

ХАРМОНИЗАЦИЯ НА РЕГУЛАТРОНИТЕ РЕЖИМИ ЗА ДОСТАВЧИЦИТЕ НА УСЛУГИ ЗА КРИПТОВАЛУТИ (MARKETS IN CRYPTO-ASSETS REGULATION)

Георги Коджаниколов,

Университет по библиотекознание и информационни технологии, докторант

Резюме: Настоящата статия ще разгледа в резюме съществените въпроси за приложимите регулации по отношение на нововъзникналия в технологичната и финансовата сфера феномен познат като “криптовалути”. Безналичните и дигитални пари поначало не са новост за съвременните общества. От друга страна обаче, до представянето на BitCoin през 2008г. не съществуваше алтернативен на фиатните пари (емитирани и контролирани от орган на публична власт) начин за обмен на стойност. BitCoin и непрекъснато появяващите се и обозначавани със събирателното наименование “altcoins” криптовалути оправят предизвикателство пред съществуващата и утвърдена система на публични финанси. В този ред на мисли по дефиниция и предизвикателствата, свързани с проблемите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм или друг тип незаконна дейност се разширяват. В последните години се положиха значителни усилия в посока на създаване на правна рамка, която да гарантира и предпазва сигурността на финансовата система. Направи се опит криптовалутите и дейностите, свързани с тях, да бъдат вкарани в регулаторен режим, но всички тези усилия се оказаха фрагментарни и недостатъчни. С предстоящото приемане на Регламента относно пазарите на криптоактиви MiCAR (Markets in Crypto-Assets Regulation) на ниво Европейски съюз се очаква да бъде даден цялостен отговор на всички належащи въпроси. Особеностите и по-значимите характеристики на този нормативен акт ще бъдат предмет на разглеждане в настоящата публикация.

Ключови думи: криптовалути, BitCoin, регламент, финансови услуги, цифровизация, регулации, пране на пари.

HARMONIZATION OF REGULATORY REGIMES FOR CRYPTOCURRENCY SERVICE PROVIDERS (MARKETS IN CRYPTO-ASSETS REGULATION).

Georgi Kodzhanikolov

University of Library Studies and Information Technology, Ph.D

***Abstract:** This article will briefly review the essential regulatory issues surrounding the emerging technological and financial phenomenon known as cryptocurrencies. Cashless and digital money is no news to the modern societies at first. On the other hand, until the introduction of BitCoin in 2008 there was no alternative to fiat money (issued and controlled by a public authority money) way of exchanging value. BitCoin and the constantly emerging cryptocurrencies collectively referred to as “altcoins” challenge the existing and established system of public finance. In this context, the challenges related to the problems of money laundering and the financing of terrorism or any other type of illegal activity expand. In recent years, significant efforts have been made to create a legal framework to guarantee and protect the security of the financial system. Attempts have been made to bring cryptocurrencies and related activities into a regulatory regime, but all these efforts have been fragmented and insufficient. With the upcoming adoption of the Markets in Crypto-Assets Regulation MiCAR (Markets in Crypto-Assets Regulation) at the European Union level, a comprehensive answer to all pressing questions is expected. The particularities and more significant characteristics of this legislative act will be the subject of consideration in this publication.*

***Key words:** cryptocurrencies, BitCoin, regulation, financial services, money laundering, digitalisation;*

Въведение

Още със своята поява в края на 2008г. първата криптовалута – BitCoin, предизвика небивал интерес. Неговите отличителни характеристики на децентрализирана и относително анонимна, автономна дигитална валута привличат вниманието не само на иноваторите, но и на престъпните дейци. С времето и с натрупването на примери за използването на криптовалута за целите на прането на пари и финансирането на тероризъм BitCoin и останалите криптовалута („altcoins“) си спечелиха славата на предпочитан платежен инструмент за престъпни начинания. В много отношения криптовалутите и към момента остават непознати, както за широката общественост, така и за структурите на публичната власт. В този контекст засилващият

се интерес на регулаторните органи на ниво ЕС и националните държави, особено тези, чиято дейност е фокусирана върху превенцията и борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризъм, е напълно обясним и разбираем. Макар в послените години да бяха положени известни усилия и поставени основите за създаване на регулаторна рамка, която да очертае дейностите с криптовалута в юридически предели, тези усилия се явяват непълни и неефективни към момента.

Изложение

Предстоящото приемане на Регламента относно пазарите на криптоактиви на 28.03.2023г. MiCAR (Markets in Crypto-Assets Regulation)¹, обективира ясно волята на европейските регулаторни органи. Изготвянето на цялостен нормативен режим е сигнал, че органите на публична власт на ниво ЕС ще се опитат да постигнат необходимия баланс между насърчаване на цифровизацията в сферата на финансовите услуги и гарантиране на сигурността. От друга страна, технологичният напредък не може да бъде постигнат без осигуряване на необходимото ниво на защита на крайните потребители.

Според данни, получени от проучване на Централната банка на Нидерландия, Европа е най-големият криптопазар в света. Около ¼ от глобалната активност, свързана с криптовалута, се случва на територията на ЕС. Това допълнително индикира важноста от приемане на единна и цялостна регулаторна рамка, която от една страна да намалява и превентира рисковете за пазара и потребителите, от друга страна да не представлява ненужна административна тежест пред развитието на технологиите и иновациите.

В свой доклад Европейският парламент поставя допълнителен акцент върху нарастващия интерес и значимост на криптовалутите². В отправените към Комисията препоръки се поставя акцент върху важноста на дигиталните финанси. В контекста на еволюиращите социални, икономически и културни предизвикателства нуждата от единен регулаторен подход и преразглеждане на съществуващите нормативни актове е очевидна. Въпреки наличието на значими и вече прилагани на ниво ЕС директиви, уреждащи борбата и противодействието на изпирането на пари, финансирането на

¹ Регламентът относно пазарите на криптоактиви MiCAR (Достъпно на: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f69f89bb-fe54-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF);

² Доклад с препоръки към Комисията относно цифровите финанси: нововъзникващи рискове, свързани с криптоактивите – регулаторни и надзорни предизвикателства в областта на финансовите услуги, институции и пазари (2020/2034(INL) [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2034\(INL\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2034(INL)&l=en));

тероризъм и други криминални прояви, в контекста на използването на криптовалутите за тези цели остават неразрешени много проблеми.

Дискусии поражда и въпросът относно нееднозначното транспониране на директивите³ в областта на ниво държави членки на ЕС. Това от своя страна създава правна несигурно и неравнопоставеност на субектите в отделните юрисдикции. „Регулаторният арбитраж“ (дискреционната възможност на държавите членки да транспонират нормите според собственото си тълкуване и разбиране) създава несинхронизиран режим на третиране, което от своя страна влече фрагментарност и поставя повече въпросителни, отколкото дава разрешения на ниво ЕС.

Регламентът MiCAR следва да се разглежда като част от пакета за цифровизиране на финансовите услуги на ниво ЕС. Съдържа мерки за допълнителна подкрепа на потенциала на цифровите финансови услуги от гледна точка на иновативност и конкурентноспособност, като същевременно държи сметка за намаляването и превентирането на рискове като изпиране на пари и финансиране на терористична дейност.

В допълнение към настоящото предложение пакетът включва още виждания относно пилотна уредба на пазарните инфраструктури, основани на технологията на разпределения регистър (TRP)⁴, предложение за оперативна устойчивост на цифровите технологии⁵, както и предложение за изясняване или изменение на някои свързани правила на ЕС в областта на финансовите услуги.

Нуждата от подобна уеднаквена рамка е застъпена в становище на Европейския банков орган (ЕБО) и Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП)⁶. Възприето е схващането, според което третирането на криптоактивите в Европа е некохерентно. Това създава трудности за правоприлагащите органи от една страна, а от друга за компаниите, които в дейността си се стремят да се придържат напълно към регулаторните изисквания в областта на противодействието на прането на пари и финансирането на тероризъм.

³ Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския (Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>) ;

⁴ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пилотна уредба на пазарните инфраструктури, основани на технологията на децентрализирания регистър — COM (2020)594;

⁵ Европейска комисия, План за действие в областта на финансовите технологии, COM/2018/109 final;

⁶ ЕОЦКП, Становище относно първоначалното предлагане на монети и криптоактиви, 2019 г.; Доклад на ЕБО със становище относно криптоактивите, 2019 г.;

На ниво национално законодателство в изпълнение на поетите международни ангажираности по транспониране на Директива 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета и с оглед създаването на правна рамка за борба с изпирането на пари в Република България е приет и действащ към момента Закон за мерките срещу изпиране на пари и подзаконов нормативен акт Правилник за прилагане на закона за мерките срещу изпирането на пари.

В двата нормативни документа са предвидени мерките за превенция на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари, както и организацията и контролът по тяхното изпълнение.

От ключово значение се явява дейността по обмен на информация и взаимодействие между специализираните звена по финансово разузнаване на партньорските държави на ниво Европейски съюз, както и с компетентните в съответната сфера органи и организации в други юрисдикции. На национално равнище водеща роля е отредена на дирекция „Финансово разузнаване“ към Държавна агенция „Национална сигурност“.

Разписаните мерки имат обвързващ характер по отношение на задължените субекти, изчерпателно изброение в чл. 4 от Закона за мерките срещу изпирането на пари. С оглед целите на настоящото изследване, от съществено значение се явяват лицата по чл. 4, т. 38 и т. 39, а именно „лицата, които по занятие предоставят услуги за обмяна между виртуални валути и признати валути без златно покритие; доставчици на портфейли, които предлагат попечителски услуги“. Изпълнението на задълженията, вменени със закона, е задължително и за регистрираните в чужбина клонове на лицата, както и за регистрираните в страната клонове на чуждестранни лица от списъка на изброените задължени субекти.

Легалната дефиниция на понятието за „виртуални валути“, съответстващо на заложения стандарт в Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета, е закрепена в допълнителните разпоредби на Закона за мерките срещу изпирането на пари, параграф 1, т. 24 – *„цифрово представяне на стойност, която не се емитира или гарантира от централна банка или от публичен орган, не е непременно свързана със законово установена валута и няма правния статут на валута или на пари, но се приема от физически или юридически лица като средство за обмяна и може да се прехвърля,*

съхранява и търгува по електронен път“.⁷ Възприетият понятиен апарат не държи сметка за по-доброто разбиране на ключови активи, като „стабилните криптопари“, които е по-вероятно да навлязат и да се утвърдят бързо и евентуално да доведат до високи рискове за инвеститорите, контрагентите и финансовата система като цяло, в това число и в контекста на правилата за превенция на изпирането на пари и финансирането на тероризъм.

Към момент рамката е изградена върху изискванията към задължените субекти (в това число доставчиците на услуги за криптоактиви) да изискват от потребителите си пълна верификация на самоличността (процедурата, известна като „Know Your Customer“) и да мониторират регулярно тяхната активност за абнормална или рискова дейност.

Процесът на комплексна проверка включва – а) идентифициране на клиенти въз основа на документи, данни или информация, получени от надеждни и независими източници; б) идентифициране на действителния собственик по начин, който дава достатъчно основание да се приеме за установен действителният собственик, включително изясняване на структурата на собственост и контрол на клиента; в) събиране на информация и оценка на целта и характера на деловите взаимоотношения, които са установени или предстои да бъдат установени с клиента; г) изясняване на произхода на средствата; д) текущо наблюдение върху установените делови взаимоотношения и проверка на сделките и операциите, извършвани през цялото времетраене на тези взаимоотношения, както и своевременно актуализиране на събраните документи, данни и информация.

Събраната чрез прилагането на мерките за комплексна проверка информация за деловите отношения следва да бъде надежно съхранявана и актуализирана в нарочни регистри. Начинът на съхранение и обработка следва да позволява своевременно достъп до информацията на надлежните органи или трети лица, способни да обосноват законен интерес от получаване на достъп до информация.

Все пак, установената вследствие транспонирането на европейските директиви рамка се явява изоставаща и недостатъчна, за да отговори на актуалните и пресиращи предизвикателства, които произтичат от развитието на технологиите и в частност криптовалутите.

⁷ Закон за мерките срещу изпирането на пари. (Обн. ДВ. бр.27 от 27 Март 2018г., посл. изм. ДВ. бр.32 от 26 Април 2022 г.)

Регламентът MiCAR се явява част от цялостен пакет за цифровизация на финансовите услуги на ниво Съюз, като преследва четири основни цели: 1) постигане на уеднаквен правен режим и правна сигурност по отношение на криптоактивите; 2) насърчаване на иновациите; 3) въвеждане на достатъчни гаранции за защита на потребителите и инвеститорите; 4) да бъде запазена и охранявана по най-добрия начин финансовата стабилност и интереси на ЕС.

От решаващо значение се явява създаването и имплементирането в дейността на доставчиците на услуги за криптоактиви режим на опериране, базиран на оценка и анализ на риска. Той следва да действа превантивно по отношение на опитите за използване на криптовалута за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм. Предвижда се въвеждането на максимален размер на транзакция над който същите биват автоматично докладвани на компетентното звено за финансово разузнаване на ниво национална юрисдикция.

Дефинициите за криптоактиви (в това число и „стабилните криптопари“) и технологията на „разпределения регистър“, към настоящия момента неуредени и нееднозначно разбирани от държавите членки, е необходимо да обхващат всички видове криптоактиви, които понастоящем не са уредени от законодателството на ЕС. Еднаквото разбиране и режим на третиране на този тип финансови инструменти се явява и залог за успешното справяне с предизвикателствата, свързани с изпирането на пари и финансирането на тероризъм при използването на криптовалута.

В предложените нормативни изменения се подчертава нуждата доставчиците на услуги за криптоактиви да разполагат с „надеждни правила за управление, включително ясна организационна структура с добре определена, прозрачна и последователна йерархия на отговорностите, както и с ефективни процеси за установяване, управление, мониторинг и докладване на рисковете, на които са или могат да бъдат изложени“. Управленските органи на тези субекти следва да отговарят на високи изисквания по отношения на притежаваната квалификация и личностен интегритет. Забранява се това да са лица с обременено съдебно минало или с лоша репутация.

Доставчиците на услуги за криптоактиви се задължават да поддържат и гарантират непрекъснатост на своята дейност. В случаите на технологични и функционални проблеми, следва да бъдат предвидени механизми, които да обезпечават продължаването на плащанията към клиенти, като в най-висока мяра се охраняват техните права и законни интереси.

Заклучение

Нехармонизираното и фрагментарно уреждане на правилата, отнасящи се до дейността на доставчиците на услуги за криптоактиви, и различното им разбиране в държавите членки допринасят за забавяне на технологичния напредък и създават допълнителни рискове. Задължените субекти се принуждават да понесат ненужна административна тежест. Трансграничният характер на упражнявата дейност и предоставяните услуги, препологат получаване на регистрация или лицензия от различни юрисдикции. Това представлява допълнителна трудност пред задължените субекти. Регулаторната несигурност допринася и за бавното изграждане на доверие в крайните потребители. Взети самостоятелно и в съвкупност тези фактори обуславят необходимостта от приемане на единна правна рамка по засегнатите въпроси на ниво Европейски съюз. Адаптирането на националните законодателни режими към предвижданите нововъведения дори и преди тяхното приемане и влизане в сила на ниво ЕС би способствало в значителна степен за насърчаване на технологичния напредък и утвърждаването на доверието в областта.

Използвани източници :

1. Регламент относно пазарите на криптоактиви MiCAR (Достъпно на: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f69f89bb-fe54-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF);
2. Доклад с препоръки към Комисията относно цифровите финанси: нововъзникващи рискове, свързани с криптоактивите – регулаторни и надзорни предизвикателства в областта на финансовите услуги, институции и пазари (2020/2034(INL) [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2034\(INL\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2034(INL)&l=en));
3. Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския (Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>);
4. Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пилотна уредба на пазарните инфраструктури, основани на технологията на децентрализирания регистър — COM (2020)594;

5. Европейска комисия, План за действие в областта на финансовите технологии, COM/2018/109 final;
6. ЕОЦКП, Становище относно първоначалното предлагане на монети и криптоактиви, 2019 г.; Доклад на ЕБО със становище относно криптоактивите, 2019 г.;
7. Закон за мерките срещу изпирането на пари. (Обн. ДВ. бр.27 от 27 Март 2018г., посл. изм. ДВ. бр.32 от 26 Април 2022 г.)