ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

DOI: 10.17803/1994-1471.2026.191.10.148-164

А. А. Ситник*

Правовое регулирование и контроль в сфере обращения виртуальных активов в ОАЭ

Аннотация. Выпуск и обращение виртуальных активов в Объединенных Арабских Эмиратах регулируются на трех уровнях — федеральном, эмиратском и на уровне свободных финансовых зон, в пределах которых действует английское общее право. Установлено, что законодательство ОАЭ не использует термин «криптовалюта»: базовой категорией выступает виртуальный актив, не относящийся к деньгам, а его особой разновидностью служит платежный токен, подконтрольный Центральному банку ОАЭ. Описано разграничение полномочий пяти контролирующих субъектов по территориальному и функциональному критериям. Процедуры контроля систематизированы по стадиям с выделением предварительного контроля (лицензирование, признание допустимых к обороту активов, одобрение эмиссионной документации) и последующего контроля (инспекционные проверки, истребование документов, отчетность, надзор в сфере противодействия отмыванию денег). Сделан вывод о том, что система контроля на рынке виртуальных активов ОАЭ является полицентрической и порождает риски регуляторного арбитража, а изменения законодательства 2025–2026 гг. свидетельствуют о тенденции к централизации контрольных полномочий на федеральном уровне.

Ключевые слова: виртуальные активы; платежные токены; криптовалюта; финансовый контроль; лицензирование; поставщики услуг виртуальных активов; свободные финансовые зоны; Центральный банк ОАЭ; Управление по рынку капитала; Управление по регулированию виртуальных активов Дубая; Дубайский международный финансовый центр; Абу-Дабийский глобальный рынок; противодействие отмыванию денег; БРИКС

Для цитирования: *Ситник А. А.* Правовое регулирование и контроль в сфере обращения виртуальных активов в ОАЭ // Актуальные проблемы российского права. — 2026. — Т. 21. — № 10. — С. 148–164. — DOI: 10.17803/1994-1471.2026.191.10.148-164

Благодарности. Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

© Ситник А. А., 2026

* *Ситник Александр Александрович*, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Российская Федерация, 125993
aasitnik@msal.ru

Legal Regulation and Control in the Sphere of Virtual Asset Circulation in the UAE

Alexander A. Sitnik, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
aasitnik@msal.ru

Abstract. The paper examines the legal regulation and control of virtual asset circulation in the United Arab Emirates (UAE). The issuance and circulation of virtual assets in the UAE are governed at three levels — federal, emirate-specific, and within free financial zones, where common law applies. It is noted that UAE legislation does not use the term «cryptocurrency»: the basic category is «virtual asset», which is not classified as money, with a special subtype being a payment token, which is subject to oversight by the Central Bank of the UAE. The study dissects the division of powers among five regulatory bodies based on territorial and functional criteria. Control procedures are systematized along a stage-based axis, distinguishing between preliminary control (licensing, recognition of assets permissible for circulation, approval of issuance documentation) and subsequent control (inspections, document requests, reporting, anti-money laundering supervision). The author concludes that the control system in the UAE virtual asset market is polycentric and gives rise to risks of regulatory arbitrage, while legislative changes in 2025–2026 signal a trend towards centralizing control powers at the federal level.
Keywords: virtual assets; payment tokens; cryptocurrency; financial control; licensing; virtual asset service providers; free financial zones; Central Bank of the UAE; Capital Market Authority; Dubai Virtual Assets Regulatory Authority; Dubai International Financial Centre; Abu Dhabi Global Market; anti-money laundering; BRICS
Cite as: Sitnik AA. Legal Regulation and Control in the Sphere of Virtual Asset Circulation in the UAE. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2026;21(10):148-164. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2026.191.10.148-164

Acknowledgments. The study was carried out within the framework of «Priority-2030» Strategic Academic Leadership Program.

Большинство государств — членов БРИКС сдержанно подходят к правовому регулированию оборота виртуальных активов: соответствующие нормы, как правило, разрозненны и в значительной части сводятся к запретам и ограничениям. По мере оценки рисков, подготовки инфраструктуры и закрепления форм и методов надзора такое регулирование может становиться более либеральным. Исключением среди стран БРИКС выступают Объединенные Арабские Эмираты, которые практически с момента появления рынка виртуальных активов приступили к формированию комплексного правового регулирования, включающего порядок допуска профессиональных участников, правила совершения операций с виртуальными активами, а также механизмы защиты прав инвесторов и клиентов. Это привело к тому, что в настоящее время ОАЭ являются одним из ведущих игроков на рынке виртуальных активов: в 2024–2025 гг. экономика ОАЭ получила более 56 млрд долл. США в криптоактивах[1]. По уровню владения криптовалютами среди населения ОАЭ входят в число мировых лидеров: данный показатель составляет 25,3 %, в то время как среднемировое значение не превышает 6,8–6,9 %[2].

Опыт ОАЭ представляет интерес, в том числе в силу особенностей распределения полномочий по регулированию и контролю между федерацией, отдельными эмиратами и свободными финансовыми зонами. Подобное распределение неизбежно порождает вопрос о согласованности требований, предъявляемых к участникам рынка на разных уровнях, и о пределах компе-

[1] MENA's Divergent Crypto Paths: From Crisis to Innovation in 2025 // URL: https://www.chainalysis.com/blog/middle-east-north-africa-crypto-adoption-2025 (дата обращения: 14.04.2026).

[2] Middle East & North Africa: Regulatory Momentum and DeFi Fuel Adoption // URL: https://www.chainalysis.com/blog/middle-east-north-africa-crypto-adoption-2024 (дата обращения: 14.04.2026).

тенции каждого из контролирующих субъектов. В связи с этим ставится вопрос о том, какими правовыми средствами обеспечивается единство контроля на рынке виртуальных активов ОАЭ и каким образом разграничены полномочия органов, осуществляющих такой контроль.

Следует отметить, что в законодательстве ОАЭ термин «криптовалюта» не употребляется. Центральной правовой категорией выступает «виртуальный актив» (virtual asset). При этом в разных нормативных правовых актах предлагаются пусть и сходные, но всё же различающиеся по формулировкам определения виртуальных активов. Так, согласно постановлению Кабинета министров ОАЭ № 111 от 2022 г. «О регулировании виртуальных активов и связанных с ними поставщиков услуг»[3] виртуальный актив — это цифровое представление стоимости, которое может обращаться или передаваться в цифровой форме и использоваться в инвестиционных целях; данное понятие не охватывает цифровое представление фиатных валют, ценных бумаг или иных активов, уже находящихся в сфере регулирования Управления по ценным бумагам и товарным рынкам (сейчас — Управление по рынку капитала) или Центрального банка ОАЭ. На основании ст. 1 Федерального декрета-закона ОАЭ № 6 от 2025 г. «О Центральном банке, регулировании финансовых учреждений и деятельности, а также страховой деятельности»[4] виртуальный актив есть цифровое представление стоимости или прав, которое может передаваться и храниться в электронном виде с использованием технологии распределенного реестра, за исключением государственной валюты, выпущенной в цифровой форме[5]. Следует подчеркнуть, что согласно ст. 187 Федерального декрета-закона № 6 от 2025 г. виртуальные активы не рассматриваются в качестве валюты для целей данного закона. Таким образом, виртуальные активы не являются деньгами по праву ОАЭ. Законным платежным средством выступает дирхам, а выпуск банкнот и цифровой валюты относится к исключительной компетенции Центрального банка ОАЭ[6].

Наряду с общим понятием виртуального актива, Центральный банк ОАЭ выделяет специальную категорию — платежный токен (payment token). Так, на основании Положения об услугах платежных токенов (утверждено циркуляром Центрального банка ОАЭ № 2/2024 от 2024 г.) платежный токен — это «виртуальный актив, поддерживающий стабильную стоимость посредством привязки: а) к той же фиатной валюте, в которой номинирован платежный токен; или б) к другому платежному токену, номинированному в той же фиатной валюте». Исходя из данного определения, можно сделать вывод о том, что между платежным токеном и криптовалютой не следует ставить знак равенства — платежный токен близок к стейблкоину и им может быть не всякая криптовалюта (биткоин и эфириум, не поддерживающие стабильную стоимость через привязку к фиатной валюте, в данную категорию не попадают).

Правовые основы выпуска и обращения виртуальных активов в ОАЭ

Правовое регулирование выпуска и обращения виртуальных активов в ОАЭ основывается на многоюрисдикционной модели — оно осуществляется на федеральном уровне, на уровне отдельных эмиратов, а также в рамках свободных финансовых зон, созданных на территории двух эмиратов, — Дубайского международного финансового центра (ДМФЦ) и Абу-Дабийского

[3] Cabinet Resolution No. (111) of 2022 Regulating Virtual Assets and the Related Service Providers // UAE Legislation. URL: https://uaelegislation.gov.ae/en/legislations/1623 (дата обращения: 14.04.2026).

[4] Federal Decree by Law No. (6) of 2025 Regarding the Central Bank, Regulation of Financial Institutions and Activities, and Insurance Business // UAE Legislation. URL: https://uaelegislation.gov.ae/en/legislations/3284 (дата обращения: 14.04.2026).

[5] См. подробнее: п. 1 ст. 58 Федерального декрета-закона № 6 от 2025 г. «О Центральном банке, регулировании финансовых учреждений и деятельности, а также страховой деятельности».

[6] Ст. 54 Федерального декрета-закона № 6 от 2025 г.

глобального рынка (АДГР). Подобная модель, детерминированная особенностями федеративного устройства ОАЭ, предопределяет и сложную систему органов регулирования и контроля в рассматриваемой сфере.

Федеральный уровень. В соответствии со ст. 1 Конституции от 1971 г.[7] Объединенные Арабские Эмираты являются независимым, суверенным и федеративным государством, состоящим из 7 эмиратов. Статья 2 Конституции ОАЭ закрепляет суверенитет федерации над всей территорией государства в пределах полномочий, предоставленных ей Конституцией, а статья 3 устанавливает, что каждый эмират осуществляет суверенитет над собственной территорией по вопросам, которые не отнесены Конституцией к ве́дению федерации. Таким образом, федеративное устройство основывается на модели остаточной компетенции эмиратов.

Тот факт, что правовое регулирование выпуска и обращения виртуальных активов осуществляется в первую очередь на федеральном уровне, обусловлен тем, что согласно ст. 120 Конституции ОАЭ федерация занимается законодательным регулированием в области федеральных финансов, наличных денег и валюты, собственности, а на основании ст. 121 Конституции ОАЭ она несет ответственность за сферы жизни, связанные с банками, гражданским законодательством. Очевидно, что деятельность поставщиков услуг, связанная с виртуальными активами, имеет непосредственное отношение к финансовому рынку, национальной платежной системе, инвестиционным услугам, предупреждению финансовых правонарушений — эти вопросы прямо либо косвенно входят в предмет компетенции федерации. Кроме того, из ст. 120 Конституции ОАЭ можно сделать вывод, что эмираты не вправе самостоятельно придавать виртуальным активам статус законного платежного средства. Поскольку вопросы денежного обращения входят в исключительную компетенцию федерации, то и регулирование платежных токенов осуществляется на федеральном уровне.

К основным источникам правового регулирования виртуальных активов в ОАЭ относятся:

1. Федеральный декрет-закон ОАЭ № 33 от 2025 г. «О регулировании рынка капитала»[8] — устанавливает правовые основы выпуска и обращения виртуальных активов инвестиционного назначения как разновидности финансовых продуктов. На основании ст. 1 данного нормативного правового акта виртуальные активы, используемые в инвестиционных целях, включаются в понятие финансового продукта, а согласно ст. 3 деятельность и услуги, связанные с виртуальными активами, относятся к финансовым видам деятельности, подлежащим регулированию, лицензированию, надзору и контролю со стороны Управления по рынку капитала.

2. Федеральный декрет-закон ОАЭ № 10 от 2025 г. «О противодействии отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения»[9] — распространяет обязанности по осуществлению контроля в сфере ПОД/ФТ на поставщиков виртуальных активов, приводя законодательство ОАЭ в соответствие с Рекомендацией 15 ФАТФ[10].

3. Постановление Кабинета министров ОАЭ № 111 от 2022 г. «О регулировании виртуаль-

[7] The Constitution of the United Arab Emirates // UAE Legislation. URL: https://uaelegislation.gov.ae/en/constitution (дата обращения: 14.04.2026).

[8] Federal Decree by Law No. (33) of 2025 Regarding the Regulation of Capital Market // UAE Legislation. URL: https://uaelegislation.gov.ae/en/legislations/4002 (дата обращения: 14.04.2026).

[9] Federal Decree by Law No. (10) of 2025 Regarding Anti-Money Laundering, and Combating the Financing of Terrorism and Proliferation Financing // UAE Legislation. URL: https://uaelegislation.gov.ae/en/legislations/3314 (дата обращения: 14.04.2026).

[10] The FATF Recommendations, as amended October 2025 [Рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег от 16.02.2012, в редакции октября 2025 г., включая Рекомендации 15 и 16] // Financial Action Task Force. URL: https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html (дата обращения: 14.04.2026).

ных активов и связанных с ними поставщиков услуг» — закрепляет определения основополагающих понятий: виртуальный актив, поставщик услуг виртуальных активов, платформа виртуальных активов, распределенный реестр, а также устанавливает общий запрет на профессиональную деятельность с виртуальными активами без лицензии Управления по рынку капитала или компетентного лицензирующего органа эмирата.

4. Постановление Кабинета министров ОАЭ № 99 от 2024 г. «О перечне нарушений и административных санкций за деяния, нарушающие положения постановления Кабинета министров ОАЭ № 111 от 2022 г. о регулировании виртуальных активов и связанных с ними поставщиков услуг»[11] — детализирует составы административных правонарушений в сфере оборота виртуальных активов и устанавливает размеры соответствующих санкций.

5. Постановление Кабинета министров ОАЭ № 112 от 2022 г. «О делегировании отдельных полномочий, связанных с регулированием виртуальных активов»[12] — предусматривает механизм передачи Управлением по рынку капитала ОАЭ полномочий Управлению по регулированию виртуальных активов Дубая (Virtual Assets Regulatory Authority, VARA) в части лицензирования и надзора за поставщиками виртуальных активов на территории эмирата Дубай (за исключением ДМФЦ), фиксирует порядок взаимодействия названных органов.

6. Положение Центрального банка ОАЭ об услугах, связанных с платежными токенами, № 2/2024 от 2024 г.[13] — регулирует деятельность поставщиков услуг, связанных с платежными токенами: устанавливает порядок их лицензирования и регистрации, определяет права и обязанности поставщиков и их клиентов, вводит ограничения в отношении иностранных платежных токенов и т.д. Данное положение запрещает оказание услуг, связанных с платежными токенами, на территории ОАЭ или в отношении лиц в ОАЭ без лицензии либо регистрации.

7. Решение Управления по рынку капитала № 04/RM от 2026 г. «О регулировании поставщиков услуг виртуальных активов и операторов альтернативных торговых систем» — ключевой акт, закрепляющий порядок допуска на рынок поставщиков услуг виртуальных активов (Virtual Asset Service Providers) и операторов альтернативных торговых систем. Документ приводит перечень из 8 видов лицензируемой деятельности, связанной с виртуальными активами: совершение сделок с виртуальными активами от собственного имени, совершение сделок в качестве агента, предоставление услуг хранения, организация хранения, эксплуатация многосторонней торговой системы, предоставление инвестиционных консультаций, управление портфелем, а также организация инвестиционных сделок. Для каждого вида деятельности устанавливаются самостоятельные требования, то есть лицо, которое хочет одновременно осуществлять несколько видов деятельности, должно получить разрешения на каждый из них. Решение также определяет требования к капиталу, корпоративному управлению, внутреннему контролю, кибербезопасности, защите клиентов, раскрытию информации, соблюдению законодательства в сфере ПОД/ФТ и т.д.

Уровень эмиратов. В соответствии со ст. 122 Конституции ОАЭ эмираты обладают полномочиями во всех других областях, которые не входят в юрисдикцию властей союза. Таким образом, эмираты теоретически могут осуществлять регулирование рынка виртуальных активов на своей территории, но только в пределах, кото-

[11] Cabinet Resolution No. (99) of 2024 Concerning the List of Violations and Administrative Penalties for Acts Violating the Provisions of Cabinet Resolution No. (111) of 2022 Regulating Virtual Assets and its Service Providers // UAE Legislation. URL: https://uaelegislation.gov.ae/en/legislations/2672 (дата обращения: 14.04.2026).

[12] Cabinet Decision No. (112) of 2022 Delegating Certain Competencies Related to the Regulation of Virtual Assets // VARA Rulebook. URL: https://rulebooks.vara.ae/rulebook/cabinet-decision-no-1122022-delegating-certain-competencies-related-regulation-virtual (дата обращения: 14.04.2026).

[13] Payment Token Services Regulation, С 2/2024 // CBUAE Rulebook. URL: https://rulebook.centralbank.ae/en/rulebook/payment-token-services-regulation (дата обращения: 14.04.2026).

рые очерчены федеральными нормативными правовыми актами. Названное выше постановление Кабинета министров ОАЭ № 111 от 2022 г. наделило Управление по рынку капитала правом делегировать полномочия «местному лицензирующему органу» на уровне эмирата. На сегодняшний день только Дубай воспользовался таким правом, учредив Управление по регулированию виртуальных активов (VARA).

Среди нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере выпуска и обращения виртуальных активов, следует выделить:

1. Закон эмирата Дубай № 4 от 2022 г. «О регулировании виртуальных активов в эмирате Дубай»[14] — учреждает Управление по регулированию виртуальных активов как специализированный орган надзора в эмирате, а также устанавливает правовую основу деятельности участников рынка виртуальных активов на территории Дубая.

2. Регламент Управления по регулированию виртуальных активов о виртуальных активах и связанной с ними деятельности 2023 г.[15] — содержит исчерпывающий перечень лицензируемых видов деятельности с виртуальными активами, порядок лицензирования участников рынка, а также требования к эмиссии виртуальных активов, правила осуществления операций и пресечения нарушений (в том числе инсайдерской торговли, манипулирования рынком, неправомерного раскрытия информации) и надзора на рынке виртуальных активов.

3. Свод обязательных и специализированных правил Управления по регулированию виртуальных активов Дубая 2023 г.[16] — детализирует пруденциальные, операционные и поведенческие требования в отношении каждого из 7 лицензируемых видов деятельности: консультационных услуг, брокерско-дилерских услуг, кастодиальных услуг, биржевых услуг, услуг кредитования и займа, услуг управления виртуальными активами и инвестиционных услуг, а также услуг перевода и расчетов по виртуальным активам.

4. Положение Управления по регулированию виртуальных активов Дубая «О маркетинге виртуальных активов и связанной с ними деятельности» 2024 г.[17] — устанавливает обязательные требования к достоверности, полноте и форме маркетинговых материалов, касающихся виртуальных активов, запрещает продвижение анонимных монет (privacy coins).

5. Административное решение Управления по регулированию виртуальных активов Дубая № 3 от 2023 г. «Об учреждении Комитета по рассмотрению жалоб VARA»[18] — учреждает специализированный орган, занимающийся рассмотрением жалоб, а также определяет порядок и условия обжалования участниками рынка виртуальных активов решений Управления.

Уровень свободных финансовых зон. Статья 121 Конституции ОАЭ закрепляет перечень исключительной законодательной компетенции ОАЭ по ряду вопросов, к которым относится и «регулирование свободных финансовых зон, порядка их создания и пределов исключения их из сферы действия положений федерального законодательства». Таким образом, основной закон наделил федерацию правом создавать свободные финансовые зоны в эмиратах и, что

[14] Law No. (4) of 2022 Regulating Virtual Assets in the Emirate of Dubai // Legislation Dubai. URL: https://dlp.dubai.gov.ae/Legislation%20Reference/2022/Law%20No.%20%284%29%20of%202022%20Regulating%20Virtual%20Assets.html (дата обращения: 14.04.2026).

[15] Virtual Assets and Related Activities Regulations 2023, Version 2.0 // VARA Rulebook. URL: https://rulebooks.vara.ae/rulebook/virtual-assets-and-related-activities-regulations-2023 (дата обращения: 14.04.2026).

[16] URL: https://rulebooks.vara.ae/rulebook/rulebooks (дата обращения: 14.04.2026).

[17] Regulations on the Marketing of Virtual Assets and Related Activities 2024 // VARA Rulebook. URL: https://rulebooks.vara.ae/rulebook/regulations-marketing-virtual-assets-and-related-activities-2024 (дата обращения: 14.04.2026).

[18] Administrative Resolution No. (03) of 2023 Concerning the Establishment of the Dubai Virtual Assets Regulatory Authority [VARA] Grievance Committee // VARA Rulebook. URL: https://rulebooks.vara.ae/rulebook/administration-resolution-no-3-2023-grievance-committee (дата обращения: 14.04.2026).

принципиально важно для предмета настоящего исследования, исключать применение ряда федеральных законов на территории таких зон.

Во исполнение данного конституционного положения был принят Федеральный закон ОАЭ № 8 от 2004 г. «О свободных финансовых зонах»[19], закрепивший, что:

— свободные финансовые зоны (СФЗ) могут быть созданы в любом эмирате федеральным декретом;

— эти зоны и осуществляемая в них деятельность выводятся из-под действия федерального гражданского и коммерческого законодательства;

— федеральное уголовное законодательство, включая законодательство о ПОД/ФТ, продолжает применяться на территории СФЗ в полном объеме.

Как уже отмечалось, в ОАЭ созданы две свободные финансовые зоны: Дубайский международный финансовый центр и Абу-Дабийский глобальный рынок.

Конструкция свободных экономических зон получила распространение в разных юрисдикциях (в том числе в России). В общем виде такие зоны представляют собой обособленные территории в составе государства, в рамках которых действует особый правовой режим, отличный от общего правового режима страны и направленный прежде всего на стимулирование внешнеэкономической деятельности, развитие производственной базы, внедрение инноваций и т.д. Свободная финансовая зона, как разновидность свободной экономической зоны, в первую очередь ориентируется на финансовый сектор. При этом в ОАЭ такие зоны имеют существенное отличие от традиционных экономических зон, правовой режим которых хотя и обособлен, тем не менее существует в парадигме правовой системы страны. В Объединенных Арабских Эмиратах СФЗ представляет собой отдельную правовую юрисдикцию, на территории которой применяется английское общее право.

Ключевым мотивом создания свободных финансовых зон в ОАЭ послужила необходимость формирования правовой среды, способной конкурировать с ведущими мировыми финансовыми центрами — Сингапуром, Гонконгом, Лондоном. Правопорядки указанных центров основаны на английском общем праве. Применяющееся на материковой территории ОАЭ гражданское право сложилось под влиянием романо-германской правовой традиции с элементами исламского права; подобная модель не могла в краткосрочной перспективе обеспечить ту степень правовой предсказуемости и совместимости с международными нормами и принципами, которой требует функционирование глобального финансового центра. Применение на территории СФЗ английского общего права позволило преодолеть соответствующие ограничения без изменения основ национальной правовой системы и, таким образом, привлечь иностранные инвестиции.

Дубайский международный финансовый центр создан Федеральным декретом № 35 от 2004 г. «Об учреждении свободной финансовой зоны в эмирате Дубай»[20] «в рамках стратегического ви́дения Дубая, направленного на диверсификацию экономических ресурсов и привлечение капитала и инвестиций в регион». Федеральным законом № 8 от 2004 г. «О свободных финансовых зонах» он определен как самостоятельная юрисдикция в составе ОАЭ, наделенная полномочием формировать собственную правовую и регуляторную базу по всем гражданским и коммерческим вопросам. Закон эмирата Дубай № 5 от 2021 г. «О Дубайском международном финансовом центре»[21]

[19] Federal Law No. (8) of 2004 Concerning Financial Free Zones // UAE Legislation. URL: https://uaelegislation.gov.ae/en/legislations/1981 (дата обращения: 14.04.2026).

[20] Federal Decree No. (35) of 2004 Establishing a Financial Free Zone in the Emirate of Dubai // Dubai International Financial Centre. URL: https://www.difc.com/business/laws-and-regulations/legal-database/federal-laws/federal-decree-no-35-of-2004-english (дата обращения: 14.04.2026).

[21] Law No. (5) of 2021 Concerning the Dubai International Financial Centre // Legislation Dubai. URL: https://dlp.dubai.gov.ae/Legislation%20Reference/2021/Law%20No.%205%20of%202021%20Concerning%20the%20Dubai%20International%20Financial%20Centre.html (дата обращения: 14.04.2026).

признает финансовую и административную независимость Дубайского международного финансового центра, учреждает его органы (включая Управление финансовых услуг Дубая (Dubai Financial Services Authority, DFSA)), закрепляет независимость Управления финансовых услуг Дубая от иных органов Дубайского международного финансового центра.

Среди нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере следует выделить:

1. Закон Дубайского международного финансового центра «О цифровых активах» № 2 от 2024 г.[22] — приводит юридические характеристики цифровых активов как самостоятельной третьей категории личного имущества наряду с вещами во владении (chose in possession) и требованиями (chose in action), устанавливает правовой режим контроля (владения и распоряжения) над цифровыми активами, порядок их передачи и совершения сделок с ними.

2. Свод правил Управления финансовых услуг[23] — подзаконный нормативный правовой акт, включающий в себя несколько модулей[24]. Он определяет понятия криптотокена (GEN A2.5.1) и инвестиционного токена (GEN A2.1.1).

(1) Токен является криптотокеном, если он:

(a) используется или предназначен для использования в качестве средства обмена либо в целях осуществления платежей или инвестирования; или

(b) предоставляет право или долю участия в отношении другого токена, отвечающего требованиям пункта «a».

(2) Токен не считается криптотокеном согласно пункту 1, если он является:

(a) токеном, на который не распространяется действие данных положений (Excluded Token); или

(b) инвестиционным токеном или любым иным видом инвестиционного инструмента.

Инвестиционный токен — это ценная бумага или производный финансовый инструмент в форме защищенного криптографическими средствами цифрового представления прав и обязательств, которое выпускается, передается и хранится с использованием технологии распределенного реестра или иной аналогичной технологии.

В соответствии с правилом 2A Общего модуля в понятие финансового продукта для целей общего запрета недобросовестной деятельности также включаются инвестиционные и криптотокены.

Свод правил Управления финансовых услуг также закрепляет условия, при соблюдении которых лицензированное лицо вправе оказывать финансовые услуги, связанные с криптотокенами.

Абу-Дабийский глобальный рынок создан позднее — Федеральным декретом № 15 от 2013 г. «Об учреждении свободной финансовой

---

[22] Digital Assets Law, DIFC Law No. 2 of 2024 // Dubai International Financial Centre. URL: https://www.difc.com/business/laws-and-regulations/legal-database/difc-laws/digital-assets-law-difc-law-no-2-of-2024 (дата обращения: 14.04.2026).

[23] Свод правил Управления финансовых услуг Дубая, первоначально утвержденный регуляторными инструментами DFSA в сентябре 2004 г., в редакции по состоянию на 14 апреля 2026 г., включая Общий модуль GEN и модуль «Ведение деятельности» COB (Dubai Financial Services Authority Rulebook // DFSA Rulebook. URL: https://dfsaen.thomsonreuters.com/rulebook/dubai-financial-services-authority-dfsa (дата обращения: 14.04.2026)).

[24] Противодействие отмыванию денег, финансированию терроризма и санкции (AML); аудиторский модуль (AUD); лицензированные рыночные институты (AMI); правила коллективного инвестирования (CIR); ведение деятельности (COB); защита данных (DAT); принуждение (ENF); сборы и тарифы (FER); правила фондового протокола (FPR); общий модуль (GEN); глоссарий (GLO); правила исламских финансов (IFR); правила рынков (MKT); пруденциальный модуль — страховая деятельность (PIN); пруденциальный модуль — инвестиционная деятельность, посредничество в страховании и банковская деятельность (PIB); восстановление и урегулирование (RAR); признание (REC); представительские офисы (REP); правила поглощений (TKO).

зоны в эмирате Абу-Даби»[25] и Законом эмирата Абу-Даби № 4 от 2013 г. «О Глобальном рынке Абу-Даби»[26]. В полной мере он стал функционировать с 2015 г.[27]

Важно подчеркнуть различие в правовых системах названных СФЗ — если в рамках Дубайского международного финансового центра принято свое, пусть и вдохновленное английским общим правом законодательство, то в рамках Абу-Дабийского глобального рынка используется прямая рецепция права Англии: на основании Положения Глобального рынка Абу-Даби о применении английского права 2015 г.[28] «общее право Англии (включая принципы и нормы права справедливости) в том виде, в каком оно существует в данный момент, принимается и имеет юридическую силу на территории Абу-Дабийского глобального рынка и составляет часть его права». Таким образом, новые прецеденты английских судов применяются без какого бы то ни было специального акта, имплементирующего их. Наряду с этим, в Положении о применении английского права 2015 г. также фиксируются правила действия некоторых законодательных актов (статутов)[29]; на основании ст. 2 определенные данным Положением статуты применяются «в том виде и в том объеме, в каком они действуют в Англии на дату принятия настоящего Положения или на дату внесения в Положение», а вносимые в них после этого «изменения не подлежат применению, не имеют юридической силы и не составляют часть правовой системы Абу-Дабийского глобального рынка, за исключением случаев, когда нормативный правовой акт Абу-Дабийского глобального рынка прямо предусматривает их применение, наличие у них юридической силы и их включение в правовую систему Абу-Дабийского глобального рынка». Указанные правила имеют существенное значение для предмета настоящего исследования. Так, Закон Великобритании о финансовых услугах и рынках 2000 г.[30], регулирующий вопросы обращения криптоактивов, а также соответствующие акты Управления по финансовому регулированию и надзору Великобритании в утвержденный Положением перечень не входят и, следовательно, на территории АДГР не действуют. То же касается и Закона Великобритании об имуществе, включая цифровые активы, 2025 г.[31]

3. Руководство Управления регулирования финансовых услуг АДГР 2025 г. «Регулирование деятельности с виртуальными активами в ADGM» (версия 7)[32] — содержит определение виртуального актива, определяет виды регулируемой деятельности, связанной с виртуальными активами, устанавливает требования к раскрытию информации, управлению рисками

[25] Federal Decree No. (15) of 2013 Establishing a Financial Free Zone in the Emirate of Abu Dhabi // Abu Dhabi Global Market. URL: https://www.adgm.com/legal-framework/federal-legislation (дата обращения: 14.04.2026).

[26] Law No. (4) of 2013 Concerning Abu Dhabi Global Market // Abu Dhabi Global Market. URL: https://www.adgm.com/legal-framework/abu-dhabi-legislation (дата обращения: 14.04.2026).

[27] Introduction to Abu Dhabi Global Market // ADGM Rulebook. URL: https://en.adgm.thomsonreuters.com/rulebook/introduction-abu-dhabi-global-market-2 (дата обращения: 14.04.2026).

[28] Application of English Law Regulations 2015 // ADGM Rulebook. URL: https://en.adgm.thomsonreuters.com/sites/default/files/net_file_store/ADGM1547_14585_VER2022.pdf (дата обращения: 14.04.2026).

[29] В приложении к данному нормативному правовому акту содержится перечень из 47 статутов, применительно к которому указывается объем его действия (действует ли он на территории рассматриваемой СФЗ полностью или только в части отдельных норм).

[30] Financial Services and Markets Act 2000 // UK Public General Acts. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/contents (дата обращения: 14.04.2026).

[31] Property (Digital Assets etc) Act 2025 // UK Public General Acts. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2025/29/contents/enacted (дата обращения: 14.04.2026).

[32] Guidance — Regulation of Virtual Asset Activities in ADGM, Version 7 // ADGM Rulebook. URL: https://en.adgm.thomsonreuters.com/sites/default/files/net_file_store/Guidance_-_Regulation_of_Virtual_Asset_Activities_in_ADGM(VER07.100625).pdf (дата обращения: 14.04.2026).

и т.д. Согласно данному документу виртуальный актив — это цифровое представление стоимости, которое может обращаться в цифровой форме и выполнять функции: 1) средства обмена; и/или 2) расчетной единицы; и/или 3) средства сбережения, но не имеет статуса законного платежного средства ни в одной юрисдикции. Виртуальный актив: a) не выпускается и не гарантируется какой-либо юрисдикцией, а выполняет указанные выше функции исключительно на основании договоренности внутри сообщества пользователей данного виртуального актива; b) отличается от фиатной валюты и электронных денег; c) не является определенным инвестиционным инструментом (Specified Investment), токеном, привязанным к фиатной валюте (Fiat-Referenced Token), или спотовым товарным активом (Spot Commodity).

4. Правила Управления регулирования финансовых услуг АДГР «О токенах, привязанных к фиатным валютам» (Fiat-Referenced Tokens) — закрепили деятельность по эмиссии токенов, привязанных к фиатным валютам, в качестве разновидности лицензируемой деятельности и установили требования к эмитентам.

Следует также отметить, что помимо собственно свободных финансовых зон на территории ОАЭ действует около 40 иных свободных зон. Например, эмират Рас-эль-Хайма учредил Оазис цифровых активов Рас-эль-Хайма (RAK Digital Assets Oasis) — свободную зону для компаний в сфере цифровых и виртуальных активов, позиционируемую как первую в мире свободную зону, ориентированную исключительно на нерегулируемые виды деятельности в секторе виртуальных активов. На территории данной зоны действует Положение Оазиса цифровых активов Рас-эль-Хаймы о компаниях 2023 г.[33], регулирующее создание компаний и управление ими на территории рассматриваемой зоны, однако специализированных нормативных правовых актов в сфере виртуальных активов как финансовых инструментов принято не было. Таким образом, компаниям, ведущим деятельность, связанную с виртуальными активами, требуется лицензия федерального регулятора — Управления по рынку капитала[34].

Субъекты, осуществляющие контроль (надзор) в сфере оборота виртуальных активов

Многоуровневый характер правового регулирования оборота виртуальных активов в ОАЭ предопределяет сложную институциональную архитектуру регулирования и надзора.

1. Федеральный уровень контроля: Управление по рынку капитала и Центральный банк ОАЭ

Управление по рынку капитала. Изначально постановление Кабинета министров ОАЭ № 111 от 2022 г. «О регулировании виртуальных активов и поставщиков связанных с ними услуг» закрепило за Управлением по ценным бумагам и товарным рынкам (Securities and Commodities Authority, SCA) статус федерального органа, уполномоченного осуществлять лицензирование, надзор и контроль за поставщиками услуг в сфере виртуальных активов, включая контроль за соблюдением ими требований законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также установило перечень нарушений и административных санкций.

С 1 января 2026 г. институциональная основа федерального контроля претерпела существенные изменения: на основании Федерального декрета-закона № 32 от 2025 г. «Об Управле-

[33] Innovation City Companies Regulations 2023 ; ранее — RAK Digital Assets Oasis Companies Regulations 2023 // Innovation City. URL: https://innovationcity.com/policy/rules-and-regulations (дата обращения: 14.04.2026).

[34] *Pandey S.* UAE Announces World's First Free Zone for Digital and Virtual Asset Companies // BeInCrypto. 2023. 1 March. URL: https://beincrypto.com/uae-emirate-rak-announces-digital-assets-free-zone/ (дата обращения: 14.04.2026) ; *Sullivan A. K., Dougall A., Lightstone S., Doench J. E.* Going Digital in the UK, US, and UAE: The Latest Digital Asset Developments // Morgan Lewis. 2024. 12 September. URL: https://www.morganlewis.com/pubs/2024/09/going-digital-in-the-uk-us-and-uae-the-latest-digital-asset-developments (дата обращения: 14.04.2026).

нии по рынку капитала»[35] Управление по ценным бумагам и товарным рынкам было преобразовано в Управление по рынку капитала (Capital Market Authority), к которому в порядке универсального правопреемства перешли все права, обязательства и лицензионные решения упраздненного органа. Одновременно вступивший в силу Федеральный декрет-закон № 33 от 2025 г. «О регулировании рынка капитала» консолидировал режим лицензирования финансовой деятельности и, что принципиально важно, прямо включил виртуальные активы в категорию финансовых продуктов, подпадающих под надзорную юрисдикцию Управления по рынку капитала. Тем самым федеральный законодатель завершил интеграцию рынка виртуальных активов в общий периметр контроля за рынком капитала.

Контрольные полномочия Управления по рынку капитала включают:

— лицензирование операторов платформ виртуальных активов и иных поставщиков услуг в сфере виртуальных активов, действующих за пределами Дубая и свободных финансовых зон[36];

— проведение проверок и расследований;

— предварительное одобрение назначений членов советов директоров и исполнительного руководства поднадзорных организаций;

— раннее вмешательство, включая назначение временного управляющего, при возникновении угроз платежеспособности;

— приостановление и аннулирование торгов.

В соответствии со ст. 71 Федерального декрета-закона № 33 от 2025 г. осуществление финансовой деятельности (включая деятельность на рынке виртуальных активов) без лицензии, одобрения, регистрации или аккредитации Управления по рынку капитала влечет наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года и (или) штрафа в размере до 250 млн дирхамов, что свидетельствует о существенном ужесточении публично-правовой ответственности по сравнению с ранее действовавшим режимом. Кроме того, надзорные полномочия Управления по рынку капитала в отношении лицензиата сохраняются в течение трех лет после аннулирования лицензии или прекращения им деятельности — применительно к нарушениям, выявленным в указанный период.

Здесь также следует отметить особый механизм координации федерального и эмиратского уровня: в соответствии с соглашением о сотрудничестве между SCA и Управлением по регулированию виртуальных активов Дубая (VARA) от 2024 г.[37] поставщики услуг в сфере виртуальных активов, получившие лицензию VARA, автоматически регистрируются на федеральном уровне и приобретают право осуществлять деятельность на всей территории ОАЭ, тогда как поставщики услуг в сфере виртуальных активов, намеревающиеся действовать в иных эмиратах, обязаны получать лицензию непосредственно у федерального регулятора. Подобная модель, основанная на двуконтурном контроле, на сегодня не имеет прямых аналогов в иных государствах БРИКС+.

Центральный банк ОАЭ. Компетенция Центрального банка ОАЭ на рынке виртуальных активов носит функционально обособленный характер и охватывает ту часть оборота виртуальных активов, которая сопряжена с денежным обращением и платежными услугами. Согласно ст. 62 Федерального декрета-закона № 6 от 2025 г. «О Центральном банке, регулировании финансовых организаций и деятельности и страховом деле» любое лицо, осуществляющее, предлагающее лицензируемую финансовую деятельность или способствующее ее осущест-

[35] Federal Decree by Law No. (32) of 2025 Regarding the Capital Market Authority // UAE Legislation. URL: https://uaelegislation.gov.ae/en/legislations/4001 (дата обращения: 14.04.2026).

[36] Ранее данные требования конкретизировались решениями председателя Совета директоров SCA № 26/RM «Об операторах платформ виртуальных активов» и № 27/RM от 2023 г.

[37] SCA and VARA Set Regulatory Framework for the UAE's Virtual Assets Sector // Управление по рынку капитала ОАЭ. URL: https://www.uaecma.gov.ae/en/media-center/news/9/9/2024/sca-and-vara-set-regulatory-framework-for-the-uaes-virtual-assets-sector-in-boost-to-the-countrys-.aspx (дата обращения: 14.04.2026).

влению, вне зависимости от используемой технологии или платформы, включая использование виртуальных активов и платежных токенов, подлежит лицензированию Центральным банком. Новый закон, помимо этого, впервые закрепил за цифровым дирхамом (Digital Dirham) — цифровой валютой Центрального банка — статус законного платежного средства, распространив на цифровую форму валюты режим, ранее введенный Федеральным декретом-законом № 54 от 2023 г. (дополнившим ст. 56 прежнего закона о Центральном банке[38] положением о том, что денежные знаки и цифровая валюта, эмитируемые Центральным банком, являются законным платежным средством в пределах полной номинальной стоимости). Параллельно с этим максимальный размер административного штрафа за безлицензионную финансовую деятельность был увеличен до 1 млрд дирхамов.

Статья 1 Положения об услугах, связанных с платежными токенами, выделяет три вида регулируемых услуг:

— эмиссия платежных токенов (Payment Token Issuance);

— конвертация платежных токенов (Payment Token Conversion);

— хранение и перевод платежных токенов (Payment Token Custody and Transfer).

В соответствии со ст. 2 данного нормативного правового акта, ни одно лицо не вправе оказывать услуги, связанные с платежными токенами, на территории ОАЭ или в отношении лиц, находящихся в ОАЭ, без лицензии либо регистрации Центрального банка ОАЭ. Данный запрет не распространяется на свободные финансовые зоны, однако охватывает деятельность, связанную с оказанием услуг лицам на «материковой» части ОАЭ.

Платежные токены, номинированные в дирхамах, могут выпускать исключительно юридические лица, инкорпорированные в ОАЭ и получившие полную лицензию Центрального банка ОАЭ, в то время как эмитенты платежных токенов в иностранной валюте, включая юридических лиц, созданных в ДМФЦ и АДГР, подлежат регистрации в качестве эмитентов иностранных платежных токенов. Помимо этого, для поставщиков услуг в сфере виртуальных активов, имеющих лицензию Управления по регулированию виртуальных активов Дубая или федерального регулятора и оказывающих услуги по хранению, переводу либо конвертации платежных токенов, предусматривается процедура получения сертификата об отсутствии возражений (Non-Objection Registration), в рамках которой заявитель обязан подтвердить соответствие требованиям Положения об услугах, связанных с платежными токенами.

Кроме того, запрещены деятельность с алгоритмическими стейблкоинами и токенами, обеспечивающими анонимность (privacy tokens), и выплата эмитентами процентов и иного вознаграждения, обусловленного длительностью владения платежными токенами (таким образом, владение токенами отграничено от банковских вкладов). Кроме того, Центральный банк ОАЭ наделен правом устанавливать в отношении эмитентов, провайдеров услуг по конвертации токенов и кастодианов количественные лимиты — по объему или стоимости токенов либо по числу клиентов. Все эти меры направлены на снижение системных рисков, обеспечение устойчивости рынка, а также недопущение вытеснения дирхама иностранными стейблкоинами из внутреннего платежного оборота.

2. Эмиратский уровень контроля: Управление по регулированию виртуальных активов

Уникальной особенностью эмиратской модели является создание первого в мире специализированного регулятора, чья компетенция ограничена исключительно рынком виртуальных активов, — Управления по регулированию виртуальных активов Дубая, учрежденного статьей 4 Закона Дубая № 4 от 2022 г. «О регулировании виртуальных активов в эмирате Дубай». В соот-

[38] Федеральный декрет-закон ОАЭ № 14 от 2018 г. «О Центральном банке и организации финансовых учреждений и деятельности» (Decretal Federal Law No. (14) of 2018 Regarding the Central Bank and Organization of Financial Institutions and Activities // CBUAE Rulebook. URL: https://rulebook.centralbank.ae/en/rulebook/central-bank-organization-financial-institutions-and-activities-law (дата обращения: 14.04.2026)).

ветствии со ст. 3 названного Закона его действие распространяется на услуги в сфере виртуальных активов, оказываемые во всех зонах эмирата, включая специальные зоны развития и свободные зоны, за исключением Дубайского международного финансового центра.

Контрольно-надзорные полномочия Управления по регулированию виртуальных активов Дубая закреплены в ст. 6 Закона № 4 от 2022 г. и включают:

— регулирование, надзор и контроль за эмиссией, предложением и раскрытием информации в отношении виртуальных активов и виртуальных токенов (п. 2);

— выдачу разрешений поставщикам услуг в сфере виртуальных активов и надзор за соблюдением ими законодательства (п. 3);

— классификацию и определение видов виртуальных активов и установление стандартов их оборота (п. 5);

— регулирование и контроль за функционированием платформ виртуальных активов, технологии распределенного реестра и кошельков виртуальных активов, мониторинг совершаемых на платформах операций и предотвращение манипулирования ценами (п. 7);

— издание по согласованию с компетентными органами инструкций о мерах в отношении подозрительных операций, нарушающих Федеральный декрет-закон № 10 от 2025 г. о противодействии отмыванию денег (п. 8);

— координацию с Центральным банком ОАЭ деятельности по всем вопросам защиты и стабильности финансовой системы (п. 13);

— рассмотрение обращений и жалоб (п. 16).

Предварительный контроль урегулирован статьями 15 и 16 Закона № 4 от 2022 г. Согласно ст. 15 никакое лицо не вправе осуществлять регулируемую деятельность в эмирате без разрешения (Permit) Управления по регулированию виртуальных активов Дубая, причем получение данного разрешения должно предшествовать процедурам коммерческого лицензирования. Перечень видов деятельности, требующих разрешения, установлен частью «a» ст. 16 и охватывает услуги:

— эксплуатации и управления платформами виртуальных активов;

— обмена между виртуальными активами и национальной или иностранной валютой;

— обмена между различными видами виртуальных активов;

— перевода виртуальных активов;

— хранения, управления или контроля виртуальных активов;

— обслуживания кошельков виртуальных активов;

— предложения виртуальных токенов и торговли ими.

На подзаконном уровне требования конкретизированы Положением о виртуальных активах и связанной с ними деятельности 2023 г. (Virtual Assets and Related Activities Regulations 2023) и системой обязательных и «деятельностных» сборников правил (Rulebooks), обновленную редакцию которых все поставщики услуг в сфере виртуальных активов должны были имплементировать не позднее 19 июня 2025 г. В числе прочего, сборники правил закрепили обязательность соблюдения «правила о переводах» ФАТФ (Travel Rule). Особо следует выделить Положение о маркетинге виртуальных активов и связанной с ними деятельности 2024 г., требования которого распространяются на всех лиц — как лицензированных, так и не лицензированных VARA, включая иностранные организации, что расширяет контрольный периметр за пределы круга поднадзорных субъектов.

Текущий (оперативный) контроль обеспечивается статьями 21 и 23 Закона № 4 от 2022 г. В силу ст. 21 сотрудники Управления по регулированию виртуальных активов Дубая, назначенные решением генерального директора Управления, наделяются правоохранительной правоспособностью (law enforcement capacity): они вправе проводить инспекционные проверки поставщиков услуг в сфере виртуальных активов и иных уполномоченных лиц, получать доступ к любым записям и документам, составлять протоколы о нарушениях и при необходимости привлекать полицию. Статья 23 возлагает на всех лиц обязанность полного содействия Управлению по регулированию виртуальных активов Дубая и предоставления запрашиваемых сведений и документов. При отказе или воспрепятствовании Управление вправе обратиться в

компетентный суд с ходатайством о наложении ареста на информацию, документы или оборудование.

Последующий контроль и меры принуждения регламентированы статьями 18 и 20 Закона № 4 от 2022 г. Статья 18 наделяет Управление по регулированию виртуальных активов Дубая правом по основаниям, связанным с публичным интересом либо упорядочением оборота виртуальных активов:

— приостанавливать выдачу разрешений;

— ограничивать или приостанавливать действие внутренних правил поставщиков услуг в сфере виртуальных активов;

— приостанавливать деятельность любого поставщика услуг в сфере виртуальных активов в исключительных обстоятельствах;

— приостанавливать или прекращать обращение любых виртуальных активов, в том числе не допущенных к торгам на платформах, а равно любые процедуры их предложения или эмиссии.

Согласно ст. 20 наряду со штрафами (конкретные составы нарушений и размеры санкций определяются резолюцией Совета директоров Управления Дубайского всемирного торгового центра) Управление по регулированию виртуальных активов Дубая вправе приостановить действие разрешения на срок до 6 месяцев либо аннулировать его с одновременной координацией с органом коммерческого лицензирования в целях аннулирования коммерческой лицензии нарушителя. Гарантией прав подконтрольных субъектов выступает статья 22, предоставляющая право на подачу письменной жалобы генеральному директору в течение 30 дней с момента уведомления о принятии оспариваемого решения; жалоба рассматривается специально образуемым комитетом (Grievance Committee, функционирует с июня 2023 г.) в 15-дневный срок, и его решение является окончательным. Согласно опубликованным данным, за период с августа 2024 г. по август 2025 г. Управление по регулированию виртуальных активов Дубая применило принудительные меры в отношении 36 организаций[39] — преимущественно за безлицензионную деятельность и неправомерный маркетинг, с назначением штрафов от 50 000 до 600 000 дирхамов, что свидетельствует о переходе регулятора от этапа институционального становления к активной правоприменительной практике.

3. Контроль в финансовых свободных зонах: Управление финансовых услуг Дубая и Управление регулирования финансовых услуг

В ДМФЦ контрольные функции осуществляет Управление финансовых услуг Дубая, действующее на основании Регуляторного закона № 1 от 2004 г.[40], статья 41 которого закрепляет общий запрет на оказание финансовых услуг в центре или из центра без лицензии Управления финансовых услуг Дубая. Применительно к виртуальным активам Управление финансовых услуг Дубая ввело два специальных режима: режим инвестиционных токенов (2021 г.), распространивший на токенизированные ценные бумаги и деривативы общие правила о специфицированных инвестициях, и режим криптотокенов (вступил в силу 1 ноября 2022 г.), реализованный посредством внесения изменений в модули сборника правил Управления финансовых услуг Дубая (в том числе Общий модуль и модуль «Ведение деятельности»). Отличительной чертой контрольной модели Управления финансовых услуг Дубая является механизм признания (recognition) криптотокенов: финансовые услуги допускаются лишь в отношении токенов, признанных Управлением финансовых услуг Дубая либо соответствующих установленным критериям приемлемости, причем в отношении фиатных криптотокенов (стейблкоинов) регулятор сохраняет за собой прерогативу самостоятельного определения их пригодности

[39] What is the legal exposure of operating a virtual asset business in Dubai without a VARA licence? // Kayrouz & Associates. URL: https://www.kayrouzandassociates.com/insights/operating-virtual-asset-business-dubai-without-vara-licence (дата обращения: 14.04.2026).

[40] Regulatory Law, DIFC Law No. 1 of 2004 // DFSA Rulebook. URL: https://dfsaen.thomsonreuters.com/rulebook/regulatory-law (дата обращения: 14.04.2026).

для использования в ДМФЦ. Следует отметить, что в октябре 2025 г. Управление финансовых услуг Дубая опубликовало консультационный документ № 168 «Совершенствование регулирования криптотокенов»[41], предполагающий смягчение модели признания в пользу оценки пригодности токенов самими лицензиатами, что сближает подход Управления финансовых услуг Дубая с моделью, применяемой в АДГР.

В АДГР надзор осуществляет Управление регулирования финансовых услуг (Financial Services Regulatory Authority) на основании Положения о финансовых услугах и рынках 2015 г.[42] АДГР первым среди юрисдикций ОАЭ (с 2018 г.) ввел комплексный режим регулирования операций с криптоактивами, первоначально оформленный как регулируемая деятельность по ведению криптоактивного бизнеса (Operating a Crypto Asset Business), а впоследствии трансформированный в систему регулируемых видов деятельности с виртуальными активами. Надзорные и интервенционные полномочия Управления регулирования финансовых услуг АДГР закреплены в разд. 5A и 5B Положения о финансовых услугах и рынках 2015 г.: регулятор вправе предписать уполномоченному лицу совершить определенные действия либо прекратить осуществление регулируемой деятельности в отношении конкретного виртуального актива на установленный срок; при этом пункт 4 разд. 5A Положения прямо запрещает осуществление регулируемой деятельности с виртуальными активами, являющимися токенами анонимности, а по итогам поправок 2025 г. (Financial Services and Markets (Amendment No. 1) Regulations 2025) — также с алгоритмическими стейблкоинами. Особого внимания заслуживает предусмотренный пунктом 2(b) разд. 58 Положения о финансовых услугах и рынках 2015 г. механизм признания ценной бумагой: Управление регулирования финансовых услуг АДГР вправе письменным уведомлением объявить ценной бумагой любую инвестицию, не являющуюся таковой, что позволяет распространять полный режим контроля за рынком ценных бумаг на цифровые активы, обладающие инвестиционными признаками. Ключевым инструментом предварительного контроля выступает институт принимаемых виртуальных активов (Accepted Virtual Assets): согласно правилу 17.2.1 Сборника правил ведения бизнеса (COBS) уполномоченное лицо вправе осуществлять регулируемую деятельность только с виртуальными активами, соответствующими критериям правила 17.2.2, причем после реформы 2025 г., заменившей разрешительный порядок уведомительным, оценка соответствия проводится самим лицензиатом с уведомлением Управления регулирования финансовых услуг АДГР не позднее чем за 5 рабочих дней до начала использования актива. Аналогичным образом правило 17.2A.1 Сборника правил ведения бизнеса допускает совершение операций с токенами, привязанными к фиатной валюте (Fiat-Referenced Tokens), исключительно в отношении токенов, одобренных Управлением регулирования финансовых услуг АДГР.

Проведенный анализ позволяет систематизировать процедуры контроля на рынке виртуальных активов ОАЭ по стадийному критерию.

Предварительный контроль реализуется в форме:

а) лицензионно-разрешительных процедур (двухэтапная процедура Управления по регулированию виртуальных активов Дубая, включающая первоначальное одобрение и последующую выдачу полной лицензии поставщикам услуг в сфере виртуальных активов; лицензирование Управлением по рынку капитала; лицензирование и регистрация Центральным банком ОАЭ по Положению об услугах, связанных с платежными токенами; выдача разрешения

[41] Consultation Paper No. 168 — Enhancements to the Regulation of Crypto Tokens // Dubai Financial Services Authority. URL: https://www.dfsa.ae/news/notice-consultation-paper-release-cp-168 (дата обращения: 14.04.2026).

[42] Financial Services and Markets Regulations 2015, as amended by the Financial Services and Markets (Amendment No. 1) Regulations 2025 // ADGM Rulebook. URL: https://en.adgm.thomsonreuters.com/rulebook/fsra-legislation (дата обращения: 14.04.2026).

на финансовые услуги Управлением финансовых услуг Дубая и Управлением регулирования финансовых услуг АДГР);

б) процедур предварительного одобрения обращающихся активов (признание криптотокенов Управлением финансовых услуг Дубая; оценка и уведомление о принимаемых виртуальных активах по правилам 17.2.1–17.2.2 Сборника правил ведения бизнеса АДГР; одобрение принимаемых токенов, привязанных к фиатной валюте);

в) процедуры одобрения эмиссионной документации: согласно ст. 26 Положения об услугах, связанных с платежными токенами, эмитент платежного токена обязан подготовить «белую книгу» (white paper), представить ее вместе с аудиторским заключением в Центральный банк ОАЭ, получить одобрение и опубликовать не позднее чем за 7 дней до начала предложения токена лицам в ОАЭ, а любые изменения требуют повторного представления с актуализированным аудитом.

Последующий контроль осуществляется посредством:

а) инспекционных проверок с правоохранительной правоспособностью контролеров (ст. 21 Закона Дубая № 4 от 2022 г.);

б) истребования информации и документов под угрозой судебного ареста (ст. 23 Закона Дубая № 4 от 2022 г.);

в) систематической отчетности и мониторинга операций (включая обязательства по правилу о переводах ФАТФ в редакции Rulebooks VARA 2.0);

г) надзора за соблюдением требований законодательства о противодействии отмыванию денег, единая основа которого установлена Федеральным декретом-законом № 20 от 2018 г., относящим поставщиков услуг в сфере виртуальных активов к числу обязанных субъектов финансового мониторинга.

Меры принуждения включают:

а) административные штрафы (до 250 млн дирхамов по ст. 71 Федерального декрета-закона № 33 от 2025 г.; до 1 млрд дирхамов по закону о Центральном банке 2025 г.; штрафы Управления по регулированию виртуальных активов Дубая по резолюциям Совета директоров);

б) приостановление разрешения на срок до 6 месяцев и его аннулирование с прекращением коммерческой лицензии (ст. 20 Закона Дубая № 4 от 2022 г.);

в) приостановление деятельности и обращения отдельных виртуальных активов (ст. 18 Закона Дубая № 4 от 2022 г.; разд. 5A–5B Положения о финансовых услугах и рынках 2015 г.);

г) публикацию сведений о нарушителях;

д) уголовное преследование за безлицензионную деятельность.

Заключение

Система органов контроля на рынке виртуальных активов ОАЭ представляет собой полицентрическую четырехуровневую модель, в рамках которой:

1) контроль за рынком виртуальных активов как сегментом рынка капитала на федеральном уровне осуществляет Управление по рынку капитала;

2) функциональный контроль за платежными токенами и использованием виртуальных активов в денежном обращении закреплен за Центральным банком ОАЭ;

3) контроль в эмирате Дубай делегирован специализированному регулятору — Управлению по регулированию виртуальных активов Дубая;

4) контроль в рамках специальных финансовых зон (ДМФЦ и АДГР) осуществляется Управлением финансовых услуг Дубая и Управлением регулирования финансовых услуг АДГР, функционирующих на основании модели, которая генетически восходит к английскому праву.

Разграничение компетенции построено на сочетании территориального (эмират, свободная зона, «материковая» территория) и функционального (платежная и инвестиционная функция токена) критериев, а координация обеспечивается механизмами взаимного признания лицензий, получения сертификата об отсутствии возражений и совместными актами надзорных органов.

В контексте сказанного нельзя не отметить тот факт, что множественность контролирую-

щих субъектов порождает риски регуляторного арбитража и конкуренции юрисдикций внутри одного государства, что требует развития координационных механизмов и, как показывает реформа 2025–2026 гг., объективно подталкивает федерального законодателя к постепенной централизации контрольных полномочий.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. MENA's Divergent Crypto Paths: From Crisis to Innovation in 2025 // Chainalysis. — 2025. — URL: https://www.chainalysis.com/blog/middle-east-north-africa-crypto-adoption-2025 (дата обращения: 14.04.2026).
2. Middle East & North Africa: Regulatory Momentum and DeFi Fuel Adoption // Chainalysis. — 2024. — URL: https://www.chainalysis.com/blog/middle-east-north-africa-crypto-adoption-2024 (дата обращения: 14.04.2026).
3. *Pandey S.* UAE Announces World's First Free Zone for Digital and Virtual Asset Companies // BeInCrypto. — 2023. — 1 March. — URL: https://beincrypto.com/uae-emirate-rak-announces-digital-assets-free-zone/ (дата обращения: 14.04.2026).
4. *Sullivan A. K.*, *Dougall A.*, *Lightstone S.*, *Doench J. E.* Going Digital in the UK, US, and UAE: The Latest Digital Asset Developments // Morgan Lewis. — 2024. — 12 September. — URL: https://www.morganlewis.com/pubs/2024/09/going-digital-in-the-uk-us-and-uae-the-latest-digital-asset-developments (дата обращения: 14.04.2026).
5. What is the legal exposure of operating a virtual asset business in Dubai without a VARA licence? // Kayrouz & Associates. — URL: https://www.kayrouzandassociates.com/insights/operating-virtual-asset-business-dubai-without-vara-licence (дата обращения: 14.04.2026).

Материал поступил в редакцию 14 апреля 2026 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. MENA's Divergent Crypto Paths: From Crisis to Innovation in 2025 // Chainalysis. — 2025. — URL: https://www.chainalysis.com/blog/middle-east-north-africa-crypto-adoption-2025 (data obrashcheniya: 14.04.2026).
2. Middle East & North Africa: Regulatory Momentum and DeFi Fuel Adoption // Chainalysis. — 2024. — URL: https://www.chainalysis.com/blog/middle-east-north-africa-crypto-adoption-2024 (data obrashcheniya: 14.04.2026).
3. Pandey S. UAE Announces World's First Free Zone for Digital and Virtual Asset Companies // BeInCrypto. — 2023. — 1 March. — URL: https://beincrypto.com/uae-emirate-rak-announces-digital-assets-free-zone/ (data obrashcheniya: 14.04.2026).
4. Sullivan A. K., Dougall A., Lightstone S., Doench J. E. Going Digital in the UK, US, and UAE: The Latest Digital Asset Developments // Morgan Lewis. — 2024. — 12 September. — URL: https://www.morganlewis.com/pubs/2024/09/going-digital-in-the-uk-us-and-uae-the-latest-digital-asset-developments (data obrashcheniya: 14.04.2026).
5. What is the legal exposure of operating a virtual asset business in Dubai without a VARA licence? // Kayrouz & Associates. — URL: https://www.kayrouzandassociates.com/insights/operating-virtual-asset-business-dubai-without-vara-licence (data obrashcheniya: 14.04.2026).