

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2025.87.74.022

Финансовый контроль в отношении цифровых активов в зарубежных государствах

Вожагов Максим Вадимович

Аспирант,
Кафедра финансового права,
Московский государственный юридический
университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА),
125993, Российская Федерация, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9;
e-mail: mvozhagov@bk.ru

Аннотация

В статье исследуется и анализируется зарубежный опыт проведения финансового контроля в отношении операций с цифровыми активами. Автором разделяются страны на группы в зависимости от их подхода к управлению рынком цифровых активов, выявляются соответствующие закономерности и базовые принципы, встречаемые в рассматриваемых государствах. Автором подробно исследуется опыт стран с наиболее развитыми финансовыми рынками, среди которых: государства-члены Европейского Союза, США, Япония, Швейцария. Проводится сравнительно-правовой анализ зарубежной и российской контрольно-надзорной подсистемы рынка цифровых активов.

Для цитирования в научных исследованиях

Вожагов М.В. Финансовый контроль в отношении цифровых активов в зарубежных государствах // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 9А. С. 180-187. DOI: 10.34670/AR.2025.87.74.022

Ключевые слова

Цифровые финансовые активы, цифровая валюта, цифровые активы, финансовый рынок, цифровизация, финансовый контроль, регулирование, сравнительно-правовой анализ.

Введение

Несмотря на недружественные действия ряда государств, следует отметить, что Россия стремится в мировое экономическое и правовое пространство и остается интегрированной в мировую экономику.

Соответствие мировым стандартам и практикам важно для создания благоприятных условий для эффективной внешне-экономической деятельности с использованием цифровых активов, таким образом, при рассмотрении возможных моделей финансового контроля, использование опыта зарубежных стран является крайне важным, так как позволяет выявлять наиболее эффективные инструменты и обеспечивать их внедрение.

Основная часть

На сегодняшний день международное сообщество не установило единых подходов к регулированию цифровых активов: криптовалют и токенов. Совет по финансовой стабильности подчеркивает направления, нуждающиеся в особом внимании со стороны государственных регулирующих органов в сфере цифровых активов:

- 1) Увеличение вовлеченности банков в экосистемы цифровых активов, которые пока не подлежат регулированию.
- 2) Рост доли институциональных инвесторов в цифровых активах с использованием высоких кредитных плеч.
- 3) Увеличение использования цифровых активов для расчетов.
- 4) Увеличение роли платформ для торговли цифровыми активами в финансовом секторе.
- 5) Увеличение финансовых убытков из-за волатильности цен.
- 6) Снижение доверия к цифровым активам.
- 7) Стремительный рост DeFi-экосистем без идентифицируемых ответственных посредников.
- 8) Увеличение различий в регулировании цифровых активов между странами, что способствует регуляторному арбитражу и системным рискам ["IMF-FSB Synthesis Paper: Policies for Crypto-Assets", 2023].

Несмотря на общность рисков, с которыми сталкивается мировое экономическое пространство, к регулированию финансового контроля, нацеленного на предотвращение соответствующих рисков не выработано единого подхода. На данный момент, в зависимости от подхода стран к регулированию рынка цифровых активов, можно выделить 5 условных групп:

Группа 1: цифровые активы признаны законным средством платежа.

К указанной группе относятся страны с крайне низким уровнем экономического развития и устойчивости внутренней валюты, в этих странах любые цифровые активы (в том числе децентрализованная криптовалюта: биткоин) могут быть использованы в качестве средства платежа.

Группа 2: в отношении цифровых активов отсутствуют устойчивые нормы правового регулирования, оборот цифровых активов специально не регламентируется.

В определенных государствах либо регионах цифровые активы допускается применить в качестве средства расчетов, при этом местные регулирующие органы разрабатывают правила и осуществляют идентификацию участников таких операций.

Группа 3: в отношении цифровых активов действует запрет на использование в

качестве средства платежа.

Множество стран, относящихся к рассматриваемой категории, используют уникальную правовую практику в отношении цифровых активов. В указанных юрисдикциях расчеты с использованием цифровых активов строго запрещены, однако отсутствует запрет на проведение операций по торговле и инвестированию с использованием цифровых активов.

Группа 4: в отношении любых операций с цифровыми активами действуют существенные ограничения.

В ряде государств установлены строгие ограничения на обращение цифровых валют, включая полный запрет на их обращение, что обусловлено стремлением контролировать денежные потоки и обеспечивать безопасность финансового сектора.

Группа 5: Полный запрет в отношении любых операций с цифровыми активами.

При выстраивании комплексной системы финансового контроля в отношении цифровых активов следует ориентироваться, в первую очередь, на группы стран 2-4. Именно в указанных странах в наибольшей степени поощряется конкуренция и стимулируются инновации со стороны частного бизнеса и государства. Представляется, что наиболее оптимальной стратегией для российского законодателя, на данный момент, станет ориентир на опыт государств из 3 группы.

Анализ опыта зарубежных государств, безусловно, представляет очевидный научный интерес. Крайне важно исследовать многогранные подходы к финансовому контролю, включая опыт стран, выстраивающих наиболее эффективные механизмы взаимодействия с рынком цифровых активов.

Европейский союз

Говоря о выстраивании экосистемы правового регулирования цифровых активов, следует отметить, что одним из наиболее комплексных нормативных актов об обороте цифровых активов, среди зарубежных государств, на данный момент, является предложение по единому регулированию рынка криптоактивов (Markets in Crypto-assets, MiCA, Регламент) ["Markets in Crypto-assets, MiCA", [www](http://www.efsa.europa.eu/en/consultations/consultation/markets-in-crypto-assets)], представляющей собой обширный набор нормативных мер для европейских криптоактивов и является частью Стратегии цифровых финансов Еврокомиссии, включающей законодательное предложение о пилотном тестировании решений в области торговли и расчетов финансовых услуг с использованием технологии распределенного реестра.

Несмотря на то, что MiCA не рассматривает вопросы контроля в деталях, она концентрируется на регулировании поставщиков услуг, связанных с криптоактивами (CASP). Эти компании получают право осуществлять профессиональную деятельность в сфере операций с цифровыми активами и к таким компаниям предъявляются особые, повышенные требования в части: уставного капитала, требований к управлению и порядку принятия управленческих решений, структуре собственности и многому другому.

Таким образом, европейское правовое регулирование делает особый акцент на предварительном финансовом контроле в целях предотвращения рисков совершения противоправных операций на рынке цифровых активов.

Соединенные Штаты Америки

Традиционно считается, что одним из наиболее развитых систем регулирования финансовых рынков в мире является система, развивающаяся в США. Несмотря на активное развитие рынка цифровых активов в США, какого-либо единого федерального регулирования не сформировано. Финансовые органы, а также органы штатов признают перспективу развития рынка цифровых активов в США, а также систематически публикуют отдельные

самостоятельные разъяснения, отражающие базовый подход регуляторов к рынку, однако полноценный подход в США так и не был сформирован.

Финансовый контроль распространяется также на иные типы цифровых активов. В частности, сделки, связанные с данными активами, подпадают под регулирование антитеррористического и антикоррупционного законодательства. По сведениям Федеральной резервной системы США, (ФРС), биткойн и аналогичные ему криптовалюты, используемые в качестве средства расчета, не подпадают под юрисдикцию указанной организации.

Законодательный акт о банковской тайне предписывает осуществление обязательного финансового мониторинга в пределах страны, тогда как контроль за соответствием требований осуществляется при содействии Сети по борьбе с финансовыми преступлениями (FinCEN). Все финансовые организации, зарегистрированные в FinCEN, включая банки, компании, проводящие переводы, и валютных трейдеров, следуют данному законодательному предписанию.

Среди ключевых элементов внедряемых мер следует выделить:

- разработка внутренней нормативной документации по ПОД/ФТ;
- назначение ответственного сотрудника, контролирующего соблюдение требований законодательства в сфере ПОД/ФТ;
- непрерывное обучение персонала методам выявления подозрительных операций в рамках процедур комплаенса;
- проведение независимого аудита для целей оценки эффективности реализуемых мер [Dewey, 2021].

Дополнительные механизмы финансового контроля в отношении цифровых активов в США выстраиваются на уровне штатов и направлено на разработку единых правил лицензирования деятельности, связанной с совершением операций с виртуальными активами и формированием единых реестров участников системы обращения виртуальных активов.

Наибольшее количество лицензий для операторов, занимающихся цифровыми валютами, выдано в Нью-Йорке. Согласно положениям 23 NYCRR 200.2(q), выполнение операций с цифровыми активами требует наличия лицензии BitLicense, выданной Департаментом финансовых услуг.

Швейцарская Конфедерация

Одной из наиболее прогрессивных стран в части правового регулирования цифровых активов является Швейцарская Конфедерация. Именно Швейцарскими регуляторами был сформулирован основной подход к классификации цифровых активов, в 2018 г. Служба по надзору за финансовыми рынками Швейцарии выпустила Руководство, содержащее классификацию различных видов токенов с учетом экономической функции, выполняемой соответствующим активом [Favre, Houdrouge, Elsener, [www](http://www.assf.ch)].

В Швейцарии операции с платежными и утилитарными цифровыми активами квалифицируются как финансовое посредничество, которое регулируется законодательством и требует соответствующего лицензирования.

К финансовому посредничеству в Швейцарии относятся, например:

- услуги, связанные с платёжными операциями, в частности, переводы с использованием цифровых активов;
- торговля цифровыми активами;
- управление цифровыми активами.

Деятельность по осуществлению финансового посредничества в Швейцарии подлежит

лицензированию от FINMA. Например: Лицензия Fintech FINMA ["Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG)", [www](#)].

Финансовые посредники обязаны соблюдать нормы законодательства, нацеленного на предотвращение отмывания денег. Одним из подобных обязательных требований выступает принцип «знай своего клиента» (KYC), воплощённый в обязательных стандартах, применяемых в банковской сфере.

Операции с цифровыми активами в Швейцарии подлежат налогообложению в соответствии с профильным налоговым законодательством, в частности: подоходному налогу, налогу на прирост капитала, налогу на имущество. Налоговый контроль в отношении операций с цифровыми активами осуществляется налоговой службой Швейцарии ["Пояснительная брошюра для частных лиц. Кантон Цуг. Финансовый департамент. Налоговая администрация, Криптовалюты", [www](#)].

Япония

Япония является одним из передовых государств с точки зрения финансово-правового регулирования операций с цифровыми активами. Финансовый контроль в отношении цифровых активов в Японии устанавливается Законом о платежных услугах ["The Payment Services Act № 59 of 24.06.2009", [www](#)]. Примечательно, что поправки в названный закон были сформулированы после хищения криптовалюты в результате атаки на биржу Coincheck ["The Report from Study Group on Virtual Currency Exchange Services", [www](#)].

Участники финансового рынка обязаны аккредитовываться в качестве поставщиков обменных услуг цифровыми валютами. К кандидатам предъявляются строгие требования.

- минимальный размер уставного капитала;
- сумма чистых активов не ниже нуля;
- использование виртуальных систем, позволяющих обеспечить защиту прав получателей финансовых услуг [Kawai, Nagase, Tan, [www](#)].

К провайдерам финансовых услуг при совершении операций с цифровыми активами также предъявляется ряд специальных требований, к которым, в частности, относятся соблюдение правил комплаенса «знай своего клиента», а также запись транзакций и обязанность по сообщению о подозрительных операциях в регулирующие органы.

Гонконг

Регулирование цифровых активов в Китайской народной республике, установившей строгие запреты на операции с цифровыми активами и Гонконге демонстрирует резкие различия. Гонконг, являясь автономной территорией, устанавливает благоприятные условия для криптовалют и финтех-компаний. Местные власти стремятся использовать уже действующую правовую базу, предпочитая не вводить новые законы, и тем самым создают условия, способствующие прогрессу сектора [Lim, Yiu, [www](#)].

В Гонконге получение лицензии является обязательным для осуществления деятельности в области цифровых активов. Регулирующие органы настоятельно требуют наличия лицензии для проведения любых операций с токенами, включая их продажу, а также для предоставления консультационных, посреднических и сопутствующих услуг в соответствии с законодательным актом, касающимся ценных бумаг и фьючерсов.

Цифровые активы, выполняющие функции платежного инструмента: платежные токены также являются частью финансового рынка Гонконга. В соответствии с позицией регуляторов, соответствующие активы квалифицируются в качестве виртуального товара ["Hong Kong Monetary Authority", [www](#)].

Ключевым направлением финансового контроля в отношении цифровых активов в Гонконге является противодействие отмыванию денежных средств при совершении операций с цифровыми активами. Участники рынка обязуются получить необходимые лицензии в соответствии с Ордонансом о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма.

На текущий момент Россия, как и весь развитый мир, находится в поиске баланса в системе правового регулирования цифровых активов. Сохраняется определенная дискуссия на уровне органов государственной власти, в научной среде, а также среди технологических предпринимателей и юристов касательно отдельных вопросов правового регулирования, вместе с тем, уже сейчас можно с уверенностью отметить, что Россией была сделана ставка на развитие рынка цифровых активов, законодатель видит в цифровом сегменте финансового рынка очевидные перспективы, так что указанные технологии будут развиваться и далее.

Говоря подходах к финансовому контролю в отношении цифровых активов, следует отметить, что ни в одной из зарубежных стран на текущий момент не выделены какие-либо фундаментальные подходы к контролю, существенно отличные от тех подходов, которые используются при обеспечении финансового контроля на традиционном финансовом рынке. На текущий момент юридические механизмы осуществления финансового контроля предполагают использование диспозитивных методов, связанных с наложением определенных обязанностей на участников рынка цифровых активов.

Сквозной анализ опыта зарубежных стран показывает нам, что подход контролирующих органов к контролю в отношении цифровых активов не отличается значительным образом от подхода к финансовому контролю в целом. Регулирование и контроль за цифровыми активами остаётся на начальной стадии во всём мире, некоторые страны ведут более активную деятельность по финансовому контролю, как правило, в форме проведения проверок и принятия мер принуждения, но в целом, содержание контрольно-правовых правоотношений в сфере цифровых активов остается во многом неопределённым, ключевыми вопросами, стоящими перед регуляторами являются:

- 1) какие именно правоотношения являются объектами финансового контроля;
- 2) какие мероприятия финансового контроля могут быть проведены в отношении цифровых активов.

При этом на данный момент стабильность и прозрачность законодательства о цифровых активах, является одним из факторов роста привлекательности юрисдикции для развития технологического бизнеса, таким образом, чем активнее будет развиваться законодательство о цифровых активах и эффективней становиться система финансового контроля, тем привлекательней и современной станет экономика стран.

Важно отметить, что эффективное регулирование новых финансовых технологий основано на скоординированном взаимодействии между контролируемыми ведомствами и участниками финансового сектора. Данная модель регулирующих практик, характерная для зарубежных и международных структур, охватывает вопросы, связанные с криптовалютами и распределительными реестрами. В большинстве случаев применяется система «мягкого регулирования», заключающаяся в разъяснении непонятных аспектов участникам рынка по запросу, без правового закрепления терминов.

Среди наиболее релевантных по отношению к рынку цифровых активов инструментов контроля следует отнести:

- технологию распределённых реестров;

- технологические решения нетрадиционного контроля (например - мониторинг социальных сетей);
- технологии искусственного интеллекта;
- Бизнес-аналитика (BI) и геопрограмственный анализ, а также многие иные решения.

Заклучение

Анализ опыта зарубежных государств показывает нам, что идеальная модель контроля в отношении цифровых активов не выработана. Вместе с тем, неизменными факторами успеха, очевидно, являются: развитие механизмов прямых и обратных связей для целей получения откликов от представителей рынка; внедрение новых технологических инструментов, позволяющих использовать принципиально новые механизмы контроля; акцент на предварительном финансовом контроле и на выстраивании системы эффективных базовых требований, предъявляемых к участникам рынка.

Библиография

1. Guidance for Enquiries Regarding the Regulatory Framework for Initial Coin Offerings (ICOs). Swiss Financial Market Supervisory Authority (FINMA). 2018. 11 p.;
2. Dewey J. Blockchain & Cryptocurrency Regulation 2021. USA. С. 74.;
3. Markets in Crypto-assets, MiCA [Электронный ресурс] URL: <https://www.esma.europa.eu/esmas-activities/digital-finance-and-innovation/markets-crypto-assets-regulation-mica> (дата обращения: 16.12.2024);
4. The Virtual Currency Regulation Review: Switzerland / O. Favre, T. Houdrouge and F. Elsener // URL: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-virtual-currency-regulation-review/switzerland> (дата обращения: 25.05.2025);
5. The Payment Services Act № 59 of 24.06.2009 // URL: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?vm=02&re=02&id=3078&lv m=02>. (дата обращения: 25.05.2025);
6. The Report from Study Group on Virtual Currency Exchange Services ; В Японии намерены проверить все криптобиржи после кражи хакерами \$ 530 млн с Coincheck // Finversia. (дата обращения: 25.05.2025);
7. The Virtual Currency Regulation Review: Japan / K. Kawai, T. Nagase, Huan Lee Tan // URL: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-virtual-currency-regulation-review-edition-3/1230193/japan> (дата обращения: 25.05.2025);
8. Hong Kong Monetary Authority// URL: <https://www.hkma.gov.hk/eng/news-and-media/press-releases/2015/02/20150211-3/>.

Financial Control of Digital Assets in Foreign States

Maksim V. Vozhagov

Graduate Student,
Department of Financial Law,
O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
125993, 9 Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: mvozhagov@bk.ru

Abstract

The article investigates and analyzes foreign experience in conducting financial control over digital asset transactions. The author categorizes countries into groups depending on their approach to digital asset market management, identifies corresponding patterns and basic principles found in

the examined states. The author thoroughly examines the experience of countries with the most developed financial markets, including: European Union member states, USA, Japan, Switzerland. A comparative legal analysis of foreign and Russian control-supervision subsystems of the digital asset market is conducted.

For citation

Vozhagov M.V. (2025) Finansovyy kontrol' v otnoshenii tsifrovyykh aktivov v zarubezhnykh gosudarstvakh [Financial Control of Digital Assets in Foreign States]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (9A), pp. 180-187. DOI: 10.34670/AR.2025.87.74.022

Keywords

Digital financial assets, digital currency, digital assets, financial market, digitalization, financial control, regulation, comparative legal analysis.

References

1. Guidance for Enquiries Regarding the Regulatory Framework for Initial Coin Offerings (ICOs). Swiss Financial Market Supervisory Authority (FINMA). 2018. 11 p.;
2. Dewey J. Blockchain & Cryptocurrency Regulation 2021. USA. C. 74.;
3. Markets in Crypto-assets, MiCA [Электронный ресурс] URL: <https://www.esma.europa.eu/esmas-activities/digital-finance-and-innovation/markets-crypto-assets-regulation-mica> (дата обращения: 16.12.2024);
4. The Virtual Currency Regulation Review: Switzerland / O. Favre, T. Houdrouge and F. Elsener // URL: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-virtual-currency-regulation-review/switzerland> (дата обращения: 25.05.2025);
5. The Payment Services Act № 59 of 24.06.2009 // URL: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?vm=02&re=02&id=3078&lv=02>. (дата обращения: 25.05.2025);
6. The Report from Study Group on Virtual Currency Exchange Services ; В Японии намерены проверить все криптобиржи после кражи хакерами \$ 530 млн с Coincheck // Finversia. (дата обращения: 25.05.2025);
7. The Virtual Currency Regulation Review: Japan / K. Kawai, T. Nagase, Huan Lee Tan // URL: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-virtual-currency-regulation-review-edition-3/1230193/japan> (дата обращения: 25.05.2025);
8. Hong Kong Monetary Authority// URL: <https://www.hkma.gov.hk/eng/news-and-media/press-releases/2015/02/20150211-3/>.