

# ОБ АКТУАЛЬНОСТИ РАЗВИТИЯ ПРАВОВЫХ ОСНОВ АНТИКОРРУПЦИОННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ОБОРОТОМ ЦИФРОВЫХ ПРАВ И ЦИФРОВЫХ ВАЛЮТ РОССИИ<sup>1</sup>

## ON THE RELEVANCE OF THE DEVELOPMENT OF THE LEGAL FOUNDATIONS OF ANTI-CORRUPTION CONTROL OVER THE TURNOVER OF DIGITAL RIGHTS AND DIGITAL CURRENCIES OF RUSSIA

**V. Ponomorenko  
V. Soloviev**

*Summary.* Based on an overview of current trends in the regulation of the crypto market, the article substantiates the need to strengthen comprehensive (anti-corruption, anti-laundering, tax) regulation of the turnover of crypto assets. Proposals have been formulated for the development of the mechanism of anti-corruption control over the turnover of digital rights and digital currencies in Russia, among which is increased attention to the interaction of anti-corruption and tax control bodies, financial intelligence units in relation to the turnover of digital rights and digital currencies.

*Keywords:* digital rights, digital financial assets, utilitarian digital rights, digital currencies, anti-corruption control, AML/CFT, virtual assets, FATF, IMF.

**Понаморенко Владислав Евгеньевич**

Доктор юридических наук, профессор  
Всероссийская академия внешней торговли  
Министерства экономического развития Российской  
Федерации; Национальный исследовательский  
университет «Высшая школа экономики»  
AML@vavt.ru

**Соловьев Владимир Игоревич**

Доктор экономических наук, профессор  
Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации  
VSoloviev@fa.ru

*Аннотация.* В статье на основе обзора современных тенденций регулирования крипторынка обоснована необходимость усиления комплексного (антикоррупционного, антиотмывочного, налогового) регулирования оборота криптоактивов.

Сформулированы предложения по развитию механизма антикоррупционного контроля за оборотом цифровых прав и цифровых валют в России, среди которых — усиление внимания к взаимодействию органов антикоррупционного и налогового контроля, подразделения финансовой разведки в отношении оборота цифровых прав и цифровых валют.

*Ключевые слова:* цифровые права, цифровые финансовые активы, утилитарные цифровые права, цифровые валюты, антикоррупционный контроль, ПОД/ФТ, виртуальные активы, ФАТФ, МВФ.

**В**опрос организации комплексного государственного контроля за оборотом цифровых активов является актуальным во всем мире. С учетом имеющей в текущем году донастройки отечественного цифрового законодательства в соответствии с текущим моментом является актуальным формирование концептуальных, организационных и методологических

основ антикоррупционного контроля за оборотом цифровых прав и цифровых валют в России.

**Таксономия в области цифровых активов.** Прежде всего необходимо отметить различия в международной/зарубежной и отечественной таксономии в области цифровых активов.

<sup>1</sup> Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета.

Международные регуляторы придерживаются базового/зонтичного термина «виртуальные активы»/«криптоактивы»/«цифровые активы», уйдя от узкого и не соответствующего требованиям риск-ориентированного подхода понятия «криптовалюта».

Термин «криптоактивы» в качестве базового использует Совет по финансовой стабильности и регуляторы ЕС. Отказавшись от термина «виртуальные валюты», термин «виртуальные активы», как уже было сказано, теперь использует ФАТФ. Термин «цифровые активы» популярен в лексике регуляторов и профессиональных сообществ США, в лексике стран постсоветского пространства.

Базовое определение по «поручению» Группы Двадцати дает ФАТФ: «**Виртуальные активы** — средства цифрового выражения стоимости, которые могут торговаться или переводиться в цифровом виде и могут использоваться в целях платежей или инвестиций. Виртуальные активы не включают средства цифрового выражения фиатных валют, ценных бумаг и иных финансовых активов, уже охваченных требованиями в других разделах Рекомендаций ФАТФ»<sup>1</sup>.

В качестве базового можно использовать и определение, данное Органом банковского надзора ЕС (ЕБА) в своем Докладе<sup>2</sup> от января 2019 года: «**Криптоактив** означает актив, который:

- А) определяется главным образом криптографией и технологией распределенного реестра (DLT) или аналогичной технологией;
- Б) не эмитируется и не гарантируется центральным банком;
- В) может использоваться в качестве средства обмена и / или в инвестиционных целях и / или для доступа к товару или услуге».

Сложности вызывает таксономия **американских регуляторов**, которые, совместно с криптосообществом, очень плюралистичны в отношении наименования новых цифровых сущностей. Так, параллельно используются термины «конвертируемые виртуальные валюты» (терминология FinCEN), «виртуальные валюты» (терминология IRS и CFTC), «цифровые активы» (терминология SEC и преимущественно американского экспертного сообщества), «криптовалюта» (терминология IRS).

<sup>1</sup> FATF (2012–2022), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, France, www.fatf-gafi.org/recommendations.html

<sup>2</sup> Report with Advice for European Commission on Crypto-Assets. January 9 [Electronic resource] // EBA: web-site. 2019. URL: https://eba.europa.eu/documents/10180/2545547/EBA+Report+on+crypto+assets.pdf (дата обращения: 10.11.2020).

Все большее внимание регуляторов получают *стейблкоины*, проблематику рисков и регулирования которых курирует СФС. Под «стейблкоинном» (stablecoins) Совет понимает криптоактив, поддерживающий свою стабильную стоимость посредством привязки к другому активу или корзине активов. Они могут быть обеспечены фиатной валютой, товарами или поддерживаться алгоритмами. Под «глобальными стейблкоинами» Совет понимает стейблкоины с потенциальным глобальным охватом и возможностью быстрого масштабирования со стороны пользователей/держателей криптоактива<sup>3</sup>. Понятия стейблкоинов содержат американские и европейские проекты нормативных правовых актов.

Особую роль в современной картине цифровых активов играет третья форма фиатных денег — *цифровые валюты центрального банка (CBDC)*, за таксономию и регуляторику которых отвечает Банк международных расчетов<sup>4</sup>.

В качестве базовой (принятой многими международными и национальными регуляторами) **типологии** цифровых активов можно указать следующую:

1. Обменные (платежные) токены (*Exchange/Payment tokens*), они же криптовалюты.
2. Токены-ценные бумаги (*Security tokens*<sup>5</sup>).
3. Служебные (или сервисные, потребительские) токены (*Utility tokens*).

Стоит отметить существенные расхождения таксономии, используемой в современном российском «цифровом» законодательстве, с общепринятой международной и зарубежной лексикой.

**Правовое регулирование цифровых прав и цифровых валют в России.** В последние несколько лет в России были приняты несколько важных законов, сформировавших собою ядро цифрового законодательства.

- ♦ Федеральный закон от 18.03.2019 № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации»;
- ♦ Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении измене-

<sup>3</sup> Regulatory issues of stablecoins [Electronic resource] // FSB: web-site. October, 2019. URL: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P181019.pdf (дата обращения: 10.11.2020).

<sup>4</sup> Committee on Payments and Market Infrastructures, Markets Committee. Central bank digital currencies. [Electronic resource] // BIS. 2018. URL: https://www.bis.org/cpmi/publ/d174.pdf (дата обращения: 10.11.2020).

<sup>5</sup> В Швейцарии (FINMA) выступают как «asset tokens», в таксономии EBA и ESMA — как «investment-types tokens».

ний в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- ◆ Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- ◆ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»;
- ◆ Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 211-ФЗ «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы»/

Летом 2022 года данный свод дополнился еще двумя законами (посвященными налогообложению цифровых прав и запрету использования цифровых прав в качестве средства платежа):

- ◆ Федеральный закон от 14.07.2022 N324-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»;
- ◆ Федеральный закон от 14.07.2022 N331-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений статьи 5.1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

Текущие законодательные инициативы: законопроекты «О цифровых валютах», об административной и уголовной ответственности (№ 149255–8), об NFT (№ 126586–8).

**Базовые понятия** российского законодательства, регулирующего рынок цифровых прав и цифровых валют:

1. *Цифровыми правами* признаются названные в таком качестве в законе обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам. Осуществление, распоряжение, в том числе передача, залог, обременение цифрового права другими способами или ограничение распоряжения цифровым правом возможны только в информационной системе без обращения к третьему лицу (ст. 141.1 ГК РФ).

Понятие цифровых прав является зонтичным для понятий «цифровые финансовые активы» и «утилитарные цифровые права».

2. *Цифровыми финансовыми активами* признаются цифровые права, включающие:
  - ◆ денежные требования,

- ◆ возможность осуществления прав по эмиссионным цен. бумагам,
- ◆ права участия в капитале непубличного акционерного общества,
- ◆ право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг,

- которые предусмотрены решением о выпуске ЦФА, выпуск, учет и обращение которых возможны только путем внесения (изменения) записей в ИС на основе распредел. реестра, а также в иные ИС (ст. 1 Закона о ЦФА и ЦВ).

3. *К утилитарным цифровым правам* относятся:

1. право требовать передачи вещи (вещей);
2. право требовать передачи исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и (или) прав использования результатов интеллектуальной деятельности;
3. право требовать выполнения работ и (или) оказания услуг (ст. 8 Закона о краудфандинге).

4. *Цифровая валюта:*

- ◆ Электронные данные (цифровой код или обозначение), содержащиеся в информационной системе
- ◆ Предлагаются/принимаются в качестве средства платежа, не являющегося российской/ иностранной денежной единицей/ международной денежной или расчетной единицей
- ◆ Предлагаются/принимаются в качестве инвестиций
- ◆ Отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем, кроме оператора и/или узлов ИС
- ◆ Оператор/узлы обеспечивают только соответствие порядка выпуска данных и внесению/изменению записей в ИС её правилам (ст. 3 Закона о ЦФА и ЦВ).

Цифровая валюта не признается законом разновидностью цифровых прав, в то время как цифровой рубль не является разновидностью цифровой валюты.

Антикоррупционный контроль за оборотом цифровых прав и цифровых валют как актуальное направление государственной политики.

*Борьба с коррупцией и отмыванием коррупционных доходов* ведется под эгидой ООН и утвержденных организацией Целей устойчивого развития до 2030 года.

Так, Цель 16 называется «Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях». При этом в подпунктах 4–6 этой Цели раскрываются следующие ее положения:

- ◆ «16.4 К 2030 году значительно уменьшить незаконные финансовые потоки и потоки оружия, активизировать деятельность по обнаружению и возвращению похищенных активов и вести борьбу со всеми формами организованной преступности
- 5. 16.5 Значительно сократить масштабы коррупции и взяточничества во всех их формах
- 6. 16.6 Создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях».

*Международными правовыми актами в области противодействия коррупции являются:* Конвенция ООН против коррупции (3.10.2003), Конвенция ООН против транснациональной орг.преступности (15.11.2000), Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций (21.11.1997).

*Экстратерриториальные правовые акты в области противодействия коррупции:* FCPA (США), SAPIN DEUX (Франция), UK BA (Великобритания).

Зонтичным понятием по отношению к коррупционным преступлениям является понятие «*незаконные финансовые потоки*» (illicit financial flows, IFF). Коррупция является одним из основным источником незаконных финансовых потоков.

Организация Global Financial Integrity (GFI), определила незаконные финансовые потоки как «денежные средства, которые незаконно получены, переведены или использованы».

Эти средства, согласно GFI, поступают из следующих источников:

- ◆ уклонение от уплаты налогов,
- ◆ незаконное инвестирование в торговлю и злоупотребление трансфертным ценообразованием;
- ◆ преступная деятельность, включая торговлю наркотиками, торговлю людьми, незаконную торговлю оружием и контрабанду;
- ◆ *взяточничество и перемещение коррупционных доходов*<sup>1</sup>.

Таким образом, очевидна тесная связь между незаконными финансовыми потоками (НФП) и коррупцией, так как первые часто — результат последней. Коррупция является и источником НФП, и инструментом реализации отмывочных схем. Кроме того, НФП непропорционально наносят ущерб государственным учреждениям в развивающихся странах путем ограни-

чения предоставления общественных благ и подрыва стабильности и законности этих учреждений.

Эксперты отмечают<sup>2</sup>, что коррупция и IFFs могут быть связаны несколькими *способами*:

1. Коррупция может быть источником незаконных денежных фондов (взятки), которые с целью сокрытия могут быть включены в отмывочные схемы.
2. Коррупция может быть средством облегчения генерации НФП, например, через коррумпируемых налоговых администраторов, которые игнорируют незаконное уклонение от уплаты налогов.
3. Коррупция может быть средством предоставления возможности создания НФП в учреждениях, имеющих обязанности сообщать о подозрительных операциях. Например, банковский служащий не направляет сообщение о подозрительной операции компетентным органам, потому что он получил взятку.

Ключевым направлением борьбы с коррупцией является ПОД/ФТ. Так как оценочная практика ФАТФ является наиболее авторитетной и эффективной программой оценки уровня имплементации международного финансового стандарта, желание страны достигнуть высокого уровня соответствия FATF может обеспечить хорошую **точку входа** для борьбы с коррупционными преступлениями.

19 апреля 2022 года ФАТФ опубликовал отчет Report on the State of Effectiveness and Compliance with the FATF Standards<sup>3</sup>. Отчет основан на данных из отчетов о взаимной оценке ФАТФ и Региональных групп по типу ФАТФ, начиная с 2013 года, в которых оценивались сильные и слабые стороны национальных механизмов ПОД/ФТ.

В Отчете выделены пять угроз (предикатных преступлений) отмыванию денег: наркотрафик (18%); *коррупция* (16%); мошенничество и налоговые преступления (по 15%); организованная преступность (9%).

25 марта 2022 года МВФ выпустил Доклад «Крипта, коррупция и контроль движения капитала: межстрановые корреляции»<sup>4</sup>. Исследование МВФ показало, что исполь-

<sup>1</sup> <https://gfintegrity.org/>

<sup>2</sup> Addressing illicit financial flows for anti-corruption at country level. A primer for development practitioners. By Maria Helena Meyer Dolve and Saul Mullard. U4 Issue 2019: URL: <https://www.u4.no/publications/addressing-illicit-financial-flows-for-anti-corruption-at-country-level.pdf> (дата обращения: 10.09.2022)

<sup>3</sup> FATF (2022), Report on the State of Effectiveness Compliance with FATF Standards, FATF, Paris, URL: [www.fatf-gafi.org/publications/documents/effectiveness-compliance-standards.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/documents/effectiveness-compliance-standards.html) (дата обращения: 10.09.2022)

<sup>4</sup> Crypto, Corruption, and Capital Controls: Cross-Country Correlations. Prepared by Marwa Alnasaa, Nikolay Gueorguiev, Jiro Honda, Eslem

зование криптовалюты более распространено в странах, которые считаются коррумпированными или имеют более строгие меры контроля за движением капитала.

В докладе отмечается, что полученные данные свидетельствуют о том, что криптоактивы «могут использоваться для перевода доходов от коррупции или обхода мер контроля за движением капитала».

Псевдонимность криптоактивов (когда для транзакций требуется только цифровая идентификация) делает их потенциальным средством для создания незаконных потоков, включая коррупционные.

В соответствии с мировыми трендами **правовые инициативы, связанные с антикоррупционной политикой на рынке цифровых прав и цифровых валют**, появились и в России.

Так, 16 августа 2021 г. Президент РФ утвердил своим Указом Национальный план противодействия коррупции на 2021–2024 годы<sup>1</sup>, в соответствии с которым должны быть разработаны меры по антикоррупционному контролю за цифровыми финансовыми активами:

- ◆ Минфин с участием ЦБ должен предложить порядок осуществления проверки достоверности и полноты сведений о владении цифровыми финансовыми активами, цифровой валютой.
- ◆ Генеральная прокуратура должна предложить изменения в законодательство, которые помогут выявлять и пресекать коррупционные преступления с использованием цифровых финансовых активов и цифровой валюты.
- ◆ Следственный комитет, МВД и ФСБ должны до 1 марта каждого года предоставлять сводный аналитический отчет о новых формах проявления коррупции, связанных с использованием ЦФА и ЦВ.

В развитие этой темы, в апреле 2022 года принят Федеральный закон, *обязывающий кандидатов на выборах раскрывать информацию о своих расходах на приобретение цифровых финансовых активов и цифровой валюты*<sup>2</sup>.

Imamoglu, Paolo Mauro, Keyra Primus, and Dmitriy Rozhkov. March 2022 URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/03/25/Crypto-Corruption-and-Capital-Controls-Cross-Country-Correlations-515676> (дата обращения: 10.09.2022)

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202108160035?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 10.09.2022)

<sup>2</sup> Федеральный закон от 01.04.2022 №90-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 04.04.2022, №14, ст. 2203

Согласно новым правилам участвующие в выборах кандидаты обязаны предоставлять сведения о своих расходах, а также расходах супругов и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению ЦФА и цифровой валюты за последние три года, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруги (супруга) за три года, предшествующих сделке. Также должны предоставляться сведения об источниках средств на такую сделку.

В свою очередь, Комиссия Совета судей Российской Федерации по этике рассмотрела *запрос о праве судьи на владение, пользование и распоряжение личными цифровыми финансовыми активами, цифровой валютой*<sup>3</sup>. В документе указано, что закон «О статусе судей» устанавливает запрет на любое владение и (или) пользование иностранными финансовыми инструментами. Иностранная криптовалюта в этом смысле также отнесена к иностранным финансовым инструментам. Комиссия также обратила внимание на «повышенный риск ошибочного понимания и толкования достаточно нового и во многом еще не окончательно сформированного законодательства, регулирующего отношения, возникающие при выпуске, учете и обращении цифровых финансовых активов, обороте цифровой валюты в Российской Федерации».

В связи со сказанным необходимой видится разработка **методологии** контроля за цифровыми финансовыми активами, иными цифровыми правами и цифровой валютой в целях противодействия коррупции.

Предложения по развитию механизма антикоррупционного контроля за оборотом цифровых прав и цифровых валют в России:

- ◆ Необходимость большего и лучшего восприятия международной и зарубежной регуляторики в исследуемой сфере;
- ◆ Активизация подзаконного творчества и «мягко-правового» регулирования рынка цифровых прав и цифровых валют;
- ◆ Развитие коммуникаций между регуляторами рынка цифровых прав и цифровых валют и частным сектором;
- ◆ Углубление риск-ориентированного подхода, развитие пропорционального регулирования рынка цифровых прав и цифровых валют;
- ◆ Усиление внимания к взаимодействию органов антикоррупционного и налогового контроля, подразделения финансовой разведки в отношении оборота цифровых прав и цифровых валют.

<sup>3</sup> Заключение комиссии Совета судей Российской Федерации по этике от 23.08.2021 г. № 7-КЭ. URL: <http://www.ssrf.ru/dokumenty/zaklyucheniia/43169> (дата обращения: 10.09.2022)

## ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202108160035?index=0&rangeSize=1>
2. Федеральный закон от 01.04.2022 N90-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 04.04.2022, N14, ст. 2203
3. Заключение комиссии Совета судей Российской Федерации по этике от 23.08.2021 г. № 7-КЭ. URL: <http://www.ssr.ru/dokumenty/zakliucheniia/43169> (дата обращения: 10.09.2022)
4. Addressing illicit financial flows for anti-corruption at country level. A primer for development practitioners. By Maria Helena Meyer Dolve and Saul Mullard. U4 Issue 2019: URL: <https://www.u4.no/publications/addressing-illicit-financial-flows-for-anti-corruption-at-country-level.pdf> (дата обращения: 10.11.2020).
5. Committee on Payments and Market Infrastructures, Markets Committee. Central bank digital currencies. [Electronic resource] // BIS. 2018. URL: <https://www.bis.org/cpmi/publ/d174.pdf> (дата обращения: 10.11.2020).
6. FATF (2012–2022). International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, France, URL: [www.fatf-gafi.org/recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/recommendations.html) (дата обращения: 10.11.2020).
7. Graf von Luckner, Clemens, Carmen M. Reinhart, and Kenneth S. Rogoff (2021), “Decrypting New Age International Capital Flows,” NBER Working Paper 29337.
8. IMF (2022) Crypto, Corruption, and Capital Controls: Cross-Country Correlations. Prepared by Marwa Alnasaa, Nikolay Gueorguiev, Jiro Honda, Esem Imamoglu, Paolo Mauro, Keyra Primus, and Dmitriy Rozhkov. March. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/03/25/Crypto-Corruption-and-Capital-Controls-Cross-Country-Correlations-515676> (дата обращения: 10.11.2020).
9. IMF (2022). Behind the Scenes of Central Bank Digital Currency: Emerging Trends, Insights and Policy Lessons, IMF Fintech Note 2022/004, International Monetary Fund.
10. Regulatory issues of stablecoins [Electronic resource] // FSB: web-site. October, 2019. URL: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P181019.pdf> (дата обращения: 10.11.2020).
11. Report with Advice for European Commission on Crypto-Assets. January 9 [Electronic resource] // EBA: web-site. 2019. URL: <https://eba.europa.eu/documents/10180/2545547/EBA+Report+on+crypto+assets.pdf> (дата обращения: 10.11.2020).
12. Rogoff, Kenneth, 2017, The Curse of Cash: How Large-Denomination Bills Aid Crime and Tax Evasion and Constrain Monetary Policy, Princeton University Press; Chodorow-Reich, Gabriel, Gita Gopinath, Prachi Mishra, and Abhinav Narayan, 2020, “Cash and the Economy: Evidence from India’s Demonetization,” Quarterly Journal of Economics, 57–103.

© Пономоренко Владислав Евгеньевич (AML@vavt.ru), Соловьев Владимир Игоревич (VSoloviev@fa.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»