

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ КОНТРОЛЯ ЗА ОБОРОТОМ ЦИФРОВЫХ АКТИВОВ¹

INTERNATIONAL EXPERIENCE IN CONTROLLING THE TURNOVER OF DIGITAL ASSETS

Buryakova Anastasia O.
Varnavsky Andrey V.
Ivanova Polina V.
Soloviev Vladimir I.
Feklin Vadim G.

Summary. The article examines the international practice of controlling the turnover of digital financial assets, other digital rights, and digital currency. The control measures taken by international bodies and regulatory authorities of Singapore, Switzerland and Germany are analyzed.

Keywords: digital assets, blockchain, FATF, MiCA, KYC, AML, CFT.

Бурякова Анастасия Олеговна

Ассистент

Финансовый университет

При Правительстве Российской Федерации

anastasiya.buryakova@inbox.ru

Варнавский Анатоль Владимирович

Кандидат экономических наук

Руководитель блокчейн-платформы СПАО

«Ингосстрах»

andrey.varnavsky@ingos.ru

Иванова Полина Васильевна

Стажер-исследователь

Финансовый университет

При Правительстве Российской Федерации

polinaiva2018@yandex.ru

Соловьев Владимир Игоревич

Доктор экономических наук, профессор

Финансовый университет

При Правительстве Российской Федерации

vsoloviev@fa.ru

Феклин Вадим Геннадьевич

Кандидат физико-математических наук, доцент

Финансовый университет

При Правительстве Российской Федерации

vfeklin@fa.ru

Аннотация. В статье рассматривается международная практика контроля за оборотом цифровых финансовых активов, иных цифровых прав, цифровой валюты. Проанализированы контрольные меры, принятые международными органами и регулирующими органами Сингапура, Швейцарии и Германии.

Ключевые слова: цифровые активы, блокчейн, FATF, MiCA, KYC, AML, CFT.

В последние годы финансовые инновации еще больше ускорились из-за воздействия Covid-19. Технологии, предлагающие новые способы совершения транзакций, инвестирования и хранения средств, стали частью этой тенденции и могут играть все более важную роль в будущем. Однако, как и в случае с быстро меняющимся технологическим ландшафтом, они создают новые проблемы и риски. При этом, единой практики контроля обращения криптоактивов

не существует. Подходы к контролю данной сферы в разных юрисдикциях различаются по объему и содержанию.

Опишем модели регулирования оборота цифровых активов, применяемые в разных странах, и проанализируем насколько эти меры являются значимыми по отношению к известным ныне схемам отмывания денежных средств.

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета

Европейская комиссия (MiCA) предложила регулирование, которое вводит индивидуальный режим контроля и применяет его к широкому кругу эмитентов и поставщиков услуг. Другие международные подходы включают прямые запреты или поправки к существующему законодательству (например, законодательство о ценных бумагах), чтобы включить токены и связанных с ними поставщиков услуг (например, биржи, кошельки) в существующую правовую конструкцию.

В настоящий момент ряд стран является членом международной организации «Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег» (далее — Financial Action Task Force, FATF, ФАТФ). В настоящее время ФАТФ уделяет внимание использованию блокчейн-технологии в целом, и обороте криптовалют в частности [10].

В июне 2014 года FATF представила отчет «Виртуальные валюты: ключевые определения и потенциальные риски в сфере ПОД» [6] в целях отражения поэтапного подхода к снижению рисков отмывания денег и финансирования терроризма, связанных с появлением виртуальных валют и платежных продуктов.

В этом отчете предоставляется концепция осознания и предложения по уменьшению всевозможных рисков, напрямую или косвенно связанных с эксплуатацией электронной валюты для отмывания средств. В отчете также рекомендуется словарь, содержащий ряд общих понятий и терминов для правильной интерпретации того, какие электронные деньги основаны на функциях некоторых бизнес-моделей. Кроме того, называются участники экосистем, которые являются разновидностями электронных валют.

В последнее время наблюдается появление новых технологий незаконного финансирования с использованием различных схем расслоения средств или их сокрытия при обмене виртуальных активов. Повышение рисков ОД/ФТ в первую очередь связано с появлением криптовалют, поддерживающих применение «миксеров», «тумблеров», децентрализованных систем и кошельков, обеспечивающие повышенную степень анонимности операций.

В 2019 году FATF выпустила Пояснительную записку к Рекомендации 15, касающуюся вопросов лицензирования и регистрации, надлежащей проверке клиентов, хранения записей и материалов операций, международного сотрудничества.

В 2021 году FATF разработала два подхода к контролю сферы криптовалют в зависимости от решения страны о разрешении или запрете проведения операций с криптовалютами:

- ◆ контроль деятельности с виртуальными активами, к которым также относятся криптовалюты, или деятельность поставщиков услуг виртуальных активов.

В случае если страна принимает решение о контроле деятельности с виртуальными активами, она должна оценить риски, связанные с деятельностью с виртуальными активами и их поставщиками, реализовать весь комплекс мер контроля в отрасли в соответствии со утвержденными стандартами FATF и обеспечить надзор за деятельностью поставщика услуг виртуальных активов. В октябре 2021 года FATF обновила Руководство по рисковому подходу к виртуальным активам и поставщикам услуг виртуальных активов (далее — VASP).

- ◆ запрет или ограничение деятельности. Если страна решает запретить или ограничить эти виды деятельности, то ей необходимо иметь инструменты и полномочия для принятия мер в случае несоблюдения запрета или ограничения, иметь технические возможности и ресурсы для обеспечения соблюдения такого запрета или ограничения.

FATF разработаны ключевые принципы обмена информацией и сотрудничества надзорных органов с зарубежными партнерами вне зависимости их характера и статуса. Данные принципы направлены на представление рекомендаций о возможных способах обмена информацией в определенных обстоятельствах, по взаимодействию с провайдерами услуг в сфере виртуальных валют, по распределению обязанностей между надзорными органами, а также об определении факторов нерегулируемой деятельности с виртуальными активами и другие.

Определено, что надзорным органам следует оценивать риски ОД/ФТ до момента появления новых разработок, технологий или продуктов, а также разрабатывать меры по управлению и снижению рисков. FATF рекомендовано обеспечить юрисдикциям лицензирование и регистрацию провайдеров услуг в сфере виртуальных валют, обеспечить эффективную систему мониторинга реализации установленных мер, предусмотренных в Рекомендациях FATF.

В рамках настоящего исследования проведен анализ регулирования контроля за оборотом цифровых финансовых активов, иных цифровых прав, цифровой валюты в различных странах таких как Сингапур, Швейцария, Германия. Дополнительно изучены меры AML и KYC, как практические инструменты реагирования на риски в области ПОД.

Опыт контроля за оборотом цифровых финансовых активов в Сингапуре

Сингапур придерживается сбалансированного подхода к контролю криптовалют. Порядок обращения криптовалют закреплен в ряде законодательных актов, что делает торговлю криптовалютами, хранение и другие виды деятельности законными в Сингапуре.

Контролирующим органом является MAS (Денежно-кредитное управление Сингапура) — центральный банк Сингапура и орган финансового регулирования, обеспечивающее соблюдение законодательства, касающегося финансового сектора.

Биткойн и другие криптовалюты, или «виртуальные активы», не являются законным платежным средством.

Для компаний, торгующих криптовалютами, предлагающих хранение для розничных пользователей и ряда других видов деятельности, применение надлежащих проверок KYC, AML и CFT (борьба с финансированием терроризма) является юридическим требованием.

Будучи классифицированным как собственность, биткойн и другие криптовалюты могут быть легально куплены в Сингапуре из биткойн-банкоматов (в настоящее время насчитывается 8), бирж (внебиржевых и других) и некоторых банков (DBS, стал одним из первых в мире, который разрешила торговлю криптовалютами на своей собственной платформе).

В январе 2020 года был принят закон о платежных услугах, введено лицензирование.

«PSN02 Предотвращение отмывания денег и противодействие финансированию терроризма (Услуга цифровых платежных токенов)» [7] представляет собой набор обновлений в области ПОД в декабре 2019 года (включено в закон в *Janragu 2020*) для соблюдения требований, в частности, в отношении цифровых платежных токенов.

Поставщик платежных услуг должен идентифицировать каждого клиента (KYC), идентифицировать бенефициарных владельцев, проводить мониторинг деловых отношений, запрашивать предпосылки и цель каждой валютной транзакции, стоимость которой равна или превышает 20 000 долларов США (или ее эквивалент в иностранной валюте) и документировать свои выводы с целью предоставления данной информации соответствующим органам власти в случае возникновения необходимости.

Поставщик платежных услуг должен поддерживать функцию аудита, с целью регулярной оценки эффек-

тивности внутренней политики, процедур и средств контроля поставщика платежных услуг, а также его соответствие нормативным требованиям.

Опыт контроля за оборотом цифровых финансовых активов в Швейцарии

В настоящий момент Швейцария является дружественной страной по отношению к криптовалютам. Именно в этой стране существует «Криптодолина» — Швейцарский Цуг — высокотехнологичный криптовалютный центр для ICO и STO. При этом Швейцария придерживается строгой нормативно-правовой базы в области ПОД в отношении финансовых преступлений, в том числе в отношении криптоактивов.

Швейцарское управление по надзору за финансовыми рынками (FINMA), основанное в 2002 году — это орган финансового регулирования Швейцарии, осуществляющий надзор за финансовыми рынками Швейцарии и поставщиками услуг. FINMA выдает лицензии на деятельность компаниям и организациям, подпадающим под ее надзор, осуществляет контроль за поднадзорными учреждениями в отношении соблюдения ими необходимых законов, постановлений, директив и правил, а также условий выдачи лицензий, которые должны соблюдаться в любое время [9].

Криптовалюты можно купить в Швейцарии в банкоматах, криптобанках и централизованных биржах.

Согласно нормам регулирования к платежным транзакциям на блокчейне, подчиняющимся регулируемому органу швейцарского регулятора, разрешается переводить криптоактивы только на другие кошельки, принадлежащие получателю, чей идентификатор уже был идентифицирован и подтвержден KYC [8].

Поставщики услуг обязаны проверять личность своих клиентов, устанавливать личность бенефициарного владельца, проводить мониторинг деловых отношений и подавать отчет в Швейцарское управление по борьбе с отмыванием денег (MROS), если есть разумные основания подозревать операции в отмывании денег. Нет необходимости для передачи информации с использование технологии распределенного реестра. Передача может осуществляться по другим каналам связи.

До тех пор, пока учреждение, контролируемое FINMA, не может отправлять и получать информацию, необходимую для платежных транзакций, такие транзакции разрешены только с внешних кошельков и на внешние кошельки, после подтверждения личности третьей стороны, бенефициарного владельца и доказательств права собственности третьей стороны

на внешний кошелек с использованием подходящих технических средств. При этом кошелек должен принадлежать одному из собственных клиентов учреждения. Транзакции между клиентами одного учреждения допустимо.

Если клиент осуществляет обмен (фиатная валюта на виртуальную валюту, виртуальная валюта на фиатную валюту или виртуальная валюта на виртуальную валюту) и задействован внешний кошелек в транзакции, то владение клиентом внешним кошельком также должно быть доказано с использованием подходящих технических средств.

Для VASP (поставщиков услуг виртуальных активов), желающих базироваться в Швейцарии, требуется заявка на получение лицензии от FINMA.

Криптовалютные биржи являются законными в Швейцарии до тех пор, пока они лицензированы и, следовательно, регулируются FINMA.

Опыт контроля за оборотом цифровых финансовых активов в Германии

Германия признала такие криптовалюты, как Биткоин, Эфириум и другие, финансовыми инструментами с 2011 года, хотя они и не признаны законным платежным средством. Германия была одной из первых стран в мире, которая предложила правовую определенность финансовым учреждениям, позволив им хранить криптоактивы в качестве нового типа «финансовых услуг» путем включения его в Закон о банковской деятельности Республики Германия (Kreditwesengesetz — KWG) [12].

По состоянию на март 2022 года организации, желающие предложить эту услугу, должны подать заявку на получение разрешения от BaFin (Федерального финансового Надзорного органа), что также относится к иностранным операторам. Закон, принятый в ноябре 2019 года парламентом Германии — требует, чтобы фирмы выступали в качестве сберегателя криптоактивов немецких граждан.

BaFin является регулятором финансового рынка Германии. Образован в 2002 году и отвечает за защиту инвесторов и поддержание прозрачной Финансовой системы Германии [11].

Законодательство определяет криптовалюты как «криптоактивы», которые представляют собой новую форму финансовых инструментов (Раздел 1, пункт 11, пункт 1 № 10 KWG). Таким образом, любой бизнес, который облегчает торговлю ими, должен иметь лицензию BaFin.

Принятие Пятой Директивы по борьбе с отмыванием денег (5AMLD) дополнительно наделило подразделения надзорных органов необходимыми полномочиями для запроса информации у криптовалютных бирж, которые ранее была недоступны. Запрос информации у криптовалютных бирж разрешен даже без предварительного уведомления или отчета.

В сентябре 2020 года BaFin выпустила рекомендацию, в которой четко указывалось, что любая установка банкоматов, облегчающих продажу или покупку криптовалют в Германии, требует предварительного одобрения, без которого криптовалютные банкоматы работают незаконно.

Будучи государством — членом Европейского Союза, Германия строго соблюдает различные Директивы ЕС по борьбе с отмыванием денег (например, 4, 5 и 6 AMLD). Являясь членом ФАТФ, Германия дополнительно придерживается строгой политики подхода, основанного на оценке рисков (RBA), такой как Усиленная проверка (EDD) и KYC.

В дополнение к биржам брокеры-дилеры (т.е. внебиржевая торговля), страховые компании и поставщики кошельков также должны соблюдать правила ПОД / ФТ в связи с изменением Закона о банковской деятельности Германии.

Чтобы улучшить отслеживаемость криптоактивов Федеральное министерство финансов Германии издало Немецкие Правила передачи криптоактивов (CATR), которые вступили в силу с 1 октября 2021 года.

У поставщика услуг должна быть структура, позволяющая сообщать властям о транзакциях с высоким риском, помимо того, что она позволяет им либо одобрять, отклонять или приостанавливать подозрительную транзакцию.

В случае, если передача криптоактивов не связана с поставщиком услуг криптоактивов на одном конце, финансовому учреждению, участвующему при совершении сделки необходимо провести тщательную проверку сделки на предмет выявления любых рисков финансирования терроризма или отмывания денег.

Критический анализ применяемого законодательства

Проведенный анализ международной практики контроля за оборотом цифровых активов, цифровых прав на примере таких стран как Сингапур, Швейцария и Германия, позволил выявить следующие основные

Таблица 1

	Противодействие на стадии возникновения неблагоприятного сервиса и контроль деятельности	Наделение полномочиями	Описание противодействия деятельности «микшер», «тумблер»
Требования FATF			
FATF	Требование прохождения процедуры лицензирования	Разработаны ключевые принципы обмена информацией и сотрудничества надзорных органов	Требование к надзорным органам оценивать риски ОД/ФТ до момента появления новых схем. Инструменты не описываются.
Национальные системы			
MAS (Денежно-кредитное управление Сингапура) — центральный банк Сингапура	Требование к сервисам: KYC, идентификация бенефициарных владельцев, мониторинг деловых отношений, запрос цели каждой валютной транзакции стоимости более и равной 20 000 долларов США, необходимости. поддержание функции аудита	KYC, AML, CFT — юридическое требование к владельцам сервисов со стороны MAS.	В применяемых политиках AML описываются стандартные триггеры.
FINMA, Швейцария	Требование к сервисам: KYC, идентификация бенефициарных владельцев, мониторинг деловых отношений, локализация транзакций внутри уже лицензированной системы.	Швейцарское управление по надзору за финансовыми рынками (FINMA) — лицензирование, контроль деятельности, Швейцарское управление по борьбе с отмыванием денег (MROS) — «бюро оповещения» играет роль промежуточного, связующего органа между финансовыми посредниками и Федеральным агентством полиции, а также Федеральным департаментом правосудия и полиции, проводит углубленный анализ информации, перед тем как передать ее в соответствующие органы уголовного преследования	В применяемых политиках AML описываются стандартные триггеры, анализ производят специалисты MROS.
BaFin, ФРГ	Строгие требования к сервисам, Усиленная проверка (EDD) и KYC, должна быть структура, позволяющая сообщать властям о транзакциях с высоким риском, помимо того, что она позволяет им либо одобрять, отклонять или приостанавливать подозрительную транзакцию	BaFin — лицензирования сервисов.	Немецкие Правила передачи криптоактивов (CATR), которые вступили в силу с 1 октября 2021 года прописывают допустимые процедуры транзакций, существенные условия признания сделки законной если передача криптоактивов не связана с поставщиком услуг криптоактивов на одном конце, финансовому учреждению.

правовые тенденции регулирования данного вопроса и актуальность используемых методов.

В подавляющем большинстве государств подходы к регулированию криптовалюты до сих пор не сложились, но в рамках исследования были рассмотрены страны, которые разработали меры регулирования операций с криптовалютами или регулируют данные

отношения на основе традиционных институтов. Это становится существенной проблемой, так как в качестве основы мошеннических схем лежит парадигма системы торговли криптовалютами. В то время как в классических мошеннических операциях (без применения цифровых алгоритмов, основанных на блокчейне) незаконная операция является набором продуманных мероприятий, неправомочность которых определить

на основании существующего законодательства либо достаточно сложно, либо невозможно в текущем моменте. Основной проблемой, с которой приходится бороться правоохранительным государственным структурам, является отмывание незаконно приобретенных денежных средств. Очевидно, основной задачей злоумышленников является скрыть как источник возникновения актива, так и величины таких отмываемых активов.

Стандартным приемом для реализации этой процедуры является так называемый «микшер». Например, клиенту предоставляется только что созданный биткоин-адрес для внесения депозита. Сумма депозита разбивается на много частей, которые смешиваются с частями активов других клиентов, причем процедура смешивания является случайной, а следовательно, выдается новая случайная партия биткоинов со случайного адреса. Альтернативный прием, возможно, возник случайно: некий сервис для ускорения операционных действий создавал резерв, то есть цепочку биткоинов. Попадая в конец цепочки, инициатор транзакции получает такое же количество биткоинов из начала цепочки. В злонамеренной схеме депозит отмывающего случайно дробили, распределяли во времени и по цепочке в конце цепочки, а получал он на новый кошелек почти такую же сумму, за вычетом комиссии.

В практической сфере базовые положения нормативов для контроля за торговлей криптовалютами не описывают мероприятия, противодействующие незаконным действиям, но при этом дают возможность контролирующим структурам реализовывать набор оперативных мероприятий, направленных на конкретных правонарушителей (см. таблицу 1).

Таким образом, в качестве основных мер регулирования применяются требования AML и KYC, а также рекомендации к подходам лицензирования или регистрации поставщиков услуг, связанных с виртуальными активами, реализации предупредительных мер, включая направления сообщений о подозрительных операциях, применения риск-ориентированного подхода в отношении виртуальных активов, и других правоприменительных мер, разработанные Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF). При этом противодействие конкретным схемам производится специализированными структурами, имеющими доступ к необходимой для этого информации.

Приведенный анализ методов контроля за оборотом цифровых активов при наличии общего понимания рисков (например, реализация деятельности FATF) говорит о разных моделях государственного реагирования на существование и предназначения самих цифровых активов. Сингапур, не объявляя криптовалюту законным платежным средством, создает условия, позволяющие в любой момент воспользоваться преимуществами цифровых активов, не забывая про существенные риски. Швейцария, позиционируя страну как мировой исторический банковский центр, славящийся безопасностью и надежностью, вводит систему, позволяющую некоторыми инструментами локализовать транзакции внутри ей же лицензируемой системы. Законодательство Германии демонстрирует приверженность всем процедурам контроля, принимаемым в ЕС, но при этом национальная система контроля образовывалась прежде всего для решения задач контроля банковской деятельности, а следовательно, и меры противодействия нелегальной деятельности с цифровыми активами являются уже устоявшимися.

ЛИТЕРАТУРА

1. Троянская М.А., Тюрина Ю.Г. Сравнительный обзор международной финансовой политики в сфере налогообложения цифровых активов // Азимут научных исследований: экономика и управление. — 2021. № 1 (34). — С. 363–366
2. Александрова Н.С. Соотношение понятий «цифровые права», «цифровая валюта» и «цифровой финансовый актив» // Вестник московского университета МВД России. — 2021. — № 6. — С. 28–31
3. Унижаев Н.В. Проблемы регулирования отношений с цифровыми финансовыми активами и валютами // Вестник алтайской академии экономики и права. — 2022. — № 2–2. — С. 262–268
4. Дюдикова Е.И., Михайлова А.О. Цифровые финансовые активы как инновационный инструмент безналичных расчетов // Современная мировая экономика: проблемы и перспективы в эпоху развития цифровых технологий и биотехнологии. — 2019. — С. 81–85
5. Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358753/?ysclid=184k8ajhxs869197389
6. Руководство по работе с цифровыми активами и виртуальными валютами. Виртуальные валюты [Электронный ресурс] // URL: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>
7. PSN02 «Предотвращение отмывания денег и противодействие финансированию терроризма (Услуга цифровых платежных токенов)» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.coinfirm.com/wp-content/uploads/2021/01/PSN02-Prevention-of-Money-Laundering-and-Countering-the-Financing-of-Terrorism-Digital-Payment-Token.pdf>

8. «Blockchain Act» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.coinfirm.com/wp-content/uploads/2021/01/59301.pdf>
9. Официальный сайт Швейцарского управления по надзору за финансовыми рынками FINMA [Электронный ресурс] // URL: <https://www.finma.ch/en/>
10. Официальный сайт Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег FATF [Электронный ресурс] // URL: <https://www.fatf-gafi.org/>
11. Официальный сайт Федерального финансового надзорного органа BaFin [Электронный ресурс] // URL: https://www.bafin.de/EN/Homepage/homepage_node.html
12. Закон о банковской деятельности Республики Германия (Kreditwesengesetz — KWG) [Электронный ресурс] // URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/kredwgf/>
13. <https://tech.onliner.by/2021/05/13/kak-otmyvayut-doxody-cherez-bitkoin>

© Бурякова Анастасия Олеговна (anastasiya.buryakova@inbox.ru), Варнаровский Андрей Владимирович (andrey.varnavsky@ingos.ru),
Иванова Полина Васильевна (polinaiva2018@yandex.ru), Соловьев Владимир Игоревич (vsoloviev@fa.ru),
Феклин Вадим Геннадьевич.

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Финансовый Университет при Правительстве РФ