотрейдинг, хранение, а также обмен цифровой валюты на фиат без официального разрешения, а исполнительный директор крупнейшего банка Бразилии – Banco do Brasil S.A. – выступает за разрешение криптовалютных операций.

Также власти Бразилии заявили о готовности выпустить собственный криптоаналог национального реала. Криптореал станет цифровым аналогом реала, который будет эмитироваться на платформе Эфириум. Создание цифрового реала способствует открытости транзакции и эмиссии. Цель – снизить денежную массу и увеличить процент безналичных расчетов, сократив при этом расходы на банковскую инфраструктуру.

Результаты

Итак, анализ стратегий публичной политики в выбранных нами странах лишь частично подтверждает выдвинутые гипотезы. Во-первых, в большинстве исследуемых государств пока только идет дискуссия о подходах к регулированию и поддержанию управляемости в контексте развития криптовалют, а правовые и управленческие механизмы только разрабатываются. Во-вторых, мы наблюдаем, что стратегии ответа на вызовы управляемости в некоторых странах не укладываются в предложенную нами модель. Например, Россия, Беларусь и Украина демонстрируют тяготение к координационным моделям мягкого регулирования.

Координационная стратегия является наиболее распространенной реакцией на развитие криптовалют. К таким странам относятся США, ЕС, Великобритания, Украина, Бразилия и Россия. Правительства данных стран активно привлекают экспертов криптовалютного рынка для создания наиболее благоприятных криптовалютных законопроектов.

Последнюю гипотезу о кооперационной стратегии, где государства выступают в качестве равноправного актора уже существующих общественных групп, подтверждает публичная политика Японии. В данной стране сильно развиты общественные группы и бизнес-структуры, которые играют главную роль на криптовалютном рынке. Представители правительства встраиваются в систему отношений и создают законодательную базу для создания благоприятного климата.

Ссылки / Reference

- [1] Velasco P. R. Computing ledgers and the political ontology of the blockchain // *Metaphilosophy*. 2017. № 48 (5). P. 712–726.
- [2] Kostakis V., Giotitsas C. The (A)Political Economy of Bitcoin // *TripleC*. 2014. № 12 (2). P. 431–440.
- [3] Pazaitis A., Kostakis V., Bauwens M. Digital economy and the rise of open cooperativism: The case of the enspiral network // *Transfer*. 2017. № 23 (2). P. 177–192.
- [4] Luther W. J. Cryptocurrencies, Network Effects, And Switching Costs // *Contemporary Economic Policy*. 2016. № 34 (3). P. 553–571.
- [5] On the Hedge and Safe Haven Properties of Bitcoin: Is it really More than a Diversifier? / E. Bouri, P. Molnár, G. Azzi, D. Roubaud, L. I. Hagfors // *Finance Research Letters*. 2017. № 20. P. 192–198.
- [6] Guadamuz A., Marsden C. Blockchains and Bitcoin: Regulatory Responses to Cryptocurrencies // *First Monday*. 2015. № 20 (12). URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2704852 (дата обращения: 20.03.2018).
- [7] Rhodes R. A. W. The New Governance: Governing without Government // *Political Studies*. 1996. № 44 (4). P. 652–667.
- [8] Van Kersbergen K., Van Waarden F. 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy // *European Journal of Political Research*. 2004. Vol. 43. № 2. P. 143–171.
- [9] Сморгунов Л. В. В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке // *Вестник СПбГУ. Серия 6*. 2011. Вып. 4. С. 85–96.
- [10] Шерстобитов А. С. Трансформации механизмов взаимодействия государственных и негосударственных акторов в процессе перехода к координационному государству // *Вестник СПбГУ. Серия 6*. 2011. Вып. 4. С. 97–103.
- [11] Кузнецов Н. В., Кулакова Т. А. Координационные стратегии современного государства в условиях неопределенности // *Конфликтология*. 2013. № 4. С. 62–73.
- [12] Börzel T. A. Organizing Babylon - on the different conceptions of policy networks // *Public Administration*. 1998. Vol. 76. № 2. P. 253–273.
- [13] Schwab K. The Fourth Industrial Revolution. World Economic Forum, 2016. 192 p.
- [14] Besley T., Persson T. State Capacity, Conflict and Development // *Econometrica*. 2010. Vol. 78. № 1. P. 1–34.
- [15] Linders D. From e-Government to we-Government: Defining a Typology for Citizen Coproduction in the Age of Social Media // *Government Information Quarterly*. 2012. № 29 (4). P. 446–454.
- [16] The Economist Intelligence Unit's Democracy Index. URL: <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/> (дата обращения: 06.04.2018).
- [17] Freedom in the World 2017. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017> (дата обращения: 06.04.2018).
- [18] Polity IV Country Report 2010. URL: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (дата обращения: 06.04.2018).

- [19] Umsatzsteuerliche Behandlung von Bitcoin und anderen sog. virtuellen Währungen; EuGH-Urteil vom 22. URL: <https://ru.scribd.com/document/372651554/2018-02-27-Umsatzsteuerliche-Behandlung-Von-Bitcoin-Und-Anderen-Sog-Virtuellen-Waehrungen> (дата обращения: 04.05.2018).
- [20] Court of Justice of the European Union. Press release № 128/15. URL: <http://studylib.net/doc/14672141/court-of-justice-of-the-european-union-press-release-no-1> (дата обращения: 04.05.2018).
- [21] Экспертный совет по цифровой экономике и блокчейн-технологиям создан при комитете Госдумы. URL: <http://tass.ru/ekonomika/4604356> (дата обращения: 04.05.2018).
- [22] European Commission – Speech. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-961_en.htm (дата обращения: 04.05.2018).
- [23] European Commission - Press release. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-521_en.htm (дата обращения: 04.05.2018).
- [24] Bitcoin Regulation in UK. URL: <https://www.coindesk.com/bitcoin-regulation-uk/> (дата обращения: 04.05.2018).
- [25] Crypto UK. URL: <http://www.cryptocurrenciesuk.info> (дата обращения: 04.05.2018).
- [26] О развитии цифровой экономики: Декрет Президента Республики Беларусь № 8. URL: <http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=Pd1700008&p1=1&p5=0> (дата обращения: 04.05.2018).
- [27] Arizona House Bill 2417. URL: <https://legiscan.com/AZ/text/HB2417/id/1497439> (дата обращения: 04.05.2018).