

Исх. № _____-24 от «27» ноября 2024 г.

**Уполномоченным государственным органам
Кыргызской Республики**

Ознакомившись с проектом Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере виртуальных активов», Объединение юридических лиц «Ассоциация участников рынка виртуальных активов» (далее – «Ассоциация»), представляющее интересы сообщества поставщиков услуг виртуальных активов Кыргызской Республики, выступает решительно против ряда нововведений, считая их нецелесообразными.

Так, указанным законопроектом предлагается закрепить возможность создания в Кыргызской Республике нового участника рынка виртуальных активов¹ – криптобанк, под которым понимается юридическое лицо, зарегистрированное на территории Кыргызской Республики и предоставляющее в качестве предпринимательской деятельности один или несколько видов банковских услуг, связанных с виртуальными активами, на основании лицензии, выданной в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О банках и банковской деятельности».

Между тем, в результате проведенного авторами настоящего письма сравнительного анализа правового регулирования в части оборота криптовалют, принятого в ряде иностранных юрисдикций², узаконивших операции с виртуальными активами, **«криптобанк» – как самостоятельный субъект финансового сектора страны – не был выявлен ни в одном из рассмотренных правовых порядков:** государства идут по пути предоставления действующим лицензированным поставщикам услуг виртуальных активов / банковским учреждениям возможности получения банковской лицензии (для ПУВА) / лицензии на операции с виртуальными активами (для банков) соответственно.

К примеру, в августе 2019 года швейцарский регулятор FINMA впервые выдал двум блокчейн-компаниям (SEBA Crypto и Sygnum) банковские лицензии.

Таким образом, зарубежные правовые порядки стремятся к созданию симбиоза между услугами банков услугами и услугами в области блокчейн-технологий и виртуальных активов, предоставляя компаниям право на получение набора необходимых лицензий (фрагментарное лицензирование).

Более того, уже сейчас любой из кыргызских банков вправе с согласия Национального банка Кыргызской Республики оказывать услуги в области

¹ В текущей редакции Закона о виртуальных активах закреплён субъектный состав профессиональных участников рынка виртуальных активов, который выглядит следующим образом: оператор торгов виртуальных активов (криптовиржа), оператор обмена виртуальных активов и майнер.

² Так, в качестве нормативной базы для проведения сравнительного анализа использовались законодательные акты Швейцарии, Объединённых Арабских Эмиратов, Германии, Сальвадора и Сингапура.

виртуальных активов – перевод, хранение (управление) и первичное размещение виртуальных активов³.

Следовательно, актуальная нормативно-правовая база Кыргызской Республики предоставляет любому коммерческому банку – при условии выполнения ряда обязательных требований – возможность оказания услуг на стыке фиатных денег и криптовалют. И, по мнению Ассоциации, поступательная доработка текущего правового регулирования видится более предпочтительным вариантом, нежели закрепление в правовой системе Кыргызской Республики отдельного института криптобанка.

Далее Ассоциацией будут прокомментированы конкретные положения законопроекта, содержащие в себе юридические противоречия, а также политические риски, от которых, по мнению Ассоциации, следует отказаться, в результате чего, однако, потребуется направление законопроекта на доработку.

1. Предлагаемая норма (пункт 21 части 1 статьи 4 Закона Кыргызской Республики «О виртуальных активах»):

«Криптобанк – юридическое лицо, зарегистрированное на территории Кыргызской Республики, которое в качестве предпринимательской деятельности предоставляет один или несколько видов банковских услуг, связанных с виртуальными активами, **на основании лицензии, выданной в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О банках и банковской деятельности».** При получении лицензии криптобанк вправе осуществлять любые предусмотренные настоящим законом виды деятельности, связанные с цифровыми активами, без получения дополнительных лицензий. Для осуществления банковских операций криптобанками отдельная лицензия не требуется»

Комментируемая норма предусматривает, что криптобанк будет получать лицензию в соответствии с положениями Закона о банках и банковской деятельности. Между тем, предлагаемая к включению в текст Закона о виртуальных активах статья 19-1 посвящена процедуре лицензирования криптобанка и не содержит отсылок к Закону о банках и банковской деятельности.

Кроме того, в силу предлагаемой редакции абзаца 1 части 1 статьи 14-1 Закона о виртуальных активах «криптобанком является юридическое лицо, создаваемое в организационно-правовой форме акционерного общества (закрытого или открытого) и правомочное осуществлять криптобанковскую деятельность на основании соответствующей **лицензии, выдаваемой Национальным банком, в соответствии с настоящим Законом и нормативными правовыми актами Национального банка**».

Таким образом, налицо явная несогласованность правовых норм, отсылающих к разным законам в части лицензирования криптобанковской деятельности, что является недопустимым с точки зрения части 2 статьи 11 Закона Кыргызской Республики от «20» июля 2009 г. № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

Следует также заметить, что любая выдача лицензий на осуществление деятельности криптобанка приведет к нарушению п. 3 ч. 1 ст. 70 Договора о Евразийском

³ См. Постановление Правления НБ КР от «03» февраля 2023 г. № 2023-П-14/8-2-(НПА).

экономическом союзе (далее – «ЕАЭС»). Так, упомянутой нормой провозглашается необходимость создания условий для взаимного признания лицензий в банковском и страховом секторах, а также в секторе услуг на рынке ценных бумаг, выданных уполномоченными органами одного государства-члена, на территориях других государств-членов. При этом ни в одном из государств-членов ЕАЭС законодательством не предусмотрена возможность создания криптобанка. Таким образом, кыргызский криптобанк будет обречен на осуществление деятельности в рамках одного государства без возможности легитимации на территориях других государств-членов ЕАЭС.

2. Предлагаемые нормы:

Абзац 2 части 1 статьи 14-1 Закона Кыргызской Республики «О виртуальных активах»:

«Национальный банк вправе устанавливать отдельные нормативы и требования к деятельности криптобанков».

Пункт 5 части 1 статьи 48-1 Закона Кыргызской Республики «О виртуальных активах»:

«Криптобанк осуществляет следующие криптобанковские операции, с прямым их указанием в лицензии:

...

покупка, оплата, принятие, хранение и подтверждение цифровых активов, включая кредитные и платежные карточки».

Из системного толкования приведенных норм следует, что криптобанк является субъектом, поднадзорным НБ КР, который вправе осуществлять покупку виртуальных активов.

Однако в силу текущей редакции пункта 5 статьи 27 Закона о виртуальных активах, **исключение которого текущая редакция законопроекта не предполагает**, банкам, небанковским финансово-кредитным организациям и иным **юридическим лицам, поднадзорным Национальному банку, запрещается предоставлять услуги покупки, продажи и обмена виртуальных активов.**

Следовательно, оказание криптобанком – субъектом, поднадзорным НБ КР, – услуг по покупке виртуальных активов без изменения редакции пункта 5 статьи 27 Закона о виртуальных активах может привести к невозможности исполнения криптобанком релевантных поручений клиентов, что приведет к снижению его привлекательности в глазах населения и бизнеса.

Дополнительно Ассоциация отмечает, что **законопроектом не решен вопрос о разграничении полномочий между НБ КР и Службой регулирования и надзора за финансовым рынком при Министерстве экономики и коммерции Кыргызской Республики (Госфиннадзор) в части правового регулирования и надзора за деятельностью криптобанка.**

По разграничению полномочий указанных органов есть два варианта:

а) Оставить за НБ КР регуляторную функцию (установление списка разрешенных операций, требований к уставному капиталу банков, планирующих осуществлять операции с виртуальными активами, и т.д.). Лицензирование и надзор вменить в обязанность Госфиннадзору, который при осуществлении своих лицензионно-надзорных полномочий в отношении банков, осуществляющих операции с виртуальными активами, будет руководствоваться Законом о виртуальных активах и релевантными нормативно-правовыми актами НБ КР. При этом для проведения проверочных мероприятий в отношении банков, осуществляющих операции с ВА, может потребоваться одновременное участие представителей НБ КР и Госфиннадзора в связи с необходимостью углубленного анализа денежных и криптовалютных операций, инициированных банком за проверяемый период, в их единстве и взаимосвязи.

б) Создать на базе НБ КР и Госфиннадзора мегарегулятор. Так, например, в Германии Federal Financial Supervisory Authority (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin) является единым регулирующим, лицензирующим и надзорным органом за всем финансовым сектором ФРГ.

3. Предлагаемая норма (абзац 2 части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О виртуальных активах»):

«При осуществлении внешнеэкономической деятельности (по поставке экспортируемых и импортируемых товаров и услуг) криптобанки и/или криптобиржи, зарегистрированные на территории Кыргызской Республики, могут осуществлять расчеты и платежи с использованием виртуальных активов для оплаты товаров, работ и/или услуг, не являющиеся результатом их деятельности»

Придание виртуальным активам статуса платежного средства – пусть и в усеченном варианте (в рамках трансграничных платежей) – кроет в себе значительные риски ФТД/ЛПД, которые можно минимизировать лишь предъявив к криптобанку / криптобирже требования по усиленному мониторингу таких операций, чего в текущей редакции законопроекта не содержится.

Кроме того, учитывая непростую международную политическую обстановку, отягощенную санкционным давлением ряда стран на текущих экономических партнеров Кыргызской Республики, имплементация комментируемой нормы будет иметь значительные негативные последствия для взаимоотношений Кыргызстана с западными державами – вплоть до введения в отношении всей Кыргызской Республики вторичных санкций, если криптобанковская инфраструктура будет использоваться без учета имеющихся санкционных ограничений и должного уровня соблюдения законодательства о ПФТД/ЛПД.

Таким образом, Ассоциация считает необходимым исключить комментируемую норму из текста законопроекта.

4. Предлагаемая норма (часть 6 статьи 14-1 Закона Кыргызской Республики «О виртуальных активах»):

«Криптобанк вправе осуществлять банковскую деятельность на основании криптобанковской лицензии. Для осуществления банковских операций, отдельная лицензия не требуется».

Так, в соответствии с комментируемой нормой банковская и криптовалютная деятельность подвергаются смешению, что усложнит надзорную деятельность уполномоченных органов за фиатными и криптовалютными потоками банка (к вопросу о нецелесообразности внедрения института криптобанка).

При этом корреспондирующие изменения, посвященные статусу криптобанка, не содержат никаких требований к криптобанку по использованию программного обеспечения для мониторинга криптовалютных операций в целях минимизации риска вовлечения криптобанка в деятельность по ФТД/ЛПД. Более того, криптобанк в случае принятия законопроекта не будет являться самостоятельным субъектом ПФТД/ЛПД в связи с отсутствием необходимых на то указаний в части 1 статьи 5 Закона Кыргызской Республики от «06» августа 2018 г. № 87 «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов».

5. Предлагаемая норма (пункт 2 части 2 статьи 48-1 Закона Кыргызской Республики «О виртуальных активах»):

«Криптобанки вправе осуществлять следующую деятельность и сделки:

...

выпуск, покупка, продажа, обслуживание ценных бумаг и покупка, продажа, обслуживание виртуальных активов, а также услуги депозитария, криптобиржи, поставщика услуг виртуальных активов и иные, предусмотренные Законом Кыргызской Республики «О виртуальных активах»».

Деятельность депозитария – деятельность на рынке ценных бумаг (РЦБ), что требует получения отдельной лицензии на операции с ценными бумагами, которую выдает Госфиннадзор. Однако в тексте законопроекта говорится только о том, что банк вправе осуществлять чисто банковские (Закон о банках и банковской деятельности) и криптовалютные (Закон о виртуальных активах) операции на основании криптобанковской лицензии.

Включение сделок с ценными бумагами в круг допустимых к совершению криптобанком операций противоречит предлагаемому понятию «криптобанк» и общей идее внедрения данного правового института.

6. Предлагаемая норма (пункт 2 части 2 статьи 48-1 Закона Кыргызской Республики «О виртуальных активах»):

«Криптобанк должен осуществлять кредитование виртуальными активами с соблюдением принципов ответственного кредитования и требований банковского законодательства Кыргызской Республики».

Комментируемой нормой предлагается легализовать выдачу кредитов в виртуальных активах.

По мнению Ассоциации, криптокредитование представляет значительные риски для стабильности банковской и финансовой системы Кыргызской Республики и требует исключения из редакции законопроекта в связи с отсутствием детальной проработки данного института (например, не указано, какие ВА могут быть предметом кредитования; не определен круг лиц, которым могут быть выданы криптокредиты и т.д.).

Также стоит отметить, что криптокредитование требует внесения корреспондирующих правок, как минимум, в нормы Гражданского кодекса Кыргызской Республики, посвященные кредитному договору. Узаконить криптокредитование на уровне Закона о виртуальных активах невозможно.

К примеру, швейцарский Sygnum Bank AG оказывает своим клиентам услуги по криптокредитованию, однако заемщикам банк выдает фиатные денежные средства, а вот в качестве залога заемщики предоставляют банку принадлежащие им виртуальные активы.

Указанная модель криптокредитования является более предпочтительной, нежели та, что предлагается законопроектом.

Подводя итог сказанному, Ассоциация просит уполномоченный государственный орган направить законопроект на доработку в соответствии с действующим регламентом и не вносить его на дальнейшее рассмотрение в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

Председатель



М.П.

 / Адилбек уулу Шумкарбек /