

# **КОНЦЕПЦИЯ**

## **законодательного регламентирования**

### **механизмов организации оборота цифровых валют**

Концепция законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют (далее - Концепция) определяет цели и задачи государственного регулирования деятельности по организации оборота цифровых валют.

#### **1. Общая характеристика и социально - экономические последствия реализации предлагаемого механизма**

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует законодательное регулирование такого высокорискованного финансового инструмента, как цифровая валюта (криптовалюта).

При этом за последние годы наблюдается существенный рост объемов денежных средств граждан Российской Федерации, вкладываемых в криптовалюты. По экспертным оценкам, гражданами Российской Федерации открыто более 12 миллионов криптовалютных кошельков, а объем средств на кошельках составляет порядка 2 трлн. рублей. Кроме того, по экспертным данным, Российская Федерация занимает 3-е место в мире по объему мировых майнинговых мощностей.

Правоохранительные органы в отсутствие законодательно установленной системы прослеживаемости крипто-финансовых потоков и информации об идентифицированных держателях цифровых валют не смогут эффективно реагировать на правонарушения и преступления, совершаемые с их использованием.

Полное отсутствие регулирования данной отрасли, равно как и установление запрета, приведет к увеличению доли теневой экономики, росту случаев мошенничества и дестабилизации отрасли в целом, в том числе по причине того, что количество аккаунтов в криптосервисах демонстрирует устойчивую динамику роста от года к году.

Установление правил оборота криптовалют и мер контроля позволят минимизировать угрозу стабильности финансовой системе и снизить использование криптовалют в противоправных целях, поскольку полный запрет сегмента операций, связанных с их оборотом невозможен.

Предлагаемые изменения в законодательстве направлены на формирование легального рынка криптовалют с установлением правил оборота и круга субъектов - участников операций с криптовалютами, а также требований к ним.

## **2. Цели и задачи государственного регулирования деятельности по организации оборота цифровых валют, а также ключевые меры по их достижению**

Целью государственного регулирования деятельности по организации оборота цифровых валют является интеграция механизма оборота цифровых валют в финансовую систему и обеспечение контроля за денежными потоками.

Для защиты прав и интересов инвесторов предлагается разделить их на квалифицированных и неквалифицированных, а также представляется необходимым создать условия для лицензирования криптовалютных площадок, которые будут обязаны иметь финансовые подушки безопасности по ликвидности и достаточности капитала, что в свою очередь будет обеспечивать интересы граждан.

Реализация концепции обеспечит создание необходимой нормативной правовой базы, позволит вывести из тени индустрию и создать возможность для осуществления легальной предпринимательской деятельности.

Формирование легального рынка также обеспечит возможность защиты прав физических и юридических лиц, контроля операций за счет их проведения с соблюдением требований ПОД/ФТ и будет способствовать появлению новых участников экономической деятельности, уплачивающих налоги и страховые взносы, что соответственно приведет к увеличению доходов бюджета.

## **3. Ключевые инициативы предлагаемого механизма регулирования**

В целях создания законодательных основ регламентирования механизмов оборота цифровых валют определены следующие направления.

### **1. Установление субъектного состава, включая функционал и требования к деятельности.**

Внесение изменений в законодательство, предусматривающих введение новых субъектов регулирования, по аналогии с регулированием "цифровых финансовых активов" - организатор системы обмена цифровых валют, информационная система организаторов системы обмена цифровых валют, оператор обмена цифровых валют.

#### **1) Организатор системы обмена цифровых валют.**

Требования:

а) банк с универсальной лицензией, имеющий право осуществлять операции открытия и ведения банковских счетов физических и юридических лиц, предоставлять электронные средства платежа, в том числе корпоративные электронные средства платежа (определяются правила выдачи, продления и отзыва лицензий, формируется список нарушений, в соответствии с которым лицензия может быть приостановлена, отозвана или ликвидирована);

б) наличие информационной системы и программного обеспечения, позволяющих обеспечить реализацию предусмотренного функционала (для мониторинга криптовалютных транзакций может использоваться цифровой сервис "Прозрачный блокчейн" - имеется в распоряжении у Росфинмониторинга. В этом случае соблюдается и требование использования отечественных программных продуктов в рамках импортозамещения. Применение иностранных сервисов со схожим функционалом невозможно, так как в них сохраняются запросы, сформированные пользователями). Сервис "Прозрачный блокчейн" позволяет:

определять параметры "нормальных", подозрительных и высокорисковых транзакций;

прослеживать цепочки перемещения цифровых финансовых активов;

создавать базу данных криптовалютных кошельков, связанных с осуществлением противоправной деятельности и финансированием терроризма;

создавать механизмы мониторинга поведения участников криптовалютного рынка с целью их идентификации, составления профилей участников и оценки их роли в экономической деятельности, а также выявления вероятности их участия в противоправной деятельности;

идентифицировать и классифицировать участников криптовалютных операций с использованием данных из открытых источников сети Интернет, социальных сетей и Даркнет ("скрытая сеть" - сегмент интернета, который скрыт из общего доступа, соединение устанавливается между доверенными пирами (участниками) в зашифрованном виде, с использованием нестандартных портов и протоколов);

создавать модели (типологии) связей между криптовалютными транзакциями и противоправной, в том числе террористической деятельностью, учитывая возможности конвертации криптовалюты в "фиатные" деньги (эмитируемые государством денежные средства);

сканировать сети Интернет и Даркнет для выявления кошельков, связанных с подозрительной деятельностью для целей ПОД/ФТ/ФРОМУ (противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения);

выявлять провайдеров услуг виртуальных активов, через которые происходит легализация и сокрытие средств, полученных преступным путем.

в) внесение в Реестр организаторов системы обмена цифровых валют;

г) наличие правил работы системы обмена цифровых валют согласованных с уполномоченным органом.

Функционал:

а) идентификация/упрощенная идентификация участников операции обмена цифровой валюты на фиатные денежные средства, включая информацию об устройстве, с которого осуществлена транзакция, а также персональные данные физического лица (имя, адрес, дата рождения, адрес электронной почты, номер телефона, номер телефона устройства, имя пользователя, пароль. Финансовая информация, данные банковского счета, включая номер банковского счета, номер, срок действия и CVC-код карты, используемой для приобретения виртуальных активов. Номера документов, удостоверяющих личность, копии документов, удостоверяющих личность, например, паспортные данные, водительские права. Фотография клиента. Дополнительно фиксируется информация о транзакции, включая дату, время, сумму, используемые валюты, данные получателя и отправителя);

б) проверка операции с цифровой валютой в целях выявления возможной связи с незаконной деятельностью;

в) контроль движения денежных средств, сопровождающих операцию с цифровой валютой, в том числе при взаимодействии клиента с иностранными биржами цифровых валют;

г) контроль операций клиентов оператора обмена цифровых валют по криптовалютным кошелькам, с использованием которых совершались операции в системе, информирование государственных органов в случае выявления нарушений действующего законодательства;

(задачи "б - г" могут быть решены с применением цифрового сервиса "Прозрачный блокчейн");

д) хранение информации о сделке (с указанием данных криптовалютных кошельков сторон сделки) в информационной системе (срок хранения информации - минимум 5 лет);

е) банковское обслуживание участников сделки (клиента и оператора обмена цифровых валют);

ж) по поручению оператора обмена цифровых валют проведение идентификации/упрощенной идентификации клиента;

з) предоставление данных по запросам уполномоченных органов власти в порядке, предусмотренном действующим законодательством (создание личных кабинетов, порядок составления, оформления, направления и верификации запросов);

и) предоставление клиентам справок по операциям, необходимым для целей предоставления данных в ФНС России;

к) проведение тестирования клиентов в целях выделения квалифицированных инвесторов, а также предоставление оператору обмена информации о статусе клиента для целей совершения последним операций с цифровой валютой.

2) *Оператор обмена цифровых валют.*

Оператор обмена цифровых валют, обладающий базовыми правами (модель р2р "обменника") - оператор обмена цифровых валют, осуществляющий обмен цифровой валюты на денежные средства или денежных средств на цифровую валюту, а также обмен одного вида цифровой валюты на другой и действующий от собственного имени и в своем интересе;

Оператор обмена цифровых валют, обладающий универсальными правами (модель "биржи") - оператор обмена цифровых валют, предоставляющий с использованием собственной информационной системы клиентам возможность совершения между собой (р2р платформы, цифровые "биржи") и (или) с оператором операций отчуждения, приобретения цифровых валют, обмен, а также хранение денежных средств клиентов на балансах клиентов у оператора обмена цифровых валют, обладающего универсальными правами, хранения доступов (ключей) к криптовалютным кошелькам/балансам клиентов (цифровые биржи).

Требования:

- а) российское юридическое лицо;
- б) относится к организациям, осуществляющим операции с денежными средствами в соответствии с требованиями Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма";
- в) соответствующий размер уставных капиталов для операторов обмена цифровой валюты, обладающих как универсальными, так и базовыми правами;
- г) регистрация в Реестре операторов обмена цифровых валют с указанием вида оператора обмена цифровых валют;
- д) наличие требований к системам безопасности для операторов обмена цифровых валют, обладающих универсальными правами;
- е) наличие правил обмена цифровых валют, согласованных с уполномоченным органом;
- ж) наличие счета/электронного кошелька, открытого у организатора системы обмена цифровых валют;
- з) наличие технической интеграции с системой оборота цифровых валют.

Функционал:

- а) обмен цифровой валюты на денежные средства и денежных средств на цифровые валюты с предоставлением информации о совершаемой операции организатору системы обмена цифровых валют (как непосредственно от своего имени (модель работы оператора цифровых валют, обладающих базовыми правами), так и через сопоставление заявок разных клиентов (модель работы оператора обмена цифровых валют, обладающих универсальными правами));

б) идентификация/упрощенная идентификация клиента, в том числе с привлечением организатора системы обмена цифровых валют;

в) предоставление данных о планируемой к совершению операции организатору системы обмена цифровых валют.

Указанные требования (необходимость получения лицензии (разрешения) у финансового регулятора, требования к минимальному уставному капиталу, разделение видов операторов, участвующих в операциях с цифровой валютой, установление требований к безопасности информационных систем таких субъектов) соответствуют существующим международным практикам регулирования операций с цифровыми валютами (например, в таких странах, как Швейцария, Белоруссия, данные требования соответствуют общим требованиям Евросоюза).

### *3) "Иностранная биржа цифровых валют".*

Покупка и продажа цифровых валют возможна на иностранной бирже. К иностранной бирже цифровых валют также предъявляются отдельные требования для осуществления деятельности на территории Российской Федерации.

Требования:

а) наличие представительства биржи на территории России;

б) наличие технической интеграции с системой российского организатора системы обмена цифровых валют;

в) наличие договора с организатором системы обмена цифровых валют, которым предусматривается установление запрета вывода денежных средств клиента с иностранной площадки на счета/электронные кошельки, отличные от счета/электронного кошелька клиента у организатора системы оборота цифровой валюты;

г) запрет выступать иностранными биржами цифровых валют юридическим лицам, зарегистрированным в государствах или на территориях, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны), перечень которых утверждается Минфином России;

д) наличие разрешения или лицензии на осуществление биржевой деятельности по операциям с цифровой валютой в соответствии с требованиями законодательства страны местонахождения иностранной биржи цифровых валют (при наличии такого требования по применимому законодательству).

### *4) Клиенты.*

Требования:

а) юридические лица и физические лица, в отношении которых проведена процедура идентификации/упрощенной идентификации;

б) наличие счета или электронного кошелька у организатора системы обмена цифровых валют.

Подразумевается разделение клиентов - физических лиц на квалифицированных и неквалифицированных инвесторов для целей совершения операций с цифровыми валютами через прохождение тестирования в системе организатора системы обмена цифровых валют с последующим установлением лимитов совершения операций для неквалифицированных инвесторов.

## 2. Клиентский путь и механизм совершения операций.

1) Для совершения операций по покупке или продаже цифровой валюты клиенту (физическому или юридическому лицу) необходимо:

пройти идентификацию и открыть (уже иметь) счет (электронный кошелек) у организатора системы обмена цифровых валют;

пройти идентификацию и открыть у оператора обмена цифровых валют криптовалютный кошелек, привязанный к счету (электронному) кошельку клиента в информационной системе организатора системы обмена цифровых валют.

2) При покупке или продаже цифровой валюты оператор обмена цифровых валют сообщает организатору системы оборота цифровой валюты информацию о криптовалютном кошельке клиента, который планирует совершить операцию, и о деталях совершаемой операции. Организатор системы обмена цифровых валют проводит проверку планируемой операции криптовалютного кошелька на предмет возможной связи с незаконной деятельностью в рамках ПОД/ФТ. После проверки операции организатор системы обмена цифровых валют направляет подтверждение о возможности операции оператору обмена цифровых валют. После получения подтверждения от организатора системы обмена цифровых валют оператор обмена цифровых валют перечисляет цифровую валюту на криптовалютный кошелек клиента, денежные средства списываются со счета/электронного кошелька клиента и перечисляются на счет/электронный кошелек оператора обмена цифровых валют (или наоборот, если речь идет о продаже).

3) В информационной системе обмена цифровых валют формируется запись о совершенной сделке с указанием данных о сумме, номере криптовалютного кошелька.

Движение денежных средств при купле-продаже цифровых валют осуществляется исключительно по счетам/электронным кошелькам клиента и оператора обмена цифровых валют, открытым у организатора системы обмена цифровых валют.

Покупка или продажа цифровой валюты возможна на иностранной бирже цифровых валют, имеющей договор с организатором системы обмена цифровых валют.

Договором с иностранной биржей должно быть предусмотрено предоставление организатору системы обмена цифровых валют всей необходимой информации об операциях клиента.

При зачислении или списании денежных средств на/с баланс(а) клиента на иностранной бирже цифровых валют клиент указывает организатору системы обмена цифровых валют номер своего кошелька, используемого для операций на площадке.

В информационной системе обмена цифровых валют делается запись об операции.

Расчеты денежными средствами при купле-продаже цифровых валют на иностранной бирже цифровых валют, равно как и расчеты пополнения баланса клиента или вывода денежных средств с баланса клиента, на такой площадке должны совершаться исключительно по счетам/кошелькам клиента, открытым у организатора системы обмена цифровых валют.

### 3. Определение органов, осуществляющих регулирование, контроль и надзор.

Распределение полномочий между федеральными органами исполнительной власти должно охватывать все стороны деятельности провайдеров услуг виртуальных активов:

выдача, продление, аннулирование лицензий (и другие операции) на осуществление сделок с виртуальными активами;

формирование инструкций для профессиональных участников рынка виртуальных активов;

надзор за соблюдением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и мониторинг соответствия стандартам ФАТФ;

надзор за исполнением норм режима налогообложения для резидентов и нерезидентов;

надзор за соблюдением законодательства в российской доменной зоне Интернет;

контроль за соблюдением всех видов нормативных правовых актов.

В роли надзорных органов в рамках своих компетенций могут выступать Минфин России, Росфинмониторинг, ФНС России, Минцифры России, Генпрокуратура Российской Федерации и Банк России,.

## **4. Реализация концепции**

В связи с введением нового регулирования потребуются внесение изменений в Федеральный закон "О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" или разработка нового федерального закона.



Реализацию предложений, отраженных в концепции, возможно осуществить в рамках доработки проектов федеральных законов:

1) законопроекта № 1065710-7 "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации" - 17 февраля 2021 г. принят в первом чтении Государственной Думой, который предусматривает обязанность декларирования сведений по операциям, связанным с использованием цифровой валюты, в случае, если сумма этих операций составит более 600 тыс. рублей, а также налоговую ответственность за непредставление в налоговые органы в установленный срок соответствующей информации об обороте средств и об остатке цифровой валюты, и за неуплату (неполную уплату) налога по операциям, расчеты по которым осуществлялись с использованием цифровой валюты;

2) законопроекта "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", который предусматривает административную ответственность за организацию незаконного оборота цифровых финансовых активов и нарушение правил совершения сделок с ними, а также за организацию незаконного приема цифровой валюты в качестве встречного предоставления. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, а также составление протоколов в сфере незаконного оборота цифровых финансовых активов в рамках законопроекта отнесено к компетенции Банка России, а в сфере незаконного оборота цифровой валюты отнесено к компетенции ФНС России;

3) законопроекта "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации", который предусматривает ответственность за уклонение от обязанности декларирования сведений об операциях, связанных с использованием цифровой валюты, а также предусматривает, что совершение преступления с использованием цифровой валюты является обстоятельством,отягчающим наказание. Данные преступления отнесены к подсудности следователей Следственного комитета Российской Федерации;

4) законопроекта "О внесении изменений в статью 71 Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма", который предусматривает обязанность субъектов ПОД/ФТ направлять в Росфинмониторинг информацию об операциях с цифровыми валютами.