

FATF



ОБНОВЛЕННОЕ РУКОВОДСТВО ПО ПРИМЕНЕНИЮ
РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА

ВИРТУАЛЬНЫЕ АКТИВЫ И ПРОВАЙДЕРЫ УСЛУГ В СФЕРЕ ВИРТУАЛЬНЫХ АКТИВОВ



ОКТАБРЬ 2021

ФАТФ

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) является независимой межправительственной организацией, разрабатывающей и популяризирующей регламентирующие документы для защиты всемирной финансовой системы от угроз отмывания денег, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения. Рекомендации ФАТФ являются общепризнанными международными стандартами по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ).

Подробная информация о ФАТФ размещена на сайте: www.fatf-gafi.org.

Данный документ и/или любая включённая в него карта подготовлены без предубеждения и ущемления статуса или суверенитета над любой территорией, международных границ и разграничительных линий, а также названий любых территорий, городов или областей.

Ссылка для цитирования:

FATF (2021), <i>Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers</i> , FATF, Paris, www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Updated-Guidance-RBA-VA-VASP.html

© 2021 FATF/OECD. Все права защищены.

Воспроизведение или перевод этого документа запрещены без получения предварительного письменного разрешения. Заявление с просьбой о получении такого разрешения на весь данный документ или какую-либо его часть следует направлять по адресу: ул. Андре Паскаля 2, 75775 Париж Седекс 16, Франция (факс: +33 1 44 30 61 37 или e-mail: contact@fatf-gafi.org)

Фотография на первой странице: © Getty Images

СОДЕРЖАНИЕ

Выражение признательности.....	4
Список сокращений.....	5
Краткий обзор.....	6
Раздел I – Введение.....	9
Справочная информация.....	9
Цель Руководства.....	11
Вопросы, рассматриваемые в Руководстве.....	12
Структура Руководства.....	15
Раздел II – Сфера применения Стандартов ФАТФ.....	17
Исходная оценка рисков.....	17
Определения ФАТФ и характеристики сектора ПУВА в части, касающейся ПОД/ФТ.....	23
Раздел III – Применение Стандартов ФАТФ в отношении стран и компетентных органов.....	38
Применение Рекомендаций к виртуальным активам и ПУВА.....	38
Риск-ориентированный подход к надзору или контролю за ПУВА.....	70
Раздел IV – Применение Стандартов ФАТФ В отношении провайдеров услуг виртуальных активов и других подотчётных субъектов, участвующих или осуществляющих охваченную требованиями деятельность с виртуальными активами.....	78
Надлежащая проверка клиента.....	78
Публичные должностные лица.....	81
Обслуживание корреспондентских счетов и другие похожие отношения.....	82
Электронные переводы и «дорожное правило».....	82
Меры внутреннего контроля. Иностранное отделения и дочерние предприятия.....	86
Направление СПО и разглашение.....	87
Раздел V – Примеры применения странами риск-ориентированного подхода в отношении виртуальных активов и провайдеров услуг виртуальных активов.....	89
Обзор подходов юрисдикций к регулированию и надзору за деятельностью, связанной с виртуальными активами, и за провайдерами услуг в сфере виртуальных активов.....	89
Раздел VI - Принципы обмена информацией и сотрудничества между органами, осуществляющими надзор за ПУВА.....	102
Цели.....	102
Принципы обмена информацией и сотрудничества.....	102
Приложение А: Рекомендация 15, Пояснительная записка к Рекомендации 15 и определения ФАТФ.....	106

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Эта новая редакция Руководства появилась благодаря работе указанных ниже членов Рабочей группы и большому количеству информации, предоставленной членами Глобальной сети ФАТФ и членами организаций, созданных по типу ФАТФ, в состав которых входит свыше 200 юрисдикций. В ходе подготовки этого руководства также проводились консультации с целым рядом представителей частного бизнеса и других представителей ПУВА, а также лиц, имеющих отношение к ВА.

Работа по подготовке этого руководства возглавлялась Хабучи Такахиде (Агентство по финансовым услугам, Япония), Джоном Фишманом и Сандрой Гарсия (Казначейство США) совместно с Кеном Менз и Томом Нейланом, представлявшими Секретариат ФАТФ. Представители Рабочей группы благодарят перечисленных ниже лиц за значительный вклад, который они внесли в подготовку этого руководства: Эвана Галлахера (AUSTRAC, Австралия), Амра Саведа Рашеда (Подразделение по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, Египет), Мирзошарифа Шарипова (Секретариат Евразийской группы), Габриэля Хагоннота и Джона Джексона (Европейская комиссия), Дэвида Саббана (ACPR, Франция), Пьера Оффре (Министра экономики и финансов, Франция) и Пьера Субиже (Управление по финансовым рынкам, Франция), Фабиана Ригера (Министерство финансов, Германия), Эллада Визлдера (Управление по запрещению отмывания денег, Израиль), Франческу Пикарди (Министерство финансов, Италия), Кавада Юджи и Матцузава Ариса (Агентство по финансовым услугам, Япония), Рикардо Качо (Секретариат казначейства и государственного кредита, Мексика), Рашель Хуен и Эвадне Онг (Денежное кредитное управление Сингапура), Аннетт Фрезард и Джулию Мариани (FINMA, Швейцария), Винсента Коттера и Мелани Фриедли (Федеральный отдел финансов, Швейцария), Каролин Хоррес (Казначейство США) и Вала Шчепаника (Комиссия по ценным бумагам и фондовой бирже, США).

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

КПА	Криптовалюты, обеспечивающие повышенную степень анонимности
ПОД	Противодействие отмыванию денег
НПК	Надлежащая проверка клиентов
ПФТ	Противодействие финансированию терроризма
ПФРОМУ	Противодействие финансированию распространения оружия массового уничтожения
ДРП	Децентрализованное или распределенное приложение
ДФ	Децентрализованное финансирование
УНФПП	Установленные нефинансовые предприятия и профессии
УПК	Усиленная проверка клиента
ППМ	Первичное предложение монет
ФУ	Финансовое учреждение
ПФР	Подразделение финансовой разведки
ОД	Отмывание денег
ПДУ	Провайдеры денежных услуг
УПДЦ	Услуги перевода денег или ценностей
КТ	Невзаимозаменяемый (коллекционный) токен
ВНБ	Внебиржевой
Р2Р	Пиринговый
ПДЛ	Публичное должностное лицо
ФРОМУ	Финансирование распространения оружия массового уничтожения
РОП	Риск-ориентированный подход
СРО	Саморегулируемая организация
СПО	Сообщение о подозрительной операции
ФТ	Финансирование терроризма
ВА	Виртуальные активы
ПУВА	Провайдер услуг в сфере виртуальных активов

КРАТКИЙ ОБЗОР

В октябре 2018 года Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) внесла изменения в свои Рекомендации для чёткого разъяснения того, что они распространяются на финансовую деятельность, связанную с виртуальными активами. Тогда же в Глоссарий ФАТФ были включены два новых термина: «виртуальные активы» (ВА) и «провайдер услуг в сфере виртуальных активов» (ПУВА). В Рекомендации 15 с внесёнными в неё изменениями установлены требования, согласно которым провайдеры услуг в сфере виртуальных активов должны подлежать регулированию в целях противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), лицензированию или регистрации, и на них должны распространяться эффективные системы контроля или надзора.

В июне 2019 года ФАТФ утвердила Пояснительную записку к Рекомендации 15 для дополнительного разъяснения того, как требования ФАТФ должны применяться в отношении виртуальных активов и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. В частности, это касается применения риск-ориентированного подхода к деятельности и операциям, связанным с виртуальными активами и ПУВА; надзора или контроля за ПУВА в целях ПОД/ФТ; лицензирования или регистрации; предупредительных мер, в том числе надлежащей проверки клиентов, хранения записей и документов, а также направления сообщений о подозрительных операциях; санкций и других правоприменительных мер; и международного сотрудничества.

В июне 2019 года ФАТФ также утвердила первую редакцию этого Руководства¹ по применению риск-ориентированного подхода в отношении ВА и ПУВА; в октябре 2021 г. в это Руководство были внесены изменения. Оно предназначено для оказания содействия государственным органам стран в понимании и выработке регулятивных и надзорных мер в отношении деятельности, связанной с виртуальными активами и провайдерами услуг в сфере виртуальных валют. Целью данного Руководства также является оказание помощи субъектам частного сектора, желающим осуществлять деятельность, связанную с виртуальными активами, в понимании своих обязательств по ПОД/ФТ, а также разъяснение того, как они могут эффективно выполнять эти требования.

В данном Руководстве разъясняется необходимость того, чтобы страны и ПУВА, а также другие субъекты, участвующие в деятельности с ВА, понимали риски отмывания денег и финансирования терроризма (ОД/ФТ), связанные с деятельностью, касающейся ВА, и принимали надлежащие меры для снижения этих рисков. В частности, в Руководстве приведены примеры индикаторов риска, которые следует особо учитывать в контексте виртуальных активов, и обращается особое внимание на факторы, которые могут служить в качестве дополнительной маскировки операций или ограничить возможности ПУВА по идентификации клиентов.

В Руководстве рассматривается, каким образом деятельность, связанная с ВА и ПУВА, подпадает под требования Стандартов ФАТФ. В нём также анализируются пять видов деятельности, подпадающих под определение ПУВА, и приведены примеры деятельности, связанной с виртуальными активами, подпадающей под это определение, а также деятельности, которая теоретически выходит за рамки требований ФАТФ. В этой связи в Руководстве выделены ключевые элементы, требуемые для отнесения субъектов к категории ПУВА, а именно деятельность на коммерческой основе для или от лица другого лица и осуществление или активное содействие осуществлению деятельности, связанной с ВА.

В Руководстве описано, как Рекомендации ФАТФ применяются в отношении стран и компетентных органов, а также в отношении ПУВА и других подотчётных субъектов, занимающихся деятельностью с виртуальными активами, включая, но не только, финансовые учреждения, такие как банки, и брокеров-дилеров по операциям с ценными бумагами. Почти все Рекомендации ФАТФ непосредственно применимы в целях снижения рисков ОД/ФТ, связанных с виртуальными активами и провайдерами услуг в сфере виртуальных активов. Хотя некоторые другие Рекомендации имеют не совсем прямое или явное отношение к виртуальным активам или ПУВА, они всё равно являются актуальными и применимыми в контексте виртуальных активов. Таким образом, на провайдеров услуг в сфере виртуальных активов распространяется точно такой же полный спектр обязательств, что и на финансовые учреждения и установленные нефинансовые предприятия и профессии.

¹ Настоящее Руководство также дополняет *Руководство ФАТФ по применению риск-ориентированного подхода в отношении виртуальных валют* от 2015 года.

В Руководстве подробно описан полный спектр обязательств, распространяющихся на ПУВА, а также на виртуальные активы в рамках Рекомендаций ФАТФ, применительно к каждой отдельной Рекомендации. Это включает разъяснение того, что все термины, касающиеся средств или стоимости, используемые в Рекомендациях ФАТФ (например, «имущество», «доходы», «средства», «средства или иные активы» или иная «соответствующая стоимость»), включают виртуальные активы. В этой связи странам следует применять все соответствующие меры, предусмотренные в Рекомендациях ФАТФ, в отношении виртуальных активов, а также деятельности, связанной с виртуальными активами и провайдерами услуг в сфере виртуальных активов.

В Руководстве содержится разъяснение требований, касающихся регистрации или лицензирования ПУВА, в частности то, как определить, в какой стране (странах) должны быть зарегистрированы или лицензированы провайдеры услуг в сфере виртуальных активов. Как минимум, они должны быть зарегистрированы/лицензированы в странах, в которых они созданы; или в юрисдикции, в которой находится место осуществления их деятельности в случае, если ПУВА являются физическими лицами. Однако юрисдикции могут также потребовать, чтобы ПУВА получили лицензию или были зарегистрированы до начала деятельности в их юрисдикции или с территории их юрисдикции. В Руководстве также подчёркивается, что государственные органы стран должны принимать меры для выявления физических или юридических лиц, осуществляющих деятельность с виртуальными активами без требуемой лицензии или регистрации. Это в равной мере относится к странам, в которых введён запрет на виртуальные активы и связанную с ними деятельность на национальном уровне.

Что касается надзора за ПУВА, то в Руководстве чётко указано, что только компетентные органы, а не саморегулируемые организации могут выступать в качестве надзорных или контролирующих органов в отношении ПУВА. Они должны осуществлять риск-ориентированный надзор или контроль и обладать соответствующими полномочиями, в том числе проводить проверки, требовать предоставления информации и применять санкции. Особо подчёркнута важность международного сотрудничества между надзорными органами с учётом трансграничного характера деятельности и услуг ПУВА.

В Руководстве чётко указано, что ПУВА и другие субъекты, осуществляющие деятельность, связанную с виртуальными активами, должны применять все предупредительные меры, предусмотренные в Рекомендациях ФАТФ 10 – 21. В Руководстве описывается, как должны выполняться эти обязательства применительно к виртуальным активам. В нём разъясняются конкретные требования, касающиеся разовых операций на пороговую сумму, составляющую 1000 евро/долларов США, при превышении которой ПУВА должны проводить надлежащую проверку клиентов (Рекомендация 10). В Руководстве также разъясняется обязательство, касающееся получения, хранения и незамедлительной передачи в защищённом режиме информации об отправителе и получателе при осуществлении переводов виртуальных активов (Рекомендация 16) («дорожное правило»). Как чётко указано в Руководстве, соответствующие органы должны координировать этот процесс для обеспечения того, чтобы такая передача информации осуществлялась в соответствии с национальными правилами, касающимися защиты данных и неприкосновенности частной жизни.

И, наконец, в Руководстве приведены примеры подходов, используемых юрисдикциями для регулирования, надзора и контроля за деятельностью, связанной с виртуальными активами, а также за деятельностью ПУВА и других подотчётных субъектов в целях ПОД/ФТ.

В октябре 2021 г. в это Руководство были внесены изменения для того, чтобы государственные органы и коммерческие учреждения могли пользоваться его новой редакцией. Основное внимание в этих изменениях уделялось шести основным областям, в которых требовалась большая методическая помощь со стороны ФАТФ. Их целью является: 1) разъяснение определений понятий «ВА» и «ПУВА» для того, чтобы четко обозначить, что определения этих понятий должны истолковываться в более широком смысле и что не должно остаться ни одного случая, когда на соответствующий финансовый актив не распространялось бы действие Стандартов ФАТФ (будь то ВА или другой вид финансового актива); 2) предоставление методических рекомендаций относительно того, как Стандарты ФАТФ применяются к стейблкоинам, а также разъяснение того, что в соответствии со Стандартами ФАТФ ряд субъектов, осуществляющих деятельность, связанную со стейблкоинами, могут рассматриваться в качестве ПУВА; 3) предоставление дополнительных методических рекомендаций об имеющихся у стран рисках и инструментах для устранения рисков пиринговых операций,

которые не осуществляются подотчетными субъектами; 4) предоставление обновленного руководства относительно лицензирования и регистрации ПУВА; 5) предоставление дополнительных методических рекомендаций для государственных органов и коммерческих учреждений относительно применения «дорожного правила»; 6) включение Принципов обмена информацией и сотрудничества между органами, осуществляющими надзор за деятельностью ПУВА. Этот документ включает в себя и заменяет Руководство от 2019 г.

РАЗДЕЛ I – ВВЕДЕНИЕ

Справочная информация

1. Новые технологии, продукты и связанные с ними услуги обладают потенциалом для стимулирования инноваций в финансовой сфере, а также для повышения эффективности и расширения охвата финансовыми услугами всех слоёв населения. Однако, в то же самое время они открывают новые возможности для преступников и террористов, связанные с легализацией их преступных доходов или финансированием их незаконной деятельности. Риск-ориентированный (РОП) подход является центральным элементом для эффективного выполнения пересмотренных Стандартов по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения ОМУ Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), утверждённых членами ФАТФ в 2012 году. В этой связи ФАТФ активно отслеживает риски, связанные с новыми технологиями. Мониторинг возникающих рисков, в т.ч. рисков, связанных с новыми технологиями, должен влиять на процесс оценки рисков стран и подотчетных субъектов, а также в рамках РОП соответствующим образом влиять на распределение ресурсов с целью уменьшения этих рисков.

2. В июне 2014 года ФАТФ выпустила документ под названием *«Виртуальные валюты: ключевые определения и потенциальные риски в сфере ПОД/ФТ»* в ответ на появление виртуальных валют и связанных с ними платёжных механизмов, обеспечивающих новые способы перевода ценностей в Интернете. В июне 2015 года ФАТФ выпустила *«Руководство по применению риск-ориентированного подхода в отношении виртуальных валют»* (далее по тексту Руководство по виртуальным валютам от 2015 года) в рамках поэтапного подхода к снижению рисков отмывания денег и финансирования терроризма (ОД/ФТ), связанных с платёжными продуктами и услугами на основе виртуальной валюты.

3. В Руководстве по виртуальным валютам от 2015 года основное внимание уделено аспектам, в которых пересекаются различные виды деятельности, связанной с виртуальными валютами, и обеспечивается возможность доступа к регулируемой финансовой системе, в частности, к провайдерам услуг по обмену конвертируемых виртуальных валют. Однако в последние годы пространство виртуальных активов расширилось и теперь включает в себя целый спектр новых продуктов и услуг, бизнес-моделей, видов деятельности и взаимодействия, включая операции по обмену одних виртуальных активов на другие виртуальные активы.

4. В частности в сфере виртуальных активов наблюдается увеличение количества криптовалют, обеспечивающих повышенную степень анонимности, «миксеров», «тумблеров», децентрализованных платформ и обменников, кошельков, обеспечивающих секретность², и других видов продуктов и услуг, позволяющих снизить прозрачность и замаскировать финансовые потоки. Также наблюдается появление других бизнес-моделей или видов деятельности, связанных с виртуальными активами, таких как «первичное предложение монет». Всё это представляет риски ОД/ФТ, мошенничества и манипулирования рынком. Кроме того, продолжают появляться новые типологии незаконного финансирования, включая широкое использование схем сокрытия или расслоения средств путём обмена одних виртуальных активов на другие в попытке дополнительно замаскировать операции сравнительно простым, дешёвым и надежным образом.

5. С учётом разработки дополнительных продуктов и услуг, а также появления новых видов провайдеров в этой сфере ФАТФ признала необходимость дополнительного разъяснения по вопросам применения Стандартов ФАТФ к новым технологиям и провайдерам. В частности, в октябре 2018 года ФАТФ добавила в Глоссарий два новых определения – «виртуальные активы» (ВА) и «провайдеры услуг в сфере виртуальных активов» (ПУВА) – и внесла дополнения в Рекомендацию 15 (Р. 15) (см. Приложение «А»). Целью этих изменений являлось дополнительное разъяснение того, как следует применять Стандарты ФАТФ в отношении деятельности с виртуальными активами и ПУВА. Это необходимо для обеспечения единых (одинаковых) условий для регулирования деятельности ПУВА во всём мире. Это также поможет юрисдикциям в снижении рисков ОД/ФТ, обусловленных деятельностью, связанной с виртуальными активами, и в защите целостности

² Кошельки, обеспечивающие секретность, также называемые кошельки по смешиванию, позволяют осуществлять переводы в тех случаях, когда операции, осуществляемые большим количеством людей, объединяются в один перевод

глобальной финансовой системы. ФАТФ также разъяснила, что Стандарты распространяются как на операции, касающиеся обмена одних виртуальных активов на другие виртуальные активы, так и на операции, касающиеся обмена виртуальных активов на фиатную валюту и обратно, а также на другие сделки, связанные с виртуальными активами.

6. В июне 2019 года ФАТФ утвердила Пояснительную записку к Рекомендации 15 для дополнительного разъяснения того, как требования ФАТФ должны применяться в отношении ВА и ПУВА. В частности, это касается применения РОП к деятельности или операциям с виртуальными активами, а также к деятельности ПУВА; надзора или контроля за ПУВА в целях ПОД/ФТ; лицензирования или регистрации; предупредительных мер, в том числе надлежащей проверки клиентов (НПК), хранения записей и документов и направления сообщений о подозрительных операциях; санкций и других правоприменительных мер; и международного сотрудничества (см. Приложение «А»).

7. ФАТФ утвердила настоящее Руководство на своём Пленарном заседании, состоявшемся в июне 2019 года. После утверждения этого Руководства и внесения изменений в Стандарты ФАТФ ФАТФ продолжила осуществлять усиленный мониторинг сектора ВА и процесса применения измененных Стандартов странами. В марте 2020 г. ФАТФ выпустила *«Руководство по цифровой идентификации»* для оказания содействия при идентификации клиентов в ситуации использования цифровых валют. Хотя в этом руководстве понятие «Цифровая идентификация» рассматривается в широком контексте, в нем содержится полезная информация для ПУВА. В июне 2020 г. ФАТФ опубликовала *«12-месячный анализ выполнения пересмотренных Стандартов ФАТФ, касающихся ВА и ПУВА»*. В нем были выявлены области, в которых методические рекомендации ФАТФ необходимы в большем объеме, чтобы прояснить применение измененных Стандартов ФАТФ. Одновременно с этим отчетом ФАТФ выпустила *«Отчет для стран-членов Большой двадцатки о так называемых стейблкоинах»*. В этом отчете разъясняется, как измененные Стандарты ФАТФ должны применяться к так называемым стейблкоинам, и анализируются проблемы в области ПОД/ФТ.

8. В сентябре 2020 г. ФАТФ также обнародовала отчет *«Виртуальные активы. Признаки отмывания денег и финансирования терроризма»* для использования государственными органами и коммерческими учреждениями. В марте 2021 г. ФАТФ опубликовала *Руководство по применению риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности*. Хотя в этом отчете надзор, касающийся ПОД/ФТ, рассматривается в широком контексте, в нем содержится информация, конкретно касающаяся надзора за ПУВА, связанного с ПОД/ФТ. В июле 2021 г. ФАТФ обнародовала свой *«Второй 12-месячный анализ выполнения пересмотренных Стандартов ФАТФ, касающихся ВА и ПУВА»*. В этом отчете говорилось, что юрисдикции продолжили добиваться прогресса в том, что касается использования пересмотренных Стандартов ФАТФ, но недостатки их применения означают отсутствие на данном этапе глобального режима, позволяющего предотвратить использование ВА и ПУВА в целях ОД/ФТ. В этом отчете также приводятся показатели рынка пиринговых операций, которые не осуществляются подотчетными субъектами, и отмечается, что недостаточное применение дорожного правила юрисдикциями негативно влияет на вложения коммерческими учреждениями средств в решения, связанные с дорожным правилом. В отчете делается вывод о том, что в измененном Руководстве, посвященном виртуальным активам и ПУВА, в должной степени разъясняется применение пересмотренных Стандартов ФАТФ для оказания содействия их применению.

9. 12-месячный анализ, отчет для стран-членов Большой двадцатки и Второй 12-месячный анализ ФАТФ поставили ФАТФ перед необходимостью выпустить обновленное Руководство для государственных органов и коммерческих учреждений, посвященное пересмотренным Стандартам ФАТФ и их применению в контексте ВА и ПУВА. В частности, в этих отчетах описаны шесть основных областей, которые требуют уточнения. Ввиду необходимости пояснения данных аспектов в ноябре 2021 г. в это Руководство были внесены изменения с целью 1) разъяснения определений «ВА» и «ПУВА» для того, чтобы четко дать понять, что эти определения должны истолковываться в широком контексте и что не должно остаться ни одного случая, когда на соответствующий финансовый актив не распространялось бы действие Стандартов ФАТФ (будь то ВА или другой вид финансового актива); 2) предоставления методических рекомендаций относительно того, как Стандарты ФАТФ применяются к так называемым стейблкоинам³, а также для разъяснения того, что в

³ Примечание к терминологии: ФАТФ считает, что понятие «стейблкоин» не относится к правовой или технической категории, но является, главным образом, маркетинговым понятием, которое используют те, кто продвигает такие валюты. В связи с этим, в своем отчете для стран-членов Большой двадцатки ФАТФ использовала понятие «так

соответствии со Стандартами ФАТФ ряд субъектов, осуществляющих деятельность, связанную со стейблкоинами, могут рассматриваться в качестве ПУВА; 3) предоставления дополнительных методических рекомендаций об имеющихся у стран рисках и инструментах для устранения рисков ОД/ФТ пиринговых операций; 4) предоставления обновленного руководства относительно лицензирования и регистрации ПУВА; 5) предоставления дополнительных методических рекомендаций для государственных органов и коммерческих учреждений относительно применения «дорожного правила»; 6) включения Принципов обмена информацией и сотрудничества между Органами, осуществляющими надзор и контроль за деятельностью ПУВА. Это Руководство также было обновлено с целью отражения изменений, произошедших за истекший период времени, и публикаций других отчетов ФАТФ, в т.ч. тех, о которых говорилось выше. Изменения, внесенные в это Руководство, в обобщенном виде приведены в Приложении В.

Цель Руководства

10. Данное обновлённое Руководство подготовлено на основе Руководства по виртуальным валютам от 2015 года. В нём содержатся дополнительные разъяснения, касающиеся использования риск-ориентированного подхода для применения мер ПОД/ФТ в отношении виртуальных активов; определены субъекты, осуществляющие деятельность или операции, связанные с виртуальными активами – т.е. ПУВА; и разъясняется применение Рекомендаций ФАТФ в отношении виртуальных активов и ПУВА. Настоящее Руководство предназначено для оказания содействия государственным органам стран в понимании и выработке регулятивных и надзорных мер в отношении охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами и ПУВА. Это может включать, в том числе, внесение, при необходимости, изменений в национальное законодательство для снижения рисков ОД/ФТ, связанных с охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами и ПУВА.

11. Настоящее Руководство также предназначено для содействия субъектам частного сектора, желающим осуществлять деятельность или операции, связанные с виртуальными активами (как они определены в Глоссарии ФАТФ), в понимании своих обязательств по ПОД/ФТ, а также для разъяснения того, как они могут эффективно выполнять требования ФАТФ. В Руководстве содержатся указания для стран, компетентных органов и отрасли по вопросам разработки и внедрения риск-ориентированного режима регулирования и надзора за деятельностью с виртуальными активами и ПУВА, включая применение предупредительных мер, в том числе надлежащей проверки клиентов, хранения записей и документов и направления сообщений о подозрительных операциях.

12. В Руководстве используются термины, утверждённые ФАТФ в октябре 2018 года, а определения «виртуальных активов» и «провайдера услуг в сфере виртуальных активов» приведены в Глоссарии ФАТФ (Приложение «А»).

13. В Руководстве сделана попытка объяснить, как Рекомендации ФАТФ должны применяться в отношении деятельности, связанной с виртуальными активами, и в отношении ПУВА. Кроме того, в нём приведены соответствующие примеры, где это необходимо и полезно, а также определены препятствия для применения мер в целях снижения рисков наряду с возможными решениями этих проблем. Руководство служит дополнением к Р.15 и Пояснительной записке к ней, где описан полный спектр обязательств в отношении ПУВА и виртуальных активов, предусмотренных в Рекомендациях ФАТФ, в том числе в Рекомендациях, касающихся «имущества», «доходов», «средств», «средств или иных активов» или иной «соответствующей стоимости». Таким образом, Руководство содействует эффективному применению мер ПОД/ФТ на национальном уровне в целях регулирования и надзора за ПУВА (а также других подотчётных субъектов) и за охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами, которую они осуществляют. Руководство также предназначено для содействия в выработке общего понимания того, что влечёт за собой применение РОП в целях ПОД/ФТ.

14. ФАТФ отмечает, что некоторые страны уже применяют регулирование виртуальных активов и деятельности ПУВА. Однако во многих юрисдикциях отсутствуют эффективные системы ПОД/ФТ, предназначенные для снижения рисков ОД/ФТ, связанных, в частности, с деятельностью с виртуальными

называемые стейблкоины». Для того чтобы употреблять это понятие в его устоявшемся смысле, в этом Руководстве такие валюты именуются «стейблкоины», но такое употребление не является согласием с таким названием.

активами, несмотря на то что масштабы деятельности, связанной с виртуальными активами, растут во всём мире, и ПУВА во всё большей степени осуществляют операции между различными юрисдикциями. Учитывая быстрое развитие, растущие функциональные возможности, повсеместное распространение и глобальный, транснациональный характер виртуальных активов, одной из приоритетных задач ФАТФ является обеспечение того, чтобы страны приняли срочные меры для снижения рисков ОД/ФТ, представляемых охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами и ПУВА. Использование виртуальных активов сетями, использующими вирусы-вымогатели, также является серьезнейшей проблемой; увеличение количества атак с использованием вирусов-вымогателей увеличило важность деятельности, направленной на внедрение эффективной глобальной системы по ПОД/ФТ. Хотя настоящее руководство предназначено для оказания содействия в реализации РОП в отношении охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами и ПУВА в целях ПОД/ФТ, ФАТФ признаёт, что другие политические соображения, отличные от соображений, связанных с ПОД/ФТ, также могут сыграть свою роль и повлиять на меры регулирования, вводимые в секторе ПУВА в отдельных юрисдикциях.

Вопросы, рассматриваемые в Руководстве

15. В соответствии с требованиями Рекомендаций ФАТФ все юрисдикции должны ввести конкретные требования в целях ПОД/ФТ для финансовых учреждений (ФУ), установленных нефинансовых предприятий и профессий (УНФПП) и ПУВА с учётом специфики их деятельности для обеспечения выполнения ими установленных обязательств. ФАТФ согласовала вопрос о том, что все термины, касающиеся средств или стоимости, используемые в Рекомендациях ФАТФ (например, «имущество», «доходы», «средства», «средства или иные активы» или иная «соответствующая стоимость»), включают виртуальные активы. Было также согласовано, что страны должны применять соответствующие меры, предусмотренные в Рекомендациях ФАТФ, в отношении виртуальных активов, деятельности, связанной с виртуальными активами, а также в отношении провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. Основное внимание в Руководстве уделено описанию того, каким образом Рекомендации распространяются на виртуальные активы, связанную с ними деятельность и ПУВА для оказания помощи странам в понимании того, как им следует эффективно применять Стандарты ФАТФ.

16. Кроме того, в Руководстве повышенное внимание уделено тем виртуальным активам, которые могут быть конвертированы в другие средства или ценности, в том числе обменены как на другие виртуальные активы, так и на фиатную валюту или пересекаются с «фиатной» финансовой системой. В Руководстве не рассматриваются другие аспекты регулирования, которые потенциально могут иметь отношение к виртуальным активам и ПУВА (например, защита потребителей и инвесторов, пруденциальная безопасность и надёжность, противодействие налоговым преступлениям, мошенничеству и манипулированию рынком, стандарты сетевой ИТ-безопасности или финансовая стабильность).

17. В этом Руководстве также не рассматриваются цифровые валюты, выпускаемые центробанками. В соответствии со Стандартами ФАТФ они не являются ВА, поскольку являются цифровым представлением фиатных валют. Вместе с тем, Стандарты ФАТФ применяются к цифровым валютам, выпускаемым центробанками, так же, как они применяются к любой другой форме фиатной валюты, выпускаемой каким-либо центральным банком.⁴ Цифровым валютам, выпускаемым центробанками, могут быть свойственны свои собственные риски ОД/ФТ по сравнению с физическими фиатными валютами в зависимости от их типа. Такие риски ОД/ФТ должны анализироваться упреждающим образом перед началом выпуска цифровых валют центробанками. Однако тот факт, что они не рассматриваются в этом Руководстве, не значит, что ФАТФ считает их чем-то неважным. Скорее, такой подход является результатом того, что они рассматриваются в качестве фиатных валют, а не ВА, о которых говорится в этом Руководстве.

18. В Руководстве признаётся, что эффективный РОП будет отражать характер, разнообразие и зрелость сектора ПУВА в стране, характер рисков, существующих в этом секторе, профиль рисков отдельных ПУВА, осуществляющих деятельность в этом секторе, а также правовой и регулятивный подход, используемый в странах, с учётом трансграничного онлайн характера и глобального распространения большинства видов

⁴ Дополнительная информация о цифровых валютах, выпускаемых центробанками, приведена в Приложении «В» Отчета ФАТФ о так называемых стейблкоинах, подготовленного для стран-членов Большой двадцатки.

деятельности, связанной с виртуальными активами. В Руководстве определены различные элементы, которые должны быть приняты во внимание странами и ПУВА при разработке и реализации РОП. При рассмотрении общих принципов, установленных в Руководстве, национальным органам необходимо учитывать ситуацию в своих юрисдикциях, включая надзорный подход и нормативно-правовую базу, а также присутствующие в стране риски, опять же принимая во внимание глобальное распространение деятельности, связанной с виртуальными активами.

19. В Руководстве учтено, что аналогично тому, как преступные субъекты могут использовать любые учреждения, занимающиеся финансовой деятельностью, в противозаконных целях, с таким же успехом они могут использовать ПУВА, осуществляющих операции с виртуальными активами, в целях ОД, ФТ, обхода санкций, мошенничества, выплат, получаемых в результате использования вирусов-вымогателей, и в других незаконных целях. Например, в Руководстве по виртуальным валютам от 2015 года, соответствующих документах Рабочей группы ФАТФ по рискам, тенденциям и методам от 2018 года, а также в докладах и заявлениях ФАТФ, касающихся рисков ОД/ФТ, обусловленных виртуальными активами, связанной с ними деятельностью и/или ПУВА,⁵ указаны риски ОД/ФТ и другие контекстуальные факторы, касающиеся деятельности с виртуальными активами. Хотя виртуальные активы могут представлять дополнительную полезность для осуществления отмывания денег и финансирования терроризма, а деятельность, связанная с виртуальными активами, может служить в качестве иного механизма для незаконного перевода ценностей или средств, страны необязательно должны рассматривать ПУВА или деятельность с виртуальными активами как характеризующиеся высоким присущим риском ОД/ФТ. Тем не менее, при оценке национальных рисков странам следует учитывать трансграничный характер, возможную высокую степень анонимности коммерческих отношений и операций без личного контакта, осуществляемых в ходе деятельности, касающейся ВА, без участия подотчетных субъектов, а также принимать во внимание возможности осуществления такой деятельности. Степень и качество режима регулирования и надзора в стране, а также применение ПУВА риск-ориентированных мер контроля и снижения рисков также влияет на общий уровень рисков и угроз, связанных с охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами. В Руководстве также признаётся, что, несмотря на эти меры, всё равно могут существовать некоторые остаточные риски, которые компетентные органы и ПУВА должны учитывать при выработке соответствующих решений. Юрисдикции должны на индивидуальной основе проверять ВА и деятельность ПУВА, рассматривая их в качестве составной части своих финансовых секторов, а также деятельность контрольно-надзорных систем для оценки их рисков.

20. После того как в июне 2019 г. ФАТФ завершила пересмотр своих Стандартов, она продолжает осуществлять мониторинг тенденций использования ВА для целей ОД/ФТ. В своем отчете от сентября 2020 г. *«Виртуальные активы. Признаки отмывания денег и финансирования терроризма»* ФАТФ отметила, что ВА начинают все чаще и шире использоваться для осуществления преступной деятельности. Большинство преступлений, связанных с ВА, о которых говорится в этом отчете, имеют отношение к предикатным преступлениям или преступлениям, связанным с ОД, но злоумышленники также использовали ВА для уклонения от финансовых санкций и для сбора денежных средств с целью оказания помощи террористам. К преступлениям, указанным юрисдикциями, относятся ОД, торговля наркотическими веществами и другими незаконными предметами (в т.ч. огнестрельным оружием), мошенничество, уклонение от уплаты налогов, преступления, совершаемые с использованием компьютера (например, кибернападения с использованием вирусов-вымогателей, в результате которых совершаются кражи), использование детского труда, торговля людьми, уклонение от санкций и ФТ. Среди всех этих преступлений два вида незаконной деятельности осуществляются чаще всего. Это незаконный оборот наркотических веществ с их продажей непосредственно за ВА либо с использованием виртуальных активов в качестве способа маскировки отмывания денежных

⁵ См., например, доклад ФАТФ для министров финансов и руководителей центральных банков стран Большой двадцатки от июля 2018 года; Публичное заявление ФАТФ о снижении рисков, исходящих от виртуальных активов, от февраля 2019 года; отчет ФАТФ для министров финансов и руководителей центральных банков стран Большой двадцатки от апреля 2019 г.; Заявление ФАТФ о рисках ОД, связанных со стейблкоинами и другими новыми активами, от октября 2019 г.; 12-месячный анализ выполнения пересмотренных Стандартов ФАТФ, касающихся ВА и ПУВА, от июня 2020 г.; Отчет ФАТФ для министров финансов и руководителей центральных банков стран-членов Большой двадцатки, посвященный так называемым стейблкоинам, от июня 2020 г.; Отчет ФАТФ «Виртуальные активы. Признаки отмывания денег и финансирования терроризма» от сентября 2020 г.; и Второй 12-месячный анализ выполнения пересмотренных Стандартов ФАТФ, касающихся ВА и ПУВА, от июля 2021 г.

средств, а также такие преступления, как мошенничество, аферы, нападение с использованием вируса-вымогателя и вымогательство. ФАТФ отмечала, что в последнее время члены профессиональных сетей по ОД используют ВА в качестве одного из способов перевода, сбора или маскировки преступных доходов.

21. Во *Втором 12-месячном анализе выполнения пересмотренных Стандартов ФАТФ, касающихся ВА и ПУВА*, отмечалось существенное увеличение использования ВА для сбора денежных средств, получаемых с помощью вирусов-вымогателей, а также для получения и отмывания доходов от совершения мошенничеств; интенсивность и изощренность нападений с использованием вирусов-вымогателей, а также объем денежных средств, получаемых с их помощью, вероятно, увеличатся. ВА являются важнейшим инструментом тех, кто осуществляет нападения с помощью вирусов-вымогателей, без них таким людям было бы гораздо труднее получать денежные средства в результате совершения таких преступлений. Это делает эффективное и последовательное применение Стандартов ФАТФ в этой области чрезвычайно важным. В отчете также говорится о том, что использование различий в нормативно-правовых базах разных юрисдикций в свою пользу, а также связанная с ними проблема несоответствия или недостаточного соответствия ПУВА, инструментов и способов, увеличивающих анонимность, Стандартам ФАТФ являются основными тенденциями ситуации с риском ОД/ФТ, касающегося ВА. Злоумышленники пользуются недостаточно эффективной НПК и недостатками процессов проверки клиентов по санкционным спискам этих ПУВА для целей ОД/ФТ; все это подчеркивает важность эффективного применения на местах Стандартов ФАТФ. Инструменты и методы, усиливающие анонимность, которые используются при переводах ВА, также продолжали использоваться и совершенствоваться. В этом отчете также говорится о таких проблемах, как децентрализация и недостатки определений понятий «ВА» и «ПУВА», осуществление пиринговых операций и применение Стандартов ФАТФ, в т.ч. дорожного правила.

22. В Руководстве признаётся, что «новые» или инновационные технологии или механизмы для участия в финансовой деятельности или для содействия ее осуществлению могут не представлять автоматически «более лучший» подход. В этой связи юрисдикциям также следует оценивать и надлежащим образом снижать риски, связанные с использованием таких новых методов с целью осуществления традиционной или уже регулируемой финансовой деятельности, например, связанной с использованием виртуальных активов в контексте платёжных услуг или операций с ценными бумагами.

23. Другие заинтересованные стороны, в том числе ПУВА, финансовые учреждения и иные подотчётные субъекты, которые оказывают банковские или другие финансовые услуги для ПУВА или для лиц, занимающихся деятельностью, связанной с виртуальными активами, должны также учитывать вышеуказанные факторы. Так же как и при взаимодействии с другими клиентами финансовые учреждения должны применять РОП при рассмотрении возможности установления или продолжения деловых отношений с ПУВА или клиентами, осуществляющими деятельность с виртуальными активами. Финансовые учреждения также должны проводить оценку рисков ОД/ФТ, связанных с такими деловыми отношениями, и оценивать возможность надлежащего управления и снижения этих рисков (см. Раздел IV). Важно, чтобы финансовые учреждения надлежащим образом применяли РОП и не прибегали к полному прекращению деловых отношений или исключению клиентов из сектора ПУВА без проведения оценки рисков, предметом которой являются соответствующим образом отобранные субъекты.

24. Применяя режимы по ПОД/ФТ для ПУВА, ФАТФ и юрисдикции должны отдавать себе отчет в пересечении и возможном влиянии требований в области ПОД/ФТ на требования в области надзора и контроля и на такие области, как защита данных и частной жизни, расширение доступа к финансовым услугам, снижение рисков, защита клиентов и инвесторов, а также использование финансовых инноваций.

25. При использовании данного Руководства странам, ПУВА и другим подотчётным субъектам, участвующим в или осуществляющим деятельность, связанную с виртуальными активами, следует помнить о ключевых принципах, лежащих в основе разработки и использования Рекомендаций ФАТФ, применительно к виртуальным активам:

- (а) *Функциональная равнозначность и достижение поставленных целей.* Требования ФАТФ, в том числе применительно к сфере виртуальных активов, сопоставимы с различными другими правовыми и административными системами. В них содержится общее описание того, что следует сделать, но не приведены чрезмерно жёсткие и конкретные указания относительно того, каким именно образом это

должно быть достигнуто. Это позволяет использовать различные варианты и возможности в соответствующих ситуациях и обстоятельствах. Любые разъяснения требований не должны обязывать юрисдикции, которые уже приняли надлежащие меры для достижения целей Рекомендаций ФАТФ, вносить изменения в форму или суть своих законов и нормативных актов. Руководство предназначено для содействия выполнению соответствующих Рекомендаций ФАТФ с точки зрения достижения поставленных целей, а не устанавливает жёстко регламентированный унифицированный режим регулирования для всех юрисдикций.

(b) *Непредвзятость в отношении существующих и перспективных технологий.* Требования, касающиеся виртуальных активов (в качестве средств или стоимости), охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами и ПУВА, применяются независимо от используемых технологических платформ. Аналогичным образом, требования не оказывают предпочтения конкретным продуктам, услугам или решениям, предлагаемым коммерческими провайдерами, в том числе решениям по внедрению технологий, направленным на содействие выполнению провайдерами своих обязательств в области ПОД/ФТ. Наоборот, требования предусматривают определённую степень гибкости с тем, чтобы страны и соответствующие субъекты могли применять их к существующим, а также к разрабатываемым и появляющимся технологиям без необходимости внесения дополнительных изменений.

(c) *Обеспечение одинаковых условий (отношение на основании осуществляемых функций).* Страны и их компетентные органы должны относиться ко всем провайдерам услуг в сфере виртуальных активов, независимо от их бизнес-модели, одинаково с точки зрения регулирования и надзора в тех случаях, когда они предоставляют в целом схожие услуги и несут в себе схожие риски. Вместе с тем, в тех случаях, когда характеристики рисков отличаются, отношение может меняться в соответствии с РОП. Подобным же образом, страны должны стремиться к тому, чтобы регулирование и надзор за деятельностью ПУВА соответствовали бы регулированию и надзору за деятельностью финансовых учреждений, которые предоставляют схожие услуги и несут в себе схожие риски ОД/ФТ. Именно оценкой рисков, основанной на характере предлагаемых продуктов и услуг, должны руководствоваться страны при осуществлении ими регулирования и надзора, а не терминологией, технологиями или бизнес-моделями. Более того, все страны должны стремиться создать ситуацию, при которой существующие в них режимы обеспечивали бы одинаковое и эффективное применение Стандартов ФАТФ на глобальном уровне во избежание использования различий в нормативно-правовых базах разных юрисдикций в свою пользу. При этом, страны имеют возможность вводить дополнительные требования, выходящие за пределы Стандартов ФАТФ, для реагирования на существующие у них риски или соблюдения регламентирующих документов.

26. Настоящее Руководство не носит обязательного характера, в нем разъясняются и истолковываются существующие Стандарты, но оно не меняют их. Это Руководство не является попыткой вмешательства в компетенцию национальных органов, в том числе в отношении оценки и классификации ПУВА, виртуальных активов и связанной с ними деятельности с учетом преобладающих рисков ОД/ФТ и иных контекстуальных факторов. В Руководстве приводится опыт стран и представителей частного сектора, и оно предназначено для оказания содействия компетентным органам, ПУВА и соответствующим финансовым учреждениям (например, банкам, занимающимся охваченной требованиями деятельностью, связанной с виртуальными активами) в эффективном выполнении Рекомендаций ФАТФ с использованием РОП.

Структура Руководства

27. Данное Руководство имеет следующую структуру. В Разделе II рассматривается степень, в которой требования Рекомендаций ФАТФ распространяются на деятельность, связанную с виртуальными активами, и на провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. В Разделе III описано применение Рекомендаций ФАТФ в отношении стран и компетентных органов. В Разделе IV даются разъяснения, касающиеся применения Рекомендаций ФАТФ в отношении ПУВА и других подотчётных субъектов, которые участвуют в или осуществляют охваченную требованиями деятельность с виртуальными активами, в том числе в отношении финансовых учреждений, таких как банки, и брокеров-дилеров по операциям с ценными бумагами. В Разделе V приведены примеры подходов, используемых юрисдикциями для регулирования, надзора и контроля за деятельностью, связанной с виртуальными активами, а также за деятельностью ПУВА (и других подотчётных

субъектов) в целях ПОД/ФТ; в Разделе VI излагаются Принципы международного сотрудничества и обмена информацией между органами, осуществляющими надзор и контроль за деятельностью ПУВА.

28. В Приложении «А» приводится текст обновлённой Рекомендации 15 и Пояснительной записки к ней, а также определения «виртуальных активов» и «провайдера услуг в сфере виртуальных активов» из Глоссария ФАТФ. В Приложении «В» представлены изменения, внесенные в это Руководство в ноябре 2021 г.

РАЗДЕЛ II – СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ СТАНДАРТОВ ФАТФ

29. В Разделе II рассматривается применение РОП к деятельности, связанной с виртуальными активами, и ПУВА, а также разъясняется то, каким образом на эту деятельность и провайдеров должны распространяться требования ПОД/ФТ, установленные в международных стандартах. Как указано в пункте 2 Пояснительной записки к Рекомендации 15, на ПУВА распространяются соответствующие меры, предусмотренные в Рекомендациях ФАТФ, в зависимости от видов осуществляемой ими деятельности. Аналогичным образом, на виртуальные активы также распространяются соответствующие меры, установленные в Рекомендациях ФАТФ, которые относятся к средствам или, в более широком смысле, к ценностям или в которых конкретно используются термины, относящиеся к средствам или стоимости.

30. При этом следует подчеркнуть, что, когда ПУВА занимаются традиционной деятельностью, связанной исключительно с фиатной валютой, или операциями по обмену одной фиатной валюты на другую фиатную валюту (т.е. не связанной с операциями по обмену одних виртуальных активов на другие виртуальные активы или обмену виртуальных активов на фиатную валюту и обратно, подпадающими под определение ПУВА), в их отношении действуют те же самые меры, как и в отношении любых других традиционных учреждений или субъектов, на которых распространяются Стандарты ФАТФ.

Исходная оценка рисков

31. Рекомендации ФАТФ не считают, что какой бы то ни было сектор характеризуется повышенным уровнем риска. Стандарты определяют секторы, которые могут быть уязвимы с точки зрения ОД/ФТ. Однако общий уровень риска на национальном уровне должен определяться отдельными юрисдикциями посредством оценки сектора, в данном случае сектора ПУВА. Различные субъекты сектора могут представлять повышенный или пониженный риск в зависимости от различных факторов, в том числе продуктов, услуг, клиентов, географии деятельности, бизнес-моделей и развитости программ по обеспечению выполнения установленных требований и обязательств. В Рекомендации 1 определена сфера применения РОП, а именно: на каких субъектов должен распространяться национальный режим ПОД/ФТ; каким образом должен осуществляться надзор или контроль соблюдения установленных требований и обязательств субъектами, подпадающими под режим ПОД/ФТ; каким образом должно обеспечиваться соблюдение установленных требований и обязательств субъектами, подпадающими под режим ПОД/ФТ; и вопросы, касающиеся установления коммерческих отношений с ПУВА или другими подотчётными субъектами, занимающимися охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами. Кроме того, ФАТФ не поддерживает полное и неизбирательное прекращение или ограничение деловых отношений с конкретным сектором (например, отношений финансовых учреждений со всеми ПУВА независимо от различий их характеристик риска) для того, чтобы избежать, а не управлять рисками в соответствии с РОП ФАТФ.

32. В соответствии с РОП и пунктом 2 Пояснительной записки к Рекомендации 15 страны должны выявлять, оценивать и понимать риски ОД/ФТ, исходящие из той сферы, и обеспечить, чтобы меры по предотвращению или уменьшению ОД/ФТ были соразмерны выявленному риску. Аналогичным образом, страны должны обязать ПУВА (а также других подотчетных субъектов, осуществляющих финансовую деятельность или операции с виртуальными активами либо предоставляющих продукты или услуги на основе виртуальных активов) выявлять, оценивать и применять эффективные меры для снижения рисков ОД/ФТ, которым они подвержены.

33. При оценке рисков провайдеров услуг в сфере виртуальных активов следует учитывать все факторы риска, которые ПУВА, а также их компетентные органы считают актуальными, в том числе, но не только виды предоставляемых услуг, продуктов или осуществляемых операций; клиентские риски; географические факторы и вид (виды) обмениваемых виртуальных активов.

34. ВА могут позволить устанавливать и поддерживать деловые отношения без личного контакта или позволять осуществлять операции без использования или без участия ПУВА или финансового учреждения. Кроме того, виртуальные активы могут использоваться для быстрого перемещения средств по всему миру, практически мгновенно и по большей части безвозвратно, а также для содействия различным видам финансовой деятельности, начиная от услуг перевода денег или ценностей и заканчивая операциями с ценными бумагами, товарами и производными финансовыми инструментами. Эти факторы, касающиеся

осуществления финансовой деятельности или операций с виртуальными активами, могут указывать на повышенные риски ОД/ФТ и, следовательно, могут требовать применения соответствующих мер по уменьшению рисков для выявления или борьбы с соответствующей незаконной деятельностью, например, использование эффективных решений, касающихся цифровой идентификации личности.⁶ Аналогичным образом, продукты или услуги, связанные с виртуальными активами, которые способствуют осуществлению операций под псевдонимами или обеспечивают повышенную степень анонимности операций, также представляют повышенные риски ОД/ФТ, особенно если они ограничивают возможности ПУВА по идентификации (установлению) бенефициаров. Отсутствие идентификации клиентов и сторон вызывает особое беспокойство применительно к виртуальным активам, учитывая их трансграничный характер. Если меры по установлению и проверке личности клиентов не обеспечивают надлежащее снижение рисков, связанных с непрозрачными операциями или операциями, осуществляемыми без личного контакта, это приводит к повышению рисков ОД/ФТ, а также затрудняет отслеживание средств, задействованных в таких операциях, и установление сторон операций.

35. Степень, в которой пользователи могут использовать виртуальные активы и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов во всём мире для осуществления платежей или перевода средств, также является важным фактором, который страны должны учитывать при определении уровня риска. Например, незаконные пользователи виртуальных активов могут воспользоваться широким географическим охватом и высокой скоростью операций, обеспечиваемой виртуальными активами, а также ненадлежащим или неодинаковым регулированием или надзором за деятельностью, связанной с виртуальными активами, в разных юрисдикциях, что создаёт неравные законодательные и регулятивные условия в сфере виртуальных активов. Так же как и в случае других услуг и механизмов мобильных или Интернет-платежей, которые могут использоваться для перевода средств по всему миру или в обширных географических регионах с участием большого количества сторон, виртуальные активы могут являться более привлекательными для преступников в целях ОД/ФТ, чем исключительно национальные бизнес-модели.

36. Кроме того, ПУВА, расположенные в одной юрисдикции, могут предлагать свои продукты и услуги клиентам, находящимся в другой юрисдикции, в которой в их отношении могут действовать другие обязательства и меры контроля в целях ПОД/ФТ. Это вызывает обеспокоенность в тех случаях, когда ПУВА расположены в юрисдикции, в которой действуют слабые меры контроля в целях ПОД/ФТ или такие меры попросту отсутствуют либо в тех случаях, когда юрисдикции не обладают способностью в должной мере осуществлять международное сотрудничество в необходимом масштабе. Аналогичным образом, огромное количество провайдеров услуг в сфере виртуальных активов и их присутствие в нескольких, а возможно и почти во всех юрисдикциях может привести к повышению рисков ОД/ФТ, обусловленных виртуальными активами и связанной с ними финансовой деятельностью, вследствие возможных пробелов в информации о клиентах и операциях. Это вызывает особую озабоченность в контексте трансграничных операций, а также в случае неясности относительно того, на каких (физических или юридических) лиц, участвующих в операциях, распространяются меры контроля в целях ПОД/ФТ и какие страны отвечают за регулирование (в том числе лицензирование и/или регистрацию), надзор или контроль за соблюдением этими лицами своих обязательств в сфере ПОД/ФТ.

Вставка 1. Стабильные виртуальные валюты (стейблкоины) и риски ОД/ФТ

Задачей стейблкоинов является поддержание стабильной ценности, имеющей отношение к некоторым базовым активам. Как было отмечено в Отчете ФАТФ для стран-членов Большой двадцатки, им свойственны такие же риски, как и некоторым ВА, в связи с тем, что они могут использоваться для обеспечения анонимности, применения во всем мире и для маскировки незаконных средств. Вместе с тем, некоторые стейблкоины обладают большими возможностями для повсеместного использования, что может приводить к повышению рисков ОД/ФТ. В силу этого, хотя возможность повсеместного применения является фактором, имеющим отношение ко всем ВА, этому фактору следует уделить особое внимание при оценке рисков ОД/ФТ в отношении стейблкоинов.

⁶ Дополнительная информация, касающаяся цифровой идентификации личности, приведена в Руководстве ФАТФ по цифровой идентификации.

Повсеместное использование является важным фактором риска ОД/ФТ, который необходимо учитывать, поскольку способность злоумышленников использовать ВА в качестве средства обмена в значительной степени зависит от того, можно ли им свободно обмениваться и от того, является ли он ликвидным, а повсеместное использование может это обеспечить. Кроме этого, если какой-либо ВА достигает достаточного уровня использования во всемирном масштабе и начинает использоваться в качестве средства обмена и хранения ценности без участия ПУВА или других подотчетных субъектов, отсутствие или недостаточность мер контроля в области ПОД/ФТ, а также несоблюдение или недостаточное соблюдение мер по ПОД/ФТ могут привести к увеличению рисков ОД/ФТ.⁷

Стабильные виртуальные валюты могут обладать характеристиками, которые могут компенсировать факторы, сдерживающие широкое использование ВА в качестве платежного средства. Обеспечивая стабильную ценность, стейблкоины устраняют проблемы с волатильностью стоимости, которые зачастую ассоциируются со многими ВА. Снижение волатильности может привести к их широкому использованию в качестве платежного средства или денежных переводов, в частности в тех случаях, когда они поддерживаются крупными технологическими, телекоммуникационными или финансовыми компаниями, которые могут обеспечить их использование в качестве платежного средства во всемирном масштабе.

Подобно ВА в более широком смысле, особенности стейблкоинов также влияют на степень реализации рисков ОД/ФТ. Стабильные виртуальные валюты могут иметь более централизованный или менее централизованный характер как с точки зрения управления ими, так и с точки зрения того, кто может получить к ним доступ (например, позволяют ли они использовать автономные кошельки или нет, требуются ли для входа в систему разрешения или не требуются) и предлагать связанные с этим услуги. Различия функционирования этих валют могут оказывать влияние на риски ОД/ФТ; со временем функционирование может измениться в связи с изменением статуса конкретного стейблкоина. Например, на центральные органы управления стейблкоинами начнет распространяться действие Стандартов ФАТФ, т.е. они начнут рассматриваться в качестве ПУВА или финансовых учреждений. В тех случаях, когда схожая функция осуществляется с определенной степенью децентрализации, ожидается, что для определения того, кто является подотчетным субъектом, страны начнут применять функциональный подход и будут уменьшать соответствующие риски на основании РОП независимо от характера деятельности и названия учреждения.⁸

В соответствии с их общими обязательствами, предусмотренными Стандартами ФАТФ, которые имеют отношение к новым технологиям⁹, страны, ПУВА и другие подотчетные субъекты должны выявлять и оценивать риски ОД/ФТ, связанные со стейблкоинами, до начала их обращения, непрерывно и в упреждающем режиме, а также принимать соответствующие меры для управления этими рисками и их уменьшения до начала обращения. Эти риски должны продолжать уменьшаться даже после начала их обращения, и должен приниматься во внимание риск, возникающий в случае начала повсеместного использования стейблкоина или стейблкоинов.

Пиринговые операции

37. ФАТФ определяет пиринговые операции как переводы ВА, осуществляемые без использования или участия ПУВА или другого подотчетного субъекта (например, переводы ВА между двумя автономными кошельками, владельцы которых действуют от своего имени).¹⁰ На пиринговые операции явным образом не

⁷ Дополнительная информация о рисках ОД/ФТ, связанных с пиринговыми операциями, приведена в пунктах 37-41.

⁸ Дополнительная информация о том, какие субъекты имеют обязательства по ПОД/ФТ при осуществлении деятельности, связанной со стейблкоинами, приведена в пунктах 86-90. Дополнительная информация о стейблкоинах, их характеристиках и более широких вопросах, касающихся регулирования и надзора, приведена в документе Совета по финансовой стабильности от 2020 г. под названием «Регулирование, надзор и контроль за обращением глобальных стейблкоинов: окончательная версия отчета и важные рекомендации».

⁹ Дополнительная информация об обязательствах ПУВА, касающихся новых технологий, приведена в Разделе III, посвященном Рекомендации 15

¹⁰ Некоторые ПУВА в маркетинговых целях иногда именуют себя пиринговыми платформами. Осуществляемые ими операции отличаются от пиринговых операций, о которых говорится в этом Руководстве, они рассматриваются в пункте 93. Кроме этого, в качестве ПУВА могут выступать физические

распространяются меры контроля, касающиеся ПОД/ФТ, которые предусмотрены в Стандартах ФАТФ. Это связано с тем, что эти Стандарты налагают обязательства на посредников, а не на самих физических лиц (за некоторыми исключениями, например, за исключением требований, касающихся применения ЦФС).

38. ФАТФ признает, что пиринговые операции могут представлять особые риски ОД/ФТ, поскольку они могут теоретически использоваться для того, чтобы обойти меры контроля, касающиеся ПОД/ФТ, которые предусмотрены в Стандартах ФАТФ. При осуществлении перевода ВА с помощью пиринговой операции отсутствует подотчетный субъект, который бы предотвращал или уменьшал риски ОД/ФТ. Когда пиринговые операции используются для осуществления законной деятельности, злоумышленники могут воспользоваться отсутствием посредника-подотчетного субъекта для сокрытия преступных доходов в связи с отсутствием подотчетного субъекта, выполняющего основные обязательства, предусмотренные в Стандартах ФАТФ, такие как НПК и направление СПО. И наоборот, наличие информации о пиринговых операциях в публичных реестрах может помочь осуществлению финансового анализа и проведению расследований правоохранительными органами, особенно если такая информация дополняется информацией из других источников, если только обращение ВА не осуществляется с помощью протоколов и технологий, усиливающих анонимность.

39. Во *Втором 12-месячном анализе выполнения пересмотренных Стандартов ФАТФ, касающихся ВА и ПУВА*, осуществляется анализ того, в какой степени ВА используются при осуществлении пиринговых операций, на основании данных, предоставленных семью компаниями, анализирующими распределенные реестры.¹¹ В этом отчете указывается, что переводы значительной части определенных ВА осуществляются с помощью пиринговых операций и что доля выявленных незаконных операций, по всей видимости, выше при осуществлении пиринговых операций, чем при осуществлении операций с помощью ПУВА. Вместе с тем, высокий уровень разноречивости данных, предоставленных этими компаниями, свидетельствует об отсутствии согласия относительно размера сектора пиринговых операций и относительно связанного с ним риска ОД/ФТ. В нем также описываются проблемы и ограничения присущие этому типу исследования данных о распределенных реестрах, которые касаются охвата, своевременного реагирования, точности и надежности, даже если пиринговые операции отражаются в публичных реестрах.

40. Таким образом, эти результаты указывают на то, что странам необходимо понимать риски, связанные с пиринговыми операциями, и то, как пиринговые операции используются в их юрисдикциях, особенно в случаях использования новых ВА или широкого использования существующих ВА. Хотя до сих пор ФАТФ не отмечала отчетливой тенденции, связанной с увеличением использования пиринговых операций, остается теоретический риск того, что увеличение количества операций с ВА также затронет сектор пиринговых операций с целью избежать регулирования и надзора, поскольку все больше юрисдикций начинают применять Стандарты ФАТФ, регулировать деятельность ПУВА и осуществлять надзор за ней. Если количество пиринговых операций достигнет такого уровня, что незаконная деятельность, осуществляемая с их помощью, займет значительную часть экосистемы ВА без взаимодействия с ПУВА или традиционной экономикой, в которой используются фиатные деньги, это может теоретически поставить под угрозу применение Стандартов ФАТФ. Таким образом, риски ОД/ФТ, связанные с пиринговыми операциями, должны отслеживаться непрерывно в упреждающем режиме. Если страны решат, что пиринговые операции представляют более высокие риски ОД/ФТ и требуют принятия дополнительных мер по их уменьшению, они могут рассмотреть возможность применения мер из неисчерпывающего списка, приведенного в пункте 105-106 этого Руководства, на основании оцененного риска.

41. В этой связи, страны и ПУВА должны стремиться понять, какие типы пиринговых операций представляют более высокий или более низкий риск, что подталкивает людей к осуществлению пиринговых операций, а также характеристики их рисков. Соответствующими факторами, которые могут в зависимости от особенностей ВА потенциально влиять на степень осуществления пользователями пиринговых операций, являются доступность ВА и протоколы, которые контролируют секретность, прозрачность, защищенность ВА и стоимость операции. Юрисдикциям необходимо оценить эти различные факторы и то, как они проявляются в каждой стране, для оценки риска и применения мер по его уменьшению в соответствии с РОП. Быстрое

лица (см. пункт 58). Если такое ПУВА участвует в осуществлении такой операции, она не является пиринговой.

¹¹ См. пункты 76-102 Второго 12-месячного анализа ФАТФ

развитие этого сектора означает, что изменения уровня и характера риска, вероятно, будут происходить быстро и потребуют согласованного внимания контрольно-надзорных органов.

Факторы риска, касающиеся ВА и ПУВА

42. ВА, финансовой деятельности и операциям, связанным с ВА, а также ПУВА свойственны риски ОД/ФТ. Кроме того, с учётом предыдущей работы, проведённой ФАТФ по этой теме,¹² и общего руководства ФАТФ, посвященного оценке риска,¹³ страны и ПУВА должны учитывать, в том числе, следующие элементы при выявлении, оценке и определении наиболее эффективных путей снижения рисков, обусловленных охваченной требованиями деятельностью, связанной с виртуальными активами, и предоставляемыми ПУВА продуктами и услугами:

Элементы, имеющие отношение к ВА

- a) Количество и общая сумма переводов ВА; стоимость и неустойчивость стоимости выпущенных ВА; рыночная капитализация ВА; стоимость обращающихся ВА; количество юрисдикций, в которых находятся пользователи ВА и количество таких лиц в каждой юрисдикции; рыночная доля осуществляемых с помощью ВА платежей в каждой юрисдикции; и объем использования ВА для осуществления трансграничных платежей и переводов.
- (b) Потенциальные риски ОД/ФТ, связанные с ВА, которые обмениваются на фиатную валюту или на другие ВА, и степень взаимодействия или связи каналов и платформ, с помощью которых осуществляются операции с ВА, с каналами и платформами, с помощью которых осуществляются операции с фиатной валютой, а также с цифровыми услугами и платформами;
- (c) Характер и сфера использования платёжных каналов или систем виртуальных активов (например, «открытые» или «закрытые» системы или системы, предназначенные для содействия осуществлению микроплатежей или государственных выплат населению/оплаты государственных услуг населением);
- (d) Количество и общая сумма переводов ВА, а также переводов ВА, имеющих отношение к преступной деятельности (например, к маркетплейсам в Даркнете, нападениям с использованием вирусомымогателей и хакерской деятельности), распределенные по следующим категориям: 1) между ПУВА или другими подотчетными субъектами; 2) между ПУВА и подотчетными субъектами с одной стороны и лицами, не являющимися подотчетными субъектами с другой стороны; 3) между лицами, не являющимися подотчетными субъектами (т.е. пиринговые операции).
- e) Использование для переводов ВА способов, обеспечивающих анонимность (например, использование криптовалют, обеспечивающих повышенную степень анонимности, услуг по миксингу и смешиванию, группировка адресов кошельков и кошельков, обеспечивающих секретность), а также технологий, обеспечивающих раскрытие информации (например, оценка риска адресов кошельков с использованием инструментов анализа блокчейна);
- (f) Возможность использования анонимайзеров для сокрытия IP-адресов, таких как анонимная сеть TOR (Onion Router), сеть под названием «проект невидимый Интернет» (Invisible Internet Project) и другое ПО или средства, гарантирующие анонимность, которые могут обеспечить дополнительную маскировку операций или деятельности, а также затруднить возможность ПУВА понимать («знать») своих клиентов и применять эффективные меры в целях ПОД/ФТ;

¹² Например, Руководство по виртуальным валютам от 2015 года, документы по этой теме, подготовленные Рабочей группой ФАТФ по рискам, тенденциям и методам в 2018 году, а также заявления и доклады ФАТФ, касающиеся рисков ОД/ФТ, обусловленных виртуальными активами, связанной с ними деятельностью и/или провайдерами услуг в сфере виртуальных активов. Дополнительная информация о виртуальных активах также доступна в отчете ФАТФ от 2020 года «Виртуальные активы. Признаки отмывания денег и финансирования терроризма».

¹³ Например, Руководство, посвященное национальной оценке риска ОД/ФТ, от 2013 г. и Руководство, посвященное оценке риска ФТ, от 2019 г.

- (g) Размер предприятия, существующая клиентская база, заинтересованные лица и объем трансграничной деятельности эмитента и (или) центрального учреждения, управляющего системой ВА (в случае его наличия);

Элементы, имеющие отношение к ПУВА

- (a) Количество и типы ПУВА, которые находятся в юрисдикции, и (или) услуги по предложению ВА, предоставляемые лицам, находящимся в юрисдикции, а также количество и сумма операций, имеющих отношение к каждой услуге;
- (b) Развитость программы ПУВА по ПОД/ФТ, в т.ч. наличие или отсутствие соответствующих инструментов контроля, позволяющих осуществлять мониторинг ВА и (или) деятельности ПУВА, в т.ч. то, имеются ли у лиц, отвечающих за соблюдение программы по ПОД/ФТ по ВА, соответствующие знания и навыки;
- (c) Размер и тип базы тех, кто пользуется услугами ПУВА, в т.ч. доступ ПУВА к данным о своих клиентах и их деятельности как внутри ПУВА, так и, при наличии возможности, к общей информации с различных платформ
- (d) Характер счета, продукта или услуги, имеющих отношение к ВА (например, небольшие накопления и счета для хранения средств, которые позволяют лицам, не имеющим доступа к финансовым услугам, хранить ограниченный объем денежных средств), которые предлагает ПУВА;
- (e) Любые установленные параметры или меры, которые потенциально могут снизить подверженность провайдеров (как ПУВА, так и других подотчетных субъектов, занимающихся деятельностью или предоставляющих продукты и услуги, связанные с виртуальными активами) рискам (например, ограничения на суммы операций или на количество средств на счетах).
- (f) Осуществляет ли ПУВА свою деятельность только в Интернете (например, с помощью платформы для онлайн обмена виртуальных активов) или очно в личном присутствии (например, с помощью торговых площадок для осуществления операций между физическими лицами или терминалов-обменников виртуальных активов);
- (g) Возможные риски ОД/ФТ и санкционные риски, которые имеют отношение к связям ПУВА с юрисдикциями;
- (h) Применяет ли ПУВА «дорожное правило» или нет, и насколько эффективно он уменьшил проблему «восхода солнца» (см. Части III и IV, посвященные Рекомендации 16);
- (i) Операции, совершаемые лицами, не являющимися подотчетными субъектами, и операции, получателями которых являются лица, не являющиеся подотчетными субъектами, (например, операции, совершаемые с помощью автономных кошельков без участия подотчетного субъекта, использование ПУВА в юрисдикциях, где на них не распространяется регулирование и контроль, и т.д.), а также операции, на ранней стадии которых были осуществлены пиринговые операции, если такой сбор данных не противоречит законодательству о защите частной жизни;
- (j) Конкретные типы ВА, которые предлагает или планирует предложить ПУВА, особенности каждого ВА, например, криптовалюты, обеспечивающие повышенную степень анонимности, встроенные «миксеры» или «тумблеры» либо другие продукты и услуги, которые могут представлять повышенный риск в связи с возможным сокрытием операций или препятствованием ПУВА получать информацию о своих клиентах, эффективно осуществлять НПК, а также применять другие меры в области ПОД/ФТ;

- (k) Использование или управление ПУВА смарт-контрактами,¹⁴ которые могут применяться для осуществления операций.

Запрет или ограничение ВА или деятельности ПУВА

43. Некоторые страны могут принять решение о запрете или ограничении деятельности, связанной с виртуальными активами или ПУВА, а также деятельности, связанной с ВА, которая осуществляется лицами, не являющимися подотчетными субъектами, исходя из оценки рисков и национального режима регулирования или для содействия достижению других политических целей, не рассматриваемых в данном Руководстве (например, для защиты потребителей или инвесторов, защиты рынка, обеспечения безопасности и стабильности или осуществления кредитно-денежной политики). В этих случаях некоторые конкретные требования Рекомендации 15 не будут действовать. Однако юрисдикциям, тем не менее, необходимо оценивать риски, исходящие от охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами или провайдерами услуг в сфере виртуальных активов, а также иметь соответствующие инструменты и полномочия для принятия мер в случае несоблюдения такого запрета или ограничения. При принятии решения о запрете или ограничении деятельности, связанной с ВА, страны должны понимать риски ОД/ФТ, связанные с ВА. Страны должны обеспечить наличие технической возможности и ресурсов для осуществления такого запрета или ограничения.

Определения ФАТФ и характеристики сектора ПУВА в части, касающейся ПОД/ФТ

44. В соответствии с Рекомендациями ФАТФ все юрисдикции должны установить конкретные требования в области ПОД/ФТ для финансовых учреждений, УНФПП и ПУВА и обеспечить выполнение ими этих обязательств. В Глоссарии ФАТФ присутствуют следующие определения:

- (a) «Финансовое учреждение» определено как любое физическое или юридическое лицо, которое осуществляет на коммерческой основе один или более видов установленной деятельности или операций для или от лица клиента;
- (b) «Виртуальные активы» определены как средства цифрового выражения стоимости, которые могут торговаться или переводиться в цифровом виде и могут использоваться в целях платежей или инвестиций. Виртуальные активы не включают средства цифрового выражения фиатных валют, ценных бумаг и иных финансовых активов, уже охваченных требованиями в других разделах Рекомендаций ФАТФ; и
- (c) «Провайдер услуг в сфере виртуальных активов» определён как любое физическое или юридическое лицо, которое не охвачено требованиями в других разделах Рекомендаций ФАТФ и которое осуществляет на коммерческой основе один или более из перечисленных ниже видов деятельности или операций для или от имени другого физического или юридического лица:
- i. Обмен виртуальных активов на фиатную валюту и обратно;
 - ii. Обмен одной или нескольких форм виртуальных активов на другие виртуальные активы;
 - iii. Перевод¹⁵ виртуальных активов;
 - iv. Ответственное хранение и/или управление виртуальными активами или инструментами, позволяющими контролировать виртуальные активы; и

¹⁴ Применительно к ВА смарт-контракт представляет собой компьютерную программу или компьютерный протокол, который предназначен для автоматического выполнения конкретных действий таких, как перевод ВА между его участниками без непосредственного участия какой-либо третьей стороны при условии соблюдения определенных условий.

¹⁵ Применительно к ВА «перевод» означает проведение операции от имени другого физического или юридического лица, в рамках которой осуществляется перемещение виртуального актива с одного адреса или счёта виртуальных активов на другой.

- v. Участие в предоставлении и предоставлении финансовых услуг, связанных с предложением и/или продажей виртуальных активов эмитента.

Справочная информация и общие соображения, касающиеся определения понятий «ВА» и «ПУВА»

45. Цель добавления новых определений понятий «ВА» и «ПУВА» в Глоссарий ФАТФ заключалась в расширении применения Стандартов ФАТФ для того, чтобы они стали распространяться на новые типы цифровых активов и провайдеров определенных услуг, связанных с этими активами. Его задача не заключалась в том, чтобы исключить определения этих понятий из существующих определений понятий «средства», «средства и другие активы» или из перечня различных финансовых услуг, оказываемых учреждениями, подпадающими под определение понятия «финансовое учреждение» в Стандартах ФАТФ.

46. Финансовые активы не должны считаться не подпадающими под действие Рекомендаций ФАТФ из-за формата, в котором они предлагаются; все финансовые активы должны считаться подпадающими под Стандарты ФАТФ. Например, если страна считает, что какой-либо цифровой актив не подпадает под определение понятия «ВА», но является финансовым активом, на такой актив все равно распространяется действие Рекомендаций ФАТФ как на соответствующий финансовый актив. Таким образом, провайдер соответствующих услуг, касающихся такого актива, может рассматриваться в качестве финансового учреждения. Каждая страна должна определить, подпадает ли такой актив под определение понятия «ВА» или под определение других финансовых активов, а связанная с ним деятельность – под определение понятий «ПУВА» или «финансовое учреждение». Как бы там ни было, Стандарты ФАТФ применяются ко всем этим понятиям в равной степени за некоторыми небольшими изменениями.¹⁶

Что такое виртуальный актив?

47. Определение понятия «ВА» составлено таким образом, что предусматривает широкое истолкование. При этом юрисдикции используют содержащиеся в этом определении основные концепции для применения функционального подхода, который может учитывать технологические достижения и инновационные бизнес-модели. В соответствии с общей направленностью Рекомендаций ФАТФ определения этих понятий не принимают в расчет используемые технологии. То есть, они должны применяться на основании основных характеристик актива или услуги, а не технологии, которая в них используется. Таким образом, существует несколько основных моментов, которые необходимо уточнить.

48. Во-первых, ВА должны быть цифровыми и должны самостоятельно покупаться, продаваться или переводиться в цифровом виде, а также должны быть пригодны для использования в платежных или инвестиционных целях. Используя слова «покупаться», «продаваться» и «переводиться», ФАТФ намеренно создает общее широкое определение понятия «ВА», которое охватывает широкий спектр видов деятельности. К ним может, например, относиться выпуск актива для другого лица, его обмен на что-то другое, его перевод кому-то другому или от имени кого-то другого, изменение его принадлежности или его уничтожение.

49. ВА не может быть простым цифровым представлением фиатных валют, ценных бумаг и других финансовых активов, на которые уже распространяется действие Рекомендаций ФАТФ, они должны обладать свойственной им способностью покупаться, продаваться или переводиться в цифровой форме, а также возможностью быть использованными для платежных или инвестиционных целей.

50. По этой причине, например, банковская запись, хранящаяся в цифровом виде, которая отражает владение каким-либо лицом фиатной валютой, не является ВА. Если она просто является декларативной записью о владении или остатке финансового актива, на который уже распространяются действия Стандартов ФАТФ, относящейся к ней финансовый актив не является ВА. Вместе с тем, цифровой актив, который может быть обменян на другой актив, например, стейблкоин, который может быть обменян на фиатную валюту или ВА по устойчивому курсу, может рассматриваться в качестве ВА. Основным вопросом в этой ситуации является то, обладает ли ВА неотъемлемой ценностью для того, чтобы быть купленным, проданным или переведенным, а

¹⁶ Они касаются НПК (Рекомендация 10) и правил осуществления электронных переводов (Рекомендация 16) (т.е. дорожного правила). Дополнительные разъяснения этих обязательств приводятся в Разделах III и IV этого Руководства.

также можно ли его использовать для платежных или инвестиционных целей, или, скорее, он является средством отражения или представления владения активами другим лицом. Вместе с тем, стоит повторить, что активы, которые не являются ВА, не должны считаться не подпадающими под действие Стандартов ФАТФ. Они могут подпадать под определения других финансовых активов таких, как ценные бумаги, биржевые товары, деривативы или фиатная валюта.

51. ФАТФ не ставит перед собой цель, чтобы какой-либо актив одновременно являлся ВА и финансовым активом. Однако бывают случаи, когда один и тот же актив классифицируется по-разному в правовых системах разных стран или попадает в различные категории и регулируется в соответствии с ними. При определении того, является ли новый цифровой актив финансовым активом или ВА, органы власти должны рассмотреть вопрос о том, может ли существующий режим, регулирующий финансовые активы, или режим, регулирующий ВА, надлежащим образом применяться к новым цифровым активам. Например, если какой-либо рассматриваемый актив является функциональным цифровым эквивалентом наличных денежных средств, оборотного инструмента на предъявителя или акции на предъявителя, органы власти должны проанализировать, как к нему будут применяться смягчающие меры в соответствующем режиме.

52. В тех случаях когда отнесение к конкретной категории оказывается затруднительным, юрисдикции должны оценить системы регулирования и решить, отнесение к какой категории позволит наиболее эффективно уменьшить риск конкретного продукта или услуги или управлять им. Юрисдикции также должны рассмотреть общепринятое использование такого актива (например, используется ли он для платежных или инвестиционных услуг) и понять, какой тип режима регулирования наиболее подходит ему. Если юрисдикция принимает решение рассматривать актив в качестве финансового актива, а не ВА, то к нему должны применяться существующие стандарты в области ПОД/ФТ и руководство, касающееся финансовых активов. В соответствии с подходом, не учитывающим используемую технологию, актив, в основе которого лежит технология распределённых реестров, определяемый в качестве финансового актива, не будет рассматриваться в этом Руководстве, посвященном ВА. Это связано с тем, что используемая технология не является решающим фактором при определении того, какие Рекомендации ФАТФ должны применяться. Информация, содержащаяся в этом Руководстве, все же может быть полезна юрисдикциям и коммерческим учреждениям; это Руководство должно дополнять другие имеющиеся руководства в контексте РОП. Тем не менее на все активы, используемые для платежных или инвестиционных целей, должны распространяться обязательства, применяемые либо к ВА, либо к другому типу финансовых активов.

53. Цифровые активы, которые являются уникальными, а не взаимнообменными и которые на практике используются в качестве предметов коллекционирования, а не средств оплаты или инвестирования, именуется коллекционные токены (КТ) или крипто-коллекционные предметы. Такие активы в зависимости от их характеристик, как правило, не рассматриваются в качестве ВА в соответствии с определением этого понятия, приведенного в Стандартах ФАТФ. Вместе с тем, важно учитывать характер КТ и то, как они применяются на практике, а не просто используемую маркетинговую терминологию. Это связано с тем, что на них может распространяться действие Стандартов ФАТФ вне зависимости от используемой терминологии. Некоторые КТ, которые на первый взгляд не являются ВА, могут подпадать под определение понятия «ВА», если на практике они используются для платежных или инвестиционных целей. Существуют КТ, которые являются цифровым представлением других финансовых активов, на которые уже распространяется действие Стандартов ФАТФ. Таким образом, такие активы не подпадают под определение понятия «ВА», но на них распространяется действие Стандартов ФАТФ, касающихся этого типа финансовых активов.¹⁷ Принимая во внимание быстрое изменение среды, в которой функционируют ВА, применение функционального подхода к КТ и другим схожим цифровым активам представляется особенно уместным. Таким образом, страны должны рассматривать применение Стандартов ФАТФ к КТ в зависимости от конкретной ситуации.

54. ФАТФ подтверждает свои заявления, содержащиеся в Отчете для стран-членов Большой двадцатки, о том, что на стейблкоин распространяется действие Стандартов ФАТФ либо как на ВА, либо как на финансовый актив (например, ценную бумагу) в соответствии с теми же критериями, которые применяются к любому другому виду цифрового актива в зависимости от его конкретного характера и режима регулирования, существующего в стране.

¹⁷ См. пункт 50.

Что такое ПУВА?

55. Как указано в Глоссарии ФАТФ, «провайдером услуг в сфере виртуальных активов» является любое *физическое или юридическое лицо*, которое не охвачено требованиями в других разделах Рекомендаций ФАТФ и которое осуществляет на коммерческой основе один или более из перечисленных ниже видов деятельности или операций для или от имени другого физического или юридического лица:

- i. Обмен виртуальных активов на фиатную валюту и обратно;
- ii. Обмен одной или нескольких форм виртуальных активов на другие виртуальные активы;
- iii. Перевод¹⁸ виртуальных активов;
- iv. Ответственное хранение и/или управление виртуальными активами или инструментами, позволяющими контролировать виртуальные активы; и
- v. Участие в предоставлении и предоставлении финансовых услуг, связанных с предложением и/или продажей виртуальных активов эмитента.

56. Так же как определение понятия «ВА», определение понятия «ПУВА» должно истолковываться в широком смысле. Странам следует использовать функциональный подход и применять следующие концепции, лежащие в основе данного определения для того, чтобы понять, осуществляет ли субъект функции ПУВА. Страны не должны относить какого-либо субъекта к ПУВА на основании терминологии, которую этот субъект использует для описания своей деятельности, или применяемой технологии, которая используется для осуществления его деятельности. Как было указано выше, на определение не влияет технология, используемая провайдером услуг. Обязательства, предусмотренные в Стандартах ФАТФ, основываются на предлагаемых финансовых услугах без учета операционной модели, технологических инструментов, особенностей реестра или какого-либо иного параметра деятельности субъекта. Для того чтобы помочь понять термины, которые упоминаются в определении понятия «ПУВА», ниже приводятся примеры, в которых используется общая терминология для описания распространенных бизнес-моделей. Однако это не должно влиять на понимание того факта, что определение этого понятия должно применяться на основании того, предоставляет ли рассматриваемый субъект услуги, которые позволяют отнести его к ПУВА, а не на основании этих терминов.

57. Перед началом анализа отдельных функций требуется рассмотреть несколько общих элементов, которые необходимо понимать. Как было сказано в разделе, посвященном определению понятия «ВА», для того чтобы избежать повторения или дублирования, определение понятия «ПУВА» применяется только к тем субъектам, которые *«не охвачены требованиями в других разделах Рекомендаций ФАТФ»*. Оно не включает в себя финансовые учреждения и УНФПП, на которые распространяются требования Стандартов ФАТФ. Юрисдикции должны применять определение, которое является наиболее подходящим, на основании понимания концептуальных основ каждого определения. Основное различие между ПУВА и традиционными финансовыми учреждениями, с точки зрения данного Руководства, заключается в применении Рекомендаций 10 и 16, следовательно, юрисдикции могут захотеть применить то определение, которое предусматривает более строгий подход в области регулирования и надзора.¹⁹

58. Первое упоминание слова «лицо» в этом определении касается лица, которое осуществляет соответствующий вид деятельности или операции, перечисленные в пунктах (i)-(v) этого определения. Таким лицом может быть либо юридическое лицо (например, компания), либо физическое лицо.

¹⁸ В контексте виртуальных активов «перевод» означает проведение операции от имени другого физического или юридического лица, которое перемещает виртуальный актив с одного адреса или счета ВА на другой.

¹⁹ Эти различия касаются НПК (Рекомендация 10), а именно понижение порогового значения разовой операции, при превышении которого проводится НПК, а также правила осуществления электронных переводов (Рекомендация 16), которые применяются в измененном виде к переводам ВА (т.е. «дорожное правило»). Дополнительные разъяснения этих обязательств приведены в Разделах III и IV этого Руководства.

59. Под «осуществляет» подразумевается предоставление услуги и (или) активное содействие предоставлению услуги, то есть активное участие в осуществлении деятельности, о которой говорится в пунктах (i)-(v) определения понятия «ПУВА». Этот термин не распространяется на дополнительных участников, которые не осуществляют деятельность, о которой говорится в определении этого понятия, либо не способствуют осуществлению этой деятельности (например, Интернет-провайдеры или лица, предоставляющие облачные услуги).

60. Фраза «будучи коммерческим предприятием» подразумевает исключение из определения ПУВА тех лиц, которые могут осуществлять какую-либо функцию нечасто для некоммерческих целей. Для того чтобы соответствовать этой части определения, субъект должен осуществлять эту функцию для или от имени другого физического или юридического лица, а не от своего имени, в коммерческих целях, а также должен делать это на достаточно регулярной основе, а не редко.

61. Фраза «для или от имени другого физического или юридического лица» подразумевает осуществление этой функции во время предоставления услуги, предусмотренной этим определением, другому лицу. Такое лицо, для которого или от имени которого могут предоставляться финансовые услуги, может также именоваться «пользователь» или «потребитель» таких услуг. Например, это значит, что внутренний перевод ВА, осуществляемый одним юридическим лицом внутри себя (т.е. например, между отделами одной и той же компании), не должен рассматриваться в качестве услуги, оказываемой ПУВА, если только такой перевод не осуществлялся для или от имени другого лица в контексте оказания услуг ПУВА.

62. Лицо, которое соответствует этим требованиям, будет после этого рассматриваться в качестве ПУВА, если оно осуществляет *вид деятельности или операцию*, о которых говорится в одной из пяти категорий определения понятия «ПУВА» (т.е. «обмен» виртуальной валюты на фиатную валюту, «обмен» виртуальной валюты на другую виртуальную валюту, «перевод», «ответственное хранение или управление», и «участие в предоставлении и предоставлении финансовых услуг, имеющих отношение к предложению эмитента и (или) продаже»). Смысл каждого пункта этого определения разъясняется ниже.

Обмен и перевод

63. Пункт (i) определения понятия «ПУВА» касается любой услуги, при предоставлении которой ВА могут быть обменены на фиатную валюту или наоборот. Если стороны могут заплатить за ВА с помощью фиатной валюты или могут заплатить за фиатную валюту с помощью ВА, тогда лицо, которое предлагает или предоставляет такую услугу, приравнивается к ПУВА при условии, что оно осуществляет деятельность в качестве коммерческого учреждения. Подобным же образом, в пункте (ii) подразумевается, что если стороны могут использовать один вид ВА в качестве средства обмена на другой ВА или в качестве формы оплаты за другой ВА, то лицо, которое предлагает или предоставляет такую услугу, является ПУВА при условии, что оно осуществляет деятельность в качестве коммерческого учреждения. Следует подчеркнуть, что действие пунктов (i) и (ii) распространяется на описанные виды деятельности независимо от той роли, которую провайдер услуг играет по отношению к получателям его услуг (в качестве основного участника, в качестве центрального контрагента, осуществляющего клиринг или расчеты по операции, в качестве лица, осуществляющего операцию, или другого посредника, способствующего выполнению операции). Для того чтобы рассматриваться в качестве ПУВА, ПУВА не обязательно осуществлять все составные части обмена или перевода, если он осуществляет деятельность, связанную с обменом, в качестве коммерческого учреждения от имени другого физического или юридического лица.

64. Пункт (iii) определения ПУВА касается любой услуги, которая позволяет получателям услуги передавать право собственности или контроль над ВА другому получателю услуги или переводить ВА с одного адреса или счета на другой адрес или счет, которые принадлежат одному и тому же получателю услуги. В Стандартах ФАТФ содержится следующая формулировка пункта (iii): «осуществление операции от имени другого физического или юридического лица, которое перемещает какой-либо виртуальный актив с одного адреса или счета виртуального актива на другой адрес или счет». Для того чтобы понять, что имеется в виду в этом пункте, будет полезно проанализировать статус ВА после его перевода. Если сторона, получившая ВА, имеет право на хранение или на владение таким ВА, может передавать контроль над ВА другим лицам или может получать выгоду от его использования, то в этом случае перевод, по всей видимости, был осуществлен. Если

ПУВА осуществляет деятельность в качестве коммерческого учреждения от имени другого физического или юридического лица, то такой контроль не обязательно должен быть односторонним, при осуществлении такого контроля могут также использоваться процессы, предусматривающие необходимость нескольких подписей.²⁰ Подобным же образом, если какое-либо лицо осуществляет постоянный односторонний контроль над своими активами, это может свидетельствовать о том, что провайдер услуг не предоставляет услугу, подпадающую по действие пункта (iii). Вместе с тем, такое лицо все-таки может подпадать под действие пункта (iii), если оно активно способствует осуществлению перевода (см. пункт 59). Это также касается переводов, осуществляемых клиентами одного и того же ПУВА, в т.ч. случаев, когда ПУВА использует удаленную внутреннюю систему хранения записей и документов, и ВА остается в том же самом общем кошельке или счете.

65. Содержание этого пункта концептуально схоже с тем, что говорится о финансовых активах в Рекомендации 14, посвященной услугам перевода денег и ценностей.²¹ Примером услуг, о которых говорится в пункте (iii), является активное содействие или предоставление возможности клиентам отправлять ВА другим физическим лицам с целью осуществления перевода денежных средств, оплаты нефинансовых товаров или услуг или выплаты зарплат. Провайдер, предлагающий такую услугу, вероятно, будет являться ПУВА.

66. Услуги по обмену или переводу виртуальных активов могут также предоставляться с помощью технологии, именуемой децентрализованные биржи или платформы. Например, термин «децентрализованное или распределённое приложение» (DApp) является понятием, под которым подразумевается компьютерная программа, в которой используется технология распределенных реестров или схожая с ней технология. Иногда такие приложения оказывают содействие работе или поддерживают другие протоколы, приложения или цифровые активы, а также их перевод. Такие приложения или платформы зачастую функционируют с помощью децентрализованного реестра, но часто имеют центральное учреждение, которое осуществляет определенные меры, касающиеся участия и контроля (создание и выпуск в обращение ВА, разработка функций DApp и интерфейсов пользователей для аккаунтов, на которых хранится «ключ» управления, или сбор оплаты. Зачастую DApp может быть создано таким образом, который требует от пользователей оплачивать его использование, такая плата обычно вносится с помощью виртуальных активов. Оплату получает либо владелец, либо оператор, разработчик или сообщество. DApp может способствовать обмену или переводу ВА либо осуществлять их. В тех случаях, когда DApp предлагает финансовые услуги такие, как услуги, предлагаемые ПУВА, обычно используется понятие «децентрализованное финансирование» (DeFi).

67. Лицо, использующее приложение DeFi (т.е. программное обеспечение), не является ПУВА, поскольку Стандарты ФАТФ не применяются к соответствующему ПО или технологии (см. пункт 82 этого Руководства). Однако создатели, владельцы, операторы или некоторые другие лица, которые осуществляют контроль над деятельностью, связанной с системой DeFi, или оказывают на нее существенное влияние, даже если такая деятельность, по всей видимости, является децентрализованной, могут подпадать под определение понятия «ПУВА», сформулированное ФАТФ, в тех случаях, когда они предоставляют услуги в качестве ПУВА или активно содействуют предоставлению таких услуг. Такие лица являются ПУВА, даже если в предоставлении услуги оказываются задействованы другие стороны или если какие-то части этого процесса являются автоматизированными. Владелец или операторы могут быть отнесены или не отнесены к ПУВА по их связи с осуществляемой деятельностью. Например, может осуществляться контроль или оказываться достаточное влияние на активы или на какие-либо аспекты протокола услуг; могут осуществляться постоянные коммерческие связи между ними и пользователями, даже если они осуществляются с помощью смарт-контракта или в некоторых случаях с помощью протоколов голосования. Страны, возможно, захотят принять во внимание другие факторы, например, получает ли какая-либо сторона прибыль от предоставления услуги, и обладает ли такая сторона способностью устанавливать или менять параметры для идентификации владельца или оператора системы DeFi. Эти характеристики не являются единственными характеристиками, которые, возможно, делают таких владельцев или операторов ПУВА, они приведены для примера. В зависимости от

²⁰ При осуществлении процесса или модели, предусматривающей необходимость нескольких подписей, лицу для выполнения операции с помощью кошелька необходимо получить несколько цифровых подписей (и, следовательно, несколько секретных ключей).

²¹ См. Раздел III Рекомендации 14, в которой содержится дополнительная информация, касающаяся УПДЦ в контексте ПУВА, в т.ч. требования о том, чтобы провайдеры УПДЦ включали в свои программы по ПОД/ФТ агентов и осуществляли мониторинг их деятельности на соответствие этим программам.

осуществляемой ими деятельности к ПУВА могут быть также отнесены другие лица, взаимодействующие с системой DeFi.

68. В связи с тем, что в мире осуществляется большое количество проектов с открытым исходным кодом, а также действует огромное число тех, кто осуществляет технологические разработки в этой области, количество и возможности проектов, связанных с DeFi, быстро увеличиваются. Несмотря на то что в этом Руководстве содержатся определенные рекомендации, странам понадобится самостоятельно оценить обстоятельства каждой конкретной ситуации для определения того, предоставляет ли какое-либо юридическое или физическое лицо услуги, позволяющие отнести его к ПУВА. Маркетинговые термины или самоидентификация в качестве DeFi не являются определяющими факторами, равно как и конкретная технология, используемая для установления того, является ли ее владелец или оператор ПУВА. Страны должны применять принципы, о которых говорится в Стандартах ФАТФ, таким образом, который позволяет интерпретировать определение этого понятия в широком смысле, но с учетом практического назначения функционального подхода. Представляется, что лица, которые осуществляют деятельность, связанную с системой DeFi, называют ее децентрализованной, хотя на самом деле у них имеется лицо, осуществляющее контроль или обладающее достаточным влиянием; юрисдикции должны применять определение понятия «ПУВА» без учета того, как такие лица называют и характеризуют себя. Страны должны руководствоваться принципом, согласно которому целью ФАТФ является охват физических или юридических лиц, оказывающих как коммерческие учреждения финансовые услуги, о которых говорится в определении этого понятия. Если они подпадают под определение понятия «ПУВА», владельцы или операторы должны осуществлять оценку риска ОД/ФТ до начала использования ПО или платформы, а также предпринимать соответствующие меры для управления и уменьшения таких рисков на постоянной и упреждающей основе.²² В тех случаях, когда какое-либо лицо приобретает токены управления каким-либо ПУВА, такой ПУВА должен продолжать нести ответственность за выполнение обязательств по ПОД/ФТ. В данной ситуации владелец токена не несет ответственности, если он не осуществляет контроль или не оказывает достаточного влияния на такого ПУВА, который осуществляет коммерческую деятельность от имени других лиц.

69. Если не удалось установить юридическое или физическое лицо, которое осуществляет контроль над деятельностью, связанной с DeFi, или оказывает на нее существенное влияние, то это может означать отсутствие центрального владельца или оператора, который подпадает под определение понятия «ПУВА». В таких ситуациях страны должны осуществлять мониторинг возникновения рисков, которые связаны с сервисами DeFi, в том числе взаимодействуя с представителями учреждений, связанных с DeFi. Страны должны рассмотреть возможность применения мер по уменьшению рисков в тех случаях, когда им известно о сервисах DeFi, осуществляющих свою деятельность подобным образом. Такие действия могут быть предприняты до начала предоставления услуг, связанных с DeFi, или во время их предоставления в зависимости от ситуации. В случае невозможности выявления ПУВА страны могут потребовать, чтобы деятельность, связанную с DeFi, осуществлял какой-либо регулируемый ПУВА в соответствии с РОП страны или другими мерами по уменьшению рисков. Страны также могут проанализировать риски ОД/ФТ и возможные действия по уменьшению рисков по отношению к пиринговым операциям, о которых говорится в этом Руководстве.²³

70. Под действие пунктов (i)-(iii) определения понятия «ПУВА» могут подпадать лица, предоставляющие другие распространенные услуги, связанные с ВА, или осуществляющие другие распространенные бизнес-модели, связанные с ВА. Физические или юридические лица, предоставляющие такие услуги или осуществляющие такие бизнес-модели, будут являться ПУВА, если они осуществляют коммерческую деятельность от имени других лиц. К таким услугам и бизнес-моделям относятся:

- a. Услуги по условному депонированию ВА, в т.ч. услуги с применением технологии «смарт-контракт», которую покупатели ВА используют для отправления, получения или перевода фиатной валюты в обмен на ВА в тех случаях, когда лицо, предоставляющее такую услугу, осуществляет ответственное хранение таких денежных средств;

²² Дополнительная информация об обязательствах ПУВА, касающихся новых технологий, приведена в Разделе III Рекомендации 15.

²³ См. пункты 37-41 и 104-106 этого Руководства.

- b. Брокерские услуги, с помощью которых оказывается содействие выпуску, покупке и продаже ВА от имени пользователей услуг физического или юридического лица;
- c. Услуги по обмену ордерами, которые объединяют ордера на покупку и продажу; обычно такие услуги позволяют пользователям находить контрагентов, получать информацию о ценах и осуществлять торговлю с помощью «торгового движка биржи», где ордера на покупку сводятся с ордерами на продажу. Вместе с тем, платформа, которая предоставляет возможность покупателям и продавцам ВА только находить друг друга и не предоставляет какие-либо услуги, указанные в определении понятия «ПУВА», не является ПУВА;
- d. Современные торговые услуги, которые позволяют пользователям получать доступ к более совершенным методам торговли, в т.ч. к маржинальной торговле или торговле с использованием алгоритмов.

71. К бизнес-моделям по обмену и (или) переводу могут относиться услуги по обмену или переводу ВА, которые способствуют обмену ВА на фиатную валюту и (или) на другие виды ВА за вознаграждение (например, за плату, комиссию, процентную надбавку или другую выплату). В таких бизнес-моделях обычно используется широкий спектр методов оплаты, в т.ч. оплата с помощью наличных денежных средств, электронных переводов, кредитных карт и ВА. Традиционные услуги по обмену или переводу ВА могут осуществляться с участием администратора, без участия администратора или с участием провайдера третьей стороны. Провайдеры услуг киосков – зачастую именуемых «банкоматы», «аппараты по выдаче биткойнов», «крипто-банкоматы» или «торговые аппараты» - могут также подпадать под действие указанного выше определения, поскольку они осуществляют или активно содействуют осуществлению деятельности, связанной с ВА, которая подпадает под соответствующее определение, с помощью физических электронных терминалов (киосков), которые позволяют их владельцу или оператору содействовать обмену ВА на фиатную валюту или на другие ВА и (или) обмену фиатной валюты на ВА.

Ответственное хранение и (или) управление²⁴

72. Пункт (iv) определения понятия «ПУВА» также должен истолковываться в широком формате. Любой субъект, который способен осуществлять контроль над ВА, может подпадать под действие пункта (iv), поскольку в этом и заключается концептуальный смысл слов «управление» и «ответственное хранение». Проще говоря, термин «ответственное хранение» подразумевает хранение ВА или секретных ключей от ВА от имени другого лица. Термин «управление» включает в себя концепцию управления ВА за другое лицо или от имени другого лица.

73. Термин «контроль» должен пониматься как способность владеть, покупать, продавать, передавать или тратить ВА. Стороны, которые могут использовать ВА или менять его местонахождение, обладают контролем над ним. Так же как в определении понятия «перевод», это не значит, что контроль должен быть односторонним. «Контроль» может предусматривать обстоятельства, при которых для изменения местоположения активов необходимо использование ключей или идентификационных данных, хранящихся у других лиц, т.е. использование процесса, требующего нескольких подписей. Наличие модели или моделей, требующих нескольких подписей, при осуществлении которых для выполнения операции несколько сторон должны использовать ключи, не означает, что конкретный субъект не осуществляет контроль, при этом должна быть учтена степень влияния, которое он оказывает на ВА. Такое объяснение понятия «контроль» также распространяется на фразу «позволяющих осуществлять контроль» в пункте (iv).

74. Действие этого пункта определения понятия «ПУВА» распространяется, например, на большинство провайдеров услуг кастодиальных кошельков, поскольку они владеют ВА или хранят его у себя от имени других лиц. Те, кто предоставляют услуги по условному депонированию, например, адвокаты, должны задуматься над тем, часто ли они предоставляют такие услуги на коммерческой основе, а также предлагаются ли элементы контроля ими самими или какой-либо другой стороной, которой они делегируют контроль,

²⁴ Терминология, используемая в этом разделе («ответственное хранение», «управление» и «вспомогательные услуги») используется и интерпретируется применительно к ВА и ПУВА. Эти термины отличаются от схожих терминов, используемых в других ситуациях (например, по отношению к банковскому сектору или другим традиционным финансовым инструментам или услугам).

например, провайдеры услуг кастодиальных кошельков, которым они передают ВА. Решающим фактором при определении принадлежности к ПУВА должно являться осуществление функций, о которых говорится в этом определении, а не принадлежность к какой-либо категории, например, к категории адвокатов. При возникновении сомнений простая формулировка определения «ПУВА» должна интерпретироваться с учетом конкретной ситуации таким образом, чтобы она распространялась на любой субъект, который осуществляет контроль над ВА за другое лицо или от имени другого лица.

75. Что касается подпункта (iv) определения понятия «ПУВА», то странам следует учитывать услуги или бизнес-модели, которые обеспечивают функции по ответственному хранению ВА лиц или предоставляют полномочия по управлению или переводу виртуальных активов при условии того, что такое управление и перевод осуществляются только в соответствии с распоряжениями владельцев/пользователей. Услуги по ответственному хранению и управлению могут включать в себя лиц, которые имеют контроль над секретными ключами, связанными с виртуальными активами, принадлежащими другим лицам, или контроль над смарт-контрактами, связанными с виртуальными активами, принадлежащими другим лицам, стороной которых (смарт-контрактов) они не являются.

76. Компании, которые просто предоставляют вспомогательную инфраструктуру, позволяющую другому лицу предлагать такую услугу, например, провайдеры услуг облачного хранения данных или провайдеры услуг, обеспечивающих целостность, которые отвечают за проверку подлинности подписей, обычно не подпадают под действие этого определения. Действие этого пункта также обычно не распространяется на разработчиков ПО или провайдеров автономных кошельков, чьи функции заключаются исключительно в разработке и (или) продаже программных или аппаратных средств.²⁵ Вместе с тем, применяя определение этого понятия к конкретным ситуациям, страны должны проанализировать обстоятельства таких ситуаций.

Участие в предоставлении и предоставлении финансовых услуг, связанных с предложением эмитента и (или) осуществляемой им продажей

77. Определение понятия «ПУВА», сформулированное ФАТФ, распространяется на деятельность, связанную с первоначальным предложением монет (ППМ). ППМ обычно является способом сбора средств для осуществления новых проектов, которые жертвуют те, кто хочет оказать ему поддержку в начале его развития. Пункт (v), в частности, охватывает тех лиц, которые участвуют в предоставлении или предоставляют соответствующие финансовые услуги эмитентам, предлагающим и/или продающим виртуальные активы с помощью такой деятельности, как ППМ. Такие лица могут быть связаны или не связаны с эмитентом, осуществляющим ППМ, в том, что касается выпуска, предложения, продажи, распространения, непрерывного обращения на рынке и торговли ВА. Например, к лицам, осуществляющим такую деятельность, могут относиться коммерческие учреждения, принимающие распоряжения о приобретении и приобретающие денежные средства, а также приобретающие ВА у эмитента для перепродажи или распространения таких денежных средств или активов, а также осуществляющие деятельность, связанную с составлением книги заявок, андеррайтингом, поддержанием котировок и деятельность в качестве агента по размещению. Другие пункты определения понятия «ПУВА» могут распространяться на учреждения, осуществляющие ППМ. Физические и юридические лица, участвующие в выпуске ВА, могут также предоставлять услуги, связанные с обменом, переводом или ответственным хранением, предусмотренные в пунктах (i)-(iv) определения понятия «ПУВА». Это особенно касается эмитентов ВА, которые выпускают ВА, а также предлагают либо продают ВА с помощью такой деятельности, как ППМ.

78. Разъясняем, что сам факт самостоятельного выпуска ВА²⁶ не является услугой, подпадающей под действие пункта (v) определения понятия «ПУВА». Однако любые лица, которые осуществляют обмен или перевод выпущенных ВА в коммерческих целях за другое лицо или от имени другого лица, будут рассматриваться в качестве лиц, подпадающих под определение понятия «ПУВА»; также будет рассматриваться участие в предоставлении и предоставлении финансовых услуг, связанных с ППМ, которое имеет отношение к выпуску. Действие по созданию ПО, имеющего отношение к выпуску ВА, не делает его создателя ПУВА, если только

²⁵ См. пункт 82.

²⁶ В этом предложении под «выпуском» подразумевается создание ВА, которое следует отличать от предложения и (или) продажи ВА, связанных с выпуском такой ВА.

такой создатель не осуществляет функции, о которых говорится в этом определении, на коммерческой основе для или от имени другого лица.

79. К применимым в юрисдикции обязательствам в сфере ПОД/ФТ, регулирующим деятельность провайдеров услуг, которые участвуют в предоставлении или предоставляют финансовые услуги, относящиеся к выпуску, предложению, продаже и/или распространению активов эмитента, например, в контексте ППМ, могут относиться один или несколько нормативно-правовых актов страны, как касающихся, так и не касающихся ПОД/ФТ, имеющие отношение к переводам денег, ценным бумагам, биржевым товарам и/или деривативам.

Вставка 2. Пример характеристик первоначального предложения монет (ППМ)

Цифровые активы могут выпускаться и (или) переводиться с помощью технологии распределенных реестров (технологии цепочки блоков). Одним из способов распространения таких активов является мероприятие, которое обычно именуется ППМ. В ходе ППМ эмитент или промоутер обычно предлагает цифровой актив для продажи в обмен на фиатную валюту или другой ВА. О начале ППМ обычно сообщается в Интернете, там же с помощью различных рекламных материалов проводится рекламная кампания. Эмитенты или промоутеры обычно выпускают информационный документ, в котором описывается соответствующий проект и рекламируется ППМ. Такие лица могут сообщать потенциальным покупателям о том, что средства, полученные от продажи, будут потрачены на финансирование разработки какой-либо цифровой платформы, ПО или других проектов и что в какой-то момент этот цифровой актив может применяться для получения доступа к этой платформе, для использования такого ПО или для иного участия в этом проекте. Во время предложения эмитенты или промоутеры могут создать у покупателей такое впечатление, что они будут ожидать получения прибыли от своих вложений или захотят участвовать в части доходов, обеспечиваемых этим проектом. После выпуска цифровые активы могут быть перепроданы другим лицам на вторичном рынке (например, с помощью платформ по торговле цифровыми активами или с помощью ПУВА).

При определении того, как понятие «ПУВА» применяется к субъектам, осуществляющим ППМ, именно факты и обстоятельства, лежащие в основе актива, деятельности или услуги, будут указывать на категорию, к которой относятся такие субъекты, а не названия или терминология, используемые участниками рынка. Например, какое-то лицо создает цифровой актив, который подпадает под определение понятия «ВА». Это лицо продает этот ВА покупателям, даже несмотря на то что сам ВА будет получен покупателем позднее, а предприятие использует стоимость, полученную от продажи, для разработки платформы или экосистемы, в которой этот ВА в конечном итоге может быть использован. В этой ситуации лицо, продающее ВА, является ПУВА, если помимо самого выпуска оно осуществляет другую деятельность, подпадающую под действие какого-либо пункта определения понятия «ПУВА» (например, если оно обменивает этот ВА на фиатную валюту или другой ВА (пункты (i) и (ii)) или если оно обеспечивает ликвидность ВА, выступая в качестве маркет-мейкера после ППМ (пункт (v))). Если учреждения предоставляют финансовые услуги, связанные с продажей каким-либо лицом ВА (например, предоставляют такому лицу брокерские или дилерские услуги), то в соответствии с определением понятия «ПУВА» они будут рассматриваться в качестве ПУВА (пункт (v) определения ПУВА) независимо от того, связаны ли они официально с таким лицом или нет. При этом не имеет значения, намеревается ли клиент использовать ВА для вложения средств или в качестве средства оплаты.

Также возможен вариант, когда цифровой актив, о котором говорится в приведенном выше примере, в соответствии с законодательством какой-либо страны может рассматриваться в качестве ценной бумаги. В такой ситуации в зависимости от фактов и обстоятельств может применяться законодательство о ценных бумагах страны. Таким образом, будет ли эмитент такого цифрового актива рассматриваться в качестве ПУВА или эмитента ценных бумаг, зависит от конкретной ситуации с ППМ, а также от законодательства конкретной страны. В других юрисдикциях может существовать иной подход, который предусматривает использование платежных токенов. Какое-либо лицо может осуществлять деятельность, на которую может распространяться действие нескольких типов систем регулирования; подобным же образом на цифровые активы, используемые таким лицом, может распространяться действие несколько видов систем регулирования.

Область применения определений этих понятий

80. Несмотря на большое количество и частое изменение рекламной терминологии и инновационных бизнес-моделей, разработанных в этом секторе, ФАТФ считает, что деятельность, связанная с ВА, практически не обходится без участия ПУВА в том случае, если страны правильно применяют определение этого понятия. Страны должны уделить особое внимание оценке любых заявлений, которые учреждения делают относительно моделей децентрализации или распределенных услуг, а также осуществлять собственную оценку конкретной бизнес-модели в соответствии с ее риском и их способностью уменьшать такие риски.

81. Как было отмечено выше, Стандарты ФАТФ не принимают в расчет используемую технологию. В этой связи, ФАТФ не стремится регламентировать технологию, которая лежит в основе ВА или деятельности, осуществляемой ПУВА. Вместо этого ФАТФ стремится регламентировать деятельность физических и юридических лиц, использующих такие технологии и осуществляющих указанную выше деятельность ПУВА в коммерческих целях от имени другого физического или юридического лица.

82. Таким образом, лицо, которое создает или продает компьютерное приложение или платформу для ВА (т.е. разработчик ПО), возможно, не является ПУВА, если оно только создает или продает такое приложение или платформу. Вместе с тем, использование такого приложения или платформы для осуществления функций ПУВА в качестве коммерческого учреждения от имени других лиц приведет к изменению его статуса. Кроме этого, лицо, дающее указание относительно создания или разработки такого приложения или платформы для того, чтобы оно могло предоставлять услуги ПУВА в качестве коммерческого учреждения за другое лицо или от имени другого лица, вероятно, также будет рассматриваться в качестве ПУВА, особенно, если оно осуществляет контроль или оказывает значительное влияние на соответствующие активы, ПО, протокол или платформу, а также поддерживает непрерывные коммерческие отношения с теми, кто пользуется таким приложением, даже если такие отношения осуществляются с помощью смарт-контракта. Таким образом, такой ПУВА несет ответственность за соблюдение соответствующих обязательств в области ПОД/ФТ. В этой связи такие ПУВА должны осуществлять оценки рисков ОД/ФТ до запуска или использования такого ПО или платформы и предпринимать соответствующие меры по уменьшению рисков на постоянной основе и в упреждающем режиме.

83. ФАТФ также не стремится рассматривать в качестве ПУВА физических или юридических лиц, оказывающих вспомогательные услуги или предоставляющие вспомогательные продукты для сети ВА. К такой деятельности относится предоставление вспомогательных услуг производителями аппаратных кошельков или провайдерами автономных кошельков, за исключением тех случаев, когда они помимо этой деятельности осуществляют или активно способствуют осуществлению в качестве коммерческого учреждения какой-либо деятельности или операций, связанных с ВА, которые подпадают под определение понятия «ПУВА», за другое лицо или от имени другого лица. Подобным же образом, физические или юридические лица, которые участвуют только в обеспечении функционирования сети ВА и не осуществляют, а также не способствуют осуществлению какой-либо деятельности в качестве ПУВА от имени своих клиентов (например, предлагая услуги и инфраструктуру Интернета, компьютерные ресурсы такие, как облачные услуги, а также создание, валидацию и передачу блоков операций), в соответствии со Стандартами ФАТФ не являются ПУВА, даже если они осуществляют такую деятельность в качестве коммерческого учреждения.

84. Так же как ФАТФ не пытается регламентировать деятельность отдельных пользователей (не действующих на коммерческой основе) виртуальных активов в качестве ПУВА (хотя и признаёт, что на таких пользователей всё равно могут распространяться обязательства в рамках действующего в юрисдикциях законодательства, касающегося санкций или правоприменительных мер), ФАТФ не пытается распространить требования и обязательства на те виды активов закрытых систем, которые не подлежат переводу, обмену и не могут быть использованы для платежных или инвестиционных целей. Такие активы могут включать количество налётанных километров на самолётах авиакомпаний, льготы и премии за использование кредитной карты или аналогичные премии либо очки в рамках программ «лояльности» клиентов, которые физические лица не могут перепродать на вторичном рынке за пределами закрытой системы. Напротив, определения понятий «ВА» и «ПУВА» предназначены для охвата конкретной финансовой деятельности, операций (т.е. перевод, обмен, ответственное хранение, управление и предоставление финансовых услуг, связанных с выпуском и т.д.) и активов, которые являются конвертируемыми или взаимнообменными по рыночному курсу независимо от того, осуществляется ли обмен одних виртуальных активов на другие, виртуальных активов на фиатную валюту или

фиатной валюты на виртуальные активы. Например, принятие ВА в качестве оплаты за товары и услуги как в случае принятия ВА продавцом при осуществлении продажи товара, также не является деятельностью, осуществляемой ПУВА. Однако услуга, которая помогает компаниям принимать ВА в качестве средства оплаты, является услугой, оказываемой ПУВА.

85. Нормативные акты в сфере ПОД/ФТ будут распространяться на охваченную требованиями деятельность с ВА, а также на ПУВА независимо от видов виртуальных активов, используемых в финансовой деятельности (например, ПУВА, которые используют или предлагают другому лицу криптовалюты, обеспечивающие повышенную степень анонимности, для осуществления разных финансовых операций), применяемых технологий (например, использование *mainnet*, слоев встраивания или других решений, связанных с масштабируемостью) или дополнительных услуг, возможно, встроенных в платформу (например, «миксеры» или тумблеры) или другие возможные средства маскировки).

86. Что касается стейблкоинов, существует целый ряд субъектов, оперирующих такими валютами. Стейблкоины могут иметь центрального разработчика или центральный орган управления. В состав органа управления входит один или несколько физических или юридических лиц, которые разрабатывают или участвуют в разработке правил, регламентирующих функционирование системы таких валют (например, определяют функции стейблкоина, круг лиц, которые могут иметь доступ к системе, а также то, встроены ли превентивные меры по ПОД/ФТ в систему стейблкоинов, и если встроены, то как). Орган управления также может выполнять основные функции, касающиеся функционирования стейблкоинов (таких, как управление функцией стабилизации); эти функции также могут быть делегированы другим субъектам. Он также может управлять встраиванием таких валют в телекоммуникационные платформы или способствовать соблюдению общих правил функционирования конкретного стейблкоина.

87. Если функционирование какого-либо стейблкоина регулируется таким центральным органом, на его деятельность обычно распространяется действие Стандартов ФАТФ либо как на финансовое учреждение, либо как на ПУВА. Это особенно касается тех случаев, когда орган управления осуществляет другие функции в системе стейблкоина. Таким образом, такой орган должен проводить оценки рисков ОД/ФТ до запуска или использования стейблкоинов, а также предпринимать соответствующие меры по управлению и снижению рисков перед запуском такой валюты.²⁷

88. Не все стейблкоины могут иметь легко устанавливаемый центральный орган, который является финансовым учреждением или ПУВА. Вместе с тем, более вероятно существование такого органа, который управляет разработкой и запуском механизма функционирования такой валюты до начала ее использования. Если бы такой орган являлся коммерческим учреждением и осуществлял функции ПУВА, это бы создало возможность применения к нему мер регулирования или надзора до начала использования валюты. Если с выявлением финансового учреждения или ПУВА возникают сложности, страна должна внимательно проанализировать риски, которые представляет конкретный стейблкоин, а также необходимость применения мер по их уменьшению (например, меры по уменьшению рисков пиринговых операций, о которых говорится в пунктах 105-106). Кроме того, это не значит, что такие меры должны применяться к лицам, которые всего лишь разрабатывают программные коды, но к лицам, причастным к функционированию стейблкоина, которые предоставляют финансовые услуги, подпадающие под действие пунктов определения понятия «ПУВА».

89. Ряд других субъектов, причастных к функционированию стейблкоинов, может также иметь обязательства в области ПОД/ФТ, например, субъекты, предоставляющие услуги по обмену или услуги по предоставлению кастодиальных кошельков. Во Вставке 3 приведен пример гипотетической ситуации, демонстрирующей такой случай. Важно отметить, что для понимания того, имеет ли какой-либо субъект обязательства по ПОД/ФТ, необходимо провести независимую проверку соответствующей информации.²⁸

²⁷ Дополнительная информация об обязательствах ПУВА, касающихся новых технологий, приведена в Разделе III Рекомендации 15. Это также соответствует случаю, связанному с провайдером «Новых платежных продуктов и услуг», о котором говорится в отчете ФАТФ, посвященном предоплаченным картам, мобильным платежам и услугам платежей в Интернете: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-RBA-NPPS.pdf.

²⁸ Дополнительная информация о применении Стандартов ФАТФ к различным субъектам, осуществляющим деятельность, связанную с стейблкоинами, приведена в Отчете ФАТФ, подготовленном для стран-членов Большой двадцатки, который посвящен так называемым стейблкоинам.

Вставка 3. Пример гипотетической ситуации функционирования стейблкоина и применения Стандартов ФАТФ

*Воображаемая ситуация*²⁹

Некая компания («Компания») разрабатывает платформу, основанную на использовании технологии распределенных реестров, для выпуска цифрового актива, который по плану будет являться стейблкоином («Валютой»).

Валюта будет обеспечена активами, хранящимися на счетах ряда мировых финансовых учреждений (совместно именуемые «Резервный фонд»), которыми управляет Компания. Рыночная стоимость Валюты будет обеспечиваться в соответствии со стоимостью активов, находящихся в Резервном фонде, с помощью механизма Авторизованного Участника. Только Авторизованные Участники смогут покупать или выкупать Валюту из Резервного Фонда через Компанию. В соответствии с экосистемой, которую предлагает создать Компания, Компания и третьи стороны (совместно именуемые «Агенты по проверке») будут управлять разрешенной сетью блокчейнов, используя облачную инфраструктуру третьих лиц. Компания собирает средства для Валюты с помощью ППМ.

Компания, третьи стороны и пользователи-физические лица смогут получать доступ к Валюте, использовать ее и осуществлять операции с ней. Для подсоединения к этой сети третьим сторонам таким, как торговые платформы и провайдеры кастодиальных кошельков, понадобится получать разрешения от Компании. Кошельки с Валютой позволят тем, кто будет ими пользоваться, отправлять, получать и хранить Валюту; разработчики и третьи стороны могут предлагать кастомизированные кошельки. Валюта будет переводиться на основании правил, разработанных Компанией, и оцениваться органами регулирования перед началом операции. Торговые организации также смогут принимать Валюту в качестве оплаты за товары и услуги.

Подотчетные субъекты и их обязательства в области ПОД/ФТ, предусмотренные в Стандартах ФАТФ

В этой воображаемой ситуации в соответствии со Стандартами ФАТФ Компания является ПУВА или финансовым учреждением, поскольку ее функции включают в себя обмен Валютой с Авторизованными Участниками, в т.ч. посредством сбора средств с помощью ППМ. У Компании возникнут обязательства в области ПОД/ФТ в дополнение к обязательствам в области ПОД/ФТ других третьих сторон, действующих в этой экосистеме. В соответствии со Стандартами ФАТФ Компания должна предпринимать соответствующие меры по уменьшению рисков ОД/ФТ в данной экосистеме (например, рисков, связанных со структурой Валюты, с критериями и процессом утверждения Авторизованных Участников и т.д.).

Авторизованные Участники также являются ПУВА, поскольку осуществляемые ими действия способствуют выпуску, распространению ВА и торговле им. Торговые платформы являются ПУВА, поскольку осуществляемые ими функции включают в себя обмен Валюты на фиатную валюту или другие ВА, перевод Валюты, а также ответственное хранение Валюты и управление ею. Провайдеры кастодиальных кошельков являются ПУВА, поскольку осуществляемые ими функции включают в себя перевод, ответственное хранение Валюты и управление ею.

К участникам этой экосистемы, не подпадающим под определение понятия «ПУВА», которое содержится в Стандартах ФАТФ, относятся глобальные финансовые учреждения, деятельность которых заключается только в управлении Резервным фондом (при этом в соответствии со Стандартами ФАТФ они рассматриваются в качестве финансовых учреждений), Агенты по проверке, за исключением Компании, деятельность которых

²⁹ За основу воображаемой ситуации, о которой говорится в этом примере, взят пример конкретной ситуации, приведенный в Отчете Международной организации комиссий по ценным бумагам от марта 2020 г. под названием «Глобальные инициативы, связанные со стейблкоинами». В этот пример были внесены изменения, касающиеся части, имеющей отношение к ПОД/ФТ. Этот пример приведен для того, чтобы показать обязательства лиц, имеющих отношение к функционированию гипотетического стейблкоина; он не охватывает все возможные ситуации.

заключается только в проверке операций, провайдеры облачных услуг, деятельность которых заключается только в предоставлении услуг, связанных с инфраструктурой, производители аппаратных кошельков, деятельность которых заключается только в изготовлении и продаже таких устройств, провайдеры автономных кошельков, деятельность которых заключается только в разработке и (или) продаже программного или аппаратного обеспечения, торговые организации, деятельность которых заключается только в предоставлении товаров и услуг в обмен на Валюту, разработчики ПО, которые не осуществляют деятельность в качестве ПУВА, а также пользователи-физические лица.

Важно отметить, что информация о функционировании любой виртуальной валюты должна подвергнуться соответствующей предварительной независимой проверке; применение мер в области ПОД/ФТ будет зависеть от особенностей каждой страны. Эта ситуация приведена исключительно в качестве иллюстративного примера: функционирование не всех стейблкоинов организовано таким образом. В зависимости от особенностей конкретной страны законодательство, касающееся таких финансовых активов, как ценные бумаги, биржевые товары и деривативы, могут также влиять на ситуацию с виртуальными валютами. Страны также могут применять другие меры, если они считают, что риски ОД/ФТ являются неприемлемо высокими, например, меры, касающиеся пиринговых операций (дополнительная информация о том, какие меры могут быть предприняты странами, приведена в пунктах 105-106).

90. Некоторые платформы и провайдеры предоставляют возможность осуществлять переводы ВА напрямую между отдельными пользователями. Применительно к таким платформам, решение о том, являются ли стороны, предоставляющие такие услуги, ПУВА, должно основываться на широком понимании приведенных выше определений в рамках функционального подхода, а не на том, как они называют и описывают себя сами или какие технологии используют. ПУВА, как правило, не являются только те субъекты, которые осуществляют крайне ограниченный спектр услуг, к которым не относится обмен, перевод, ответственное хранение, управление, контроль и предоставление финансовых услуг, связанных с выпуском. Например, к таким лицам относятся сайты, которые предоставляют покупателям и продавцам площадку для идентификации друг друга и взаимодействия друг с другом и которые не оказывают, даже частично, тех услуг, которые подпадают под определение понятия «ПУВА».

91. Что касается платформ, используемых для осуществления пиринговых (P2P) операций, которые сами себя определяют таким образом, то юрисдикциям следует обращать внимание на соответствующую деятельность, а не на название или бизнес модель. Некоторые виды услуг, связанные с «сопоставлением» или «поиском», могут быть также отнесены к категории услуг ПУВА, даже если они не задействованы в операции. ФАТФ широко рассматривает определения виртуальных активов и ПУВА и считает, что в большинстве действующих в настоящее время систем (даже если они сами относят себя к категории платформ, используемых для пиринговых операций) на этапах разработки и запуска продуктов может быть задействована, по крайней мере, одна сторона, являющаяся ПУВА. Автоматизация процесса, предназначенного для оказания охваченных требованиями услуг коммерческим субъектам, не освобождает контролирующую сторону от её обязательств.

92. При принятии решения о том, подпадает ли провайдер услуг под определение понятия «ПУВА», должен приниматься во внимание жизненный цикл продуктов и услуг. Например, запуск сервиса, который будет предоставлять услуги в качестве ПУВА, налагает обязательства, касающиеся деятельности ПУВА, даже если такие функции будут осуществляться автоматически в будущем, особенно если их провайдер будет обладать определенным контролем или оказывать достаточное влияние, например, посредством установления параметров, владения управленческим ключом, обеспечения доступа к платформе, сбора платежей или получения прибыли. Использование для осуществления функций ПУВА автоматизированного процесса такого, как смарт-контракт, не освобождает сторону или стороны от ответственности от соблюдения обязательств, связанных с деятельностью ПУВА. В таких случаях, контролирующие стороны, рассматриваемые в качестве ПУВА, должны осуществить оценку риска ОД/ФТ до запуска или использования платформы и предпринять соответствующие меры для уменьшения рисков. К таким мерам может относиться эффективное делегирование выполнения обязательств, касающихся ПОД/ФТ, другому физическому или юридическому лицу, имеющему отношение к функционированию платформы.

93. При этом, ФАТФ признает, что применение такого широкого подхода может приводить к возникновению у компетентных органов проблем, связанных с идентификацией ПУВА и созданием режима регулирования их деятельности. В случае возникновения необходимости провести оценку деятельности конкретного субъекта,

чтобы понять, является ли он ПУВА, или оценить какую-либо бизнес-модель в тех случаях, когда непонятно, является ли субъект ПУВА, несколько общих вопросов могут помочь найти ответ. К таким вопросам может относиться вопрос о том, кто получает выгоду от использования конкретной услуги или конкретного актива, кто разработал и может менять правила, кто принимает решения, влияющие на функционирование, кто стоял у истоков создания и начала предоставления продукта или услуги и кто способствовал их созданию и началу их предоставления, кто поддерживает непрерывные коммерческие отношения с контрагентом или другим лицом, которое владеет данными об операциях и контролирует их, а также кто может прекратить предоставление продукта или услуги. Ситуации могут быть разными, этот список не является исчерпывающим, в нем приведено лишь несколько примеров.

94. Стандарты ФАТФ, в т.ч. определение понятий «ВА» и «ПУВА», являются минимумом, который страны должны сделать частью своих законодательств. В соответствии с РОП страны могут принять решение распространить действие своих режимов в области ПОД/ФТ на другие цифровые активы и субъекты, на которые не распространяется определение понятий «ВА» и «ПУВА». Такое решение должно приниматься на основании оценки риска ОД/ФТ с учетом проблем, связанных с различием систем регулирования.

РАЗДЕЛ III - ПРИМЕНЕНИЕ СТАНДАРТОВ ФАТФ В ОТНОШЕНИИ СТРАН И КОМПЕТЕНТНЫХ ОРГАНОВ

95. В Разделе III разъясняется, каким образом Рекомендации ФАТФ, касающиеся виртуальных активов и ПУВА, применяются в отношении стран и компетентных органов. При этом основное внимание уделено выявлению и снижению рисков, связанных с охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами; реализации предупредительных мер; применению требований о лицензировании и регистрации; осуществлению эффективного надзора наравне с надзором за соответствующей финансовой деятельностью финансовых учреждений; установлению набора эффективных и оказывающих сдерживающее воздействие санкций; и содействию сотрудничеству на национальном и международном уровнях. Почти все Рекомендации ФАТФ имеют непосредственное отношение и существенное значение для понимания того, каким образом странам следует использовать государственные органы и международное сотрудничество в целях выявления и снижения рисков ОД/ФТ, связанных с виртуальными активами и провайдерами услуг в сфере виртуальных активов. Хотя некоторые другие Рекомендации имеют не совсем прямое или явное отношение к виртуальным активам или ПУВА, они всё равно являются актуальными и применимыми в контексте виртуальных активов.

96. Как указано в Пояснительной записке к Рекомендации 15, на виртуальные активы и ПУВА распространяется весь спектр обязательств, предусмотренных в Рекомендациях ФАТФ (в том числе обязательства, установленные в отношении других субъектов, чья деятельность регулируется в целях ПОД/ФТ), исходя из финансовой деятельности, осуществляемой ПУВА, а также с учётом рисков ОД/ФТ, связанных с охваченными требованиями видами деятельности или операциями с виртуальными активами.

97. В данном Разделе также рассматривается применение РОП органами, осуществляющими надзор за ПУВА.

Применение Рекомендаций к виртуальным активам и ПУВА

Риск-ориентированный подход и взаимодействие на национальном уровне

98. **Рекомендация 1.** В Рекомендациях ФАТФ чётко установлено, что странам следует применять РОП для обеспечения того, чтобы меры, реализуемые в целях предотвращения или снижения рисков ОД/ФТ, были соразмерны рискам, выявленным в их юрисдикциях. В рамках РОП странам следует ужесточить требования, применимые в случае ситуаций или деятельности с виртуальными активами, представляющей повышенный риск. При оценке рисков ОД/ФТ, обусловленных виртуальными активами, конкретными видами финансовой деятельности с виртуальными активами (например, пиринговыми операциями), а также деятельностью или операциями ПУВА, различия между централизованными и децентрализованными виртуальными активами, а также то, подлежат ли они контролю со стороны регулируемых ПУВА, вероятно, будут продолжать оставаться одним из ключевых аспектов, который странам необходимо учитывать. Вследствие потенциально высокой степени анонимности или маскировки финансовых потоков, связанных с виртуальными активами, а также трудностей, связанных с осуществлением эффективного надзора и надлежащей проверки клиентов, включая установление и проверку личности клиентов, виртуальные активы и ПУВА могут в целом рассматриваться как представляющие более высокие риски ОД/ФТ, что может потребовать применения мониторинга и усиленных мер надлежащей проверки при необходимости, в зависимости от обстоятельств в конкретных странах.

99. В соответствии с требованиями Рекомендации 1 страны обязаны выявлять, понимать и оценивать имеющиеся у них риски ОД/ФТ и принимать меры, направленные на эффективное снижение таких рисков. Это требование также касается рисков, связанных с новыми технологиями в рамках Рекомендации 15, включая виртуальные активы и риски, обусловленные ПУВА, которые осуществляют или предоставляют охваченную требованиями деятельность, операции, продукты или услуги, связанные с виртуальными активами. Сотрудничество между представителями государственного и частного секторов может помочь компетентным органам в выработке политики ПОД/ФТ в отношении охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами (например, платежей с использованием виртуальных активов, переводов виртуальных активов, выпуска виртуальных активов и т.д.), инноваций в технологиях, касающихся виртуальных активов, а также появляющихся новых продуктов и услуг там, где это необходимо и применимо. Такое сотрудничество также может помочь компетентным органам стран правильно распределить ресурсы в сфере ПОД/ФТ и определить приоритетные направления использования этих ресурсов.

100. В октябре 2020 года ФАТФ внесла изменения в Рекомендацию 1 и Пояснительную записку к ней, установив в том числе требования, согласно которым страны, финансовые учреждения и УНФПП обязаны оценивать риски, связанные с финансированием распространения ОМУ (ФРОМУ), как они определены в Стандартах. В июне 2021 года ФАТФ внесла изменения в Пояснительную записку к Рекомендации 15, уточнив, что эти требования, касающиеся ФРОМУ, также распространяются на провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. Для разъяснения этих требований ФАТФ выпустила в июне 2021 года *«Руководство по оценке и снижению рисков финансирования распространения оружия массового уничтожения»*. Это Руководство является актуальным для оценки и снижения странами и ПУВА рисков ФРОМУ. Странам следует выявлять, оценивать и применять эффективные меры для снижения рисков ОД/ФТ/ФРОМУ, связанных с виртуальными активами.

101. Властям стран следует провести согласованную оценку рисков, представляемых деятельностью, продуктами и услугами, связанными с виртуальными активами, а также рисков, связанных с ПУВА, и всего сектора ПУВА в своих странах. Такая оценка рисков должна (1) позволить всем соответствующим органам понять, как конкретные продукты и услуги, связанные с виртуальными активами, функционируют, подпадают под и влияют на все соответствующие области регулирования в целях ПОД/ФТ (например, касающиеся механизмов осуществления денежных переводов и платежей; терминалов виртуальных активов; биржевых товаров; ценных бумаг, а также их выпуска и т.д., как указано в определении ПУВА). Кроме того, такая оценка (2) будет способствовать применению одинакового подхода в целях ПОД/ФТ к схожим продуктам и услугам, характеризующимся сопоставимыми рисками. К проведению такой оценки очень важно подключить специалистов, разбирающихся в виртуальных активах, ПУВА и используемых ими технологиях.

102. По мере становления и развития сектора ПУВА странам следует рассмотреть необходимость изучения взаимосвязи между мерами ПОД/ФТ, предусмотренными в отношении охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами, и другими регулятивными и надзорными мерами (например, защита потребителей и инвесторов, пруденциальная безопасность и надёжность, сетевая безопасность, противодействие налоговым преступлениям и т.д.), поскольку меры, принимаемые в других областях, могут повлиять на риски ОД/ФТ. В этой связи странам следует рассмотреть возможность проведения краткосрочной и более долгосрочной политической работы для разработки комплексного режима регулирования и надзора в отношении охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами и ПУВА (а также в отношении других подотчётных субъектов, осуществляющих деятельность в сфере виртуальных активов) по мере продолжения широкого распространения виртуальных активов.

103. Странам также следует обязать ПУВА (а также других подотчётных субъектов) выявлять, оценивать и принимать эффективные меры для снижения рисков ОД/ФТ, связанных с участием в или осуществлением охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами либо обусловленных конкретными предлагаемыми продуктами или услугами на основе виртуальных активов. Там, где деятельность ПУВА разрешена национальным законодательством, страны, провайдеры услуг в сфере виртуальных активов, а также финансовые учреждения и УНФПП (в том числе финансовые учреждения или УНФПП, которые осуществляют деятельность либо предоставляют продукты или услуги, связанные с виртуальными активами) обязаны проводить оценку соответствующих рисков ОД/ФТ и применять РОП для обеспечения реализации надлежащих мер в целях предотвращения или снижения таких рисков.

104. Так же, как и в случае виртуальных активов, важно осуществлять постоянный прогностический анализ рисков ОД/ФТ, связанных со стейблкоинами, особенно с теми их видами, которые могут получить широкое распространение и использоваться для осуществления пиринговых (P2P) операций. При разработке новых продуктов ПУВА и другие подотчётные субъекты должны оценивать риски ОД/ФТ перед выпуском таких продуктов на рынок и реализовывать меры по снижению рисков перед их запуском. Возможные меры по снижению рисков могут включать в себя ограничение возможностей пользователей осуществлять анонимные операции; определение тех лиц/субъектов, которые могут иметь доступ к существующим схемам; осуществление контроля за тем, встроены ли предупредительные меры в целях ПОД/ФТ в существующие схемы, и каким образом они встроены; и/или обеспечение выполнения обязательств ПОД/ФТ подотчётными субъектами, участвующими в схемах. Это может осуществляться, например, путём использования программного обеспечения для осуществления мониторинга операций и выявления подозрительной деятельности. Надзорные органы должны постоянно проверять наличие таких мер по снижению рисков перед

регистрацией/выдачей лицензии, поскольку после запуска продуктов будет гораздо труднее снижать связанные с ними риски.

Пиринговые операции

105. Как указано в Разделе II, странам также необходимо принимать меры для понимания рисков ОД/ФТ, связанных с пиринговыми (P2P) операциями, а также того, как они используются в их юрисдикциях. Меры, которые страны могут рассмотреть для содействия в понимании рисков, связанных с пиринговыми операциями, включают в себя следующее:

- a. Осуществление информационно-разъяснительной работы в частном секторе, в том числе среди ПУВА и представителей сектора пиринговых операций (например, проведение консультаций по поводу требований в сфере ПОД/ФТ к осуществлению пиринговых операций);
- b. Проведение обучения для сотрудников надзорных органов, подразделений финансовой разведки (ПФР) и правоохранительных органов; и
- c. Содействие разработке методик и инструментов (таких как инструменты анализа блокчейна) для сбора и оценки показателей рынка пиринговых операций и решений по снижению рисков, методологий оценки рисков для выявления подозрительной деятельности и определения того, являются ли кошельки серверными или автономными,³⁰ с привлечением программистов/разработчиков в этой области.

106. В зависимости от результатов оценки рисков, связанных с пиринговыми операциями или определёнными видами пиринговых операций, страны могут рассмотреть и принять, при необходимости, следующие меры для снижения указанных рисков на национальном уровне:

- a. Реализовать меры контроля для повышения прозрачности пиринговых операций и/или операций с виртуальными активами, в которых одновременно участвуют как подотчётные, так и неподотчётные субъекты (эти меры могут включать направление сообщений об операциях с виртуальными активами, аналогичных сообщениям об операциях с валютой, или введение правила о хранении записей о таких переводах);³¹
- b. Осуществлять постоянный усиленный риск-ориентированный надзор за ПУВА и субъектами, осуществляющими деятельность в сфере виртуальных активов, обращая особое внимание на операции, проводимые с использованием автономных кошельков (например, осуществлять выездной и камеральный надзор для подтверждения того, что ПУВА выполняют требования нормативных актов в отношении таких операций);
- c. Обязать провайдеров услуг в сфере виртуальных активов осуществлять операции только из тех кошельков/источников и только в те кошельки/источники, которые считаются приемлемыми в соответствии с используемым ими риск-ориентированным подходом;
- d. Обязать провайдеров услуг в сфере виртуальных активов осуществлять операции, только исходящие от/направляемые в адрес других ПУВА или иных подотчётных субъектов;

³⁰На сегодняшний день ФАТФ не знает о существовании технически обоснованных средств для установления ПУВА, которые осуществляют полное точное и достоверное управление кошельками получателей исключительно с одного адреса ВА.

³¹Такие требования к направлению СПО схожи с требованиями к направлению СПО, которые ФАТФ предъявляет в отношении трансграничных физических переводов больших сумм денежных средств, осуществляемых физическими лицами, для уменьшения связанных с ними рисков ОД/ФТ, которые представляют эти виды операций (Рекомендация (32)).

- e. Установить для ПУВА дополнительные требования в целях ПОД/ФТ для осуществления операций, исходящих от/направляемых в адрес неподотчётных субъектов (например, более жесткие требования о хранении записей и документов, требования о проведении усиленной надлежащей проверки);
- f. Выпустить Руководство с указанием важности применения риск-ориентированного подхода при обслуживании клиентов провайдерами услуг в сфере виртуальных активов, которые участвуют в осуществлении или содействуют осуществлению пиринговых операций, с приложением оценки рисков, признаков или типологий, при необходимости; и
- g. Выпустить публичное руководство и информационные бюллетени, а также проводить информационные кампании для повышения осведомлённости о рисках, представляемых пиринговыми операциями (например, для учёта специфических рисков, обусловленных пиринговыми операциями, путём оценки конкретных пользователей, наблюдаемых схем действий, местных и региональных рисков и информации, поступающей от регулирующих и правоохранительных органов).

107. Помимо пиринговых операций, ФАТФ также выявила другие потенциальные риски, которые могут потребовать принятия дополнительных мер. Эти риски связаны с ПУВА, находящимися в юрисдикциях, в которых существует слабый режим ПОД/ФТ или вообще не имеется такого режима (т.е. которые ненадлежащим образом реализуют предупредительные меры в целях ПОД/ФТ). Они также связаны с виртуальными активами, имеющими децентрализованную структуру управления/администрирования (т.е. в которых могут отсутствовать посредники, способные применять меры ПОД/ФТ).³² Эти риски могут потребовать от стран или ПУВА принять меры для выявления конкретных рисков, связанных с ПУВА или странами, и реализовать конкретные защитные механизмы в отношении операций, связанных с ПУВА и странами, в которых отсутствует режим регулирования и надзора, или применять надлежащие меры контроля, исходя из этих рисков. Указанные риски особо возрастают в случае массового распространения виртуальных активов.³³

Запрет или ограничение деятельности, связанной с виртуальными активами/деятельности ПУВА

108. Юрисдикции могут по своему усмотрению запретить или ограничить деятельность с виртуальными активами, деятельность ПУВА, а также деятельность с виртуальными активами, осуществляемую лицами, не являющимися подотчётными субъектами, исходя из оценки рисков и национального режима регулирования или для содействия достижению других политических целей, не рассматриваемых в данном Руководстве (например, в целях защиты потребителей и инвесторов, обеспечения безопасности и стабильности или осуществления кредитно-денежной политики). Это может включать общий запрет или ограничение такой деятельности либо конкретный запрет или ограничение на использование продуктов или услуг, которые, как считается, представляют неприемлемо высокий уровень рисков ОД/ФТ. Такой запрет или ограничение должны быть установлены в законах или в иных подлежащих исполнению актах.

109. При решении вопроса о запрете или ограничении деятельности с виртуальными активами или деятельности ПУВА страны должны понимать риски ОД/ФТ, связанные с ВА и ПУВА. Страны должны также учитывать влияние, которое такой запрет может оказать на риски ОД/ФТ в их юрисдикциях. Независимо от того, приняла ли страна решение о запрете, ограничении или регулировании деятельности сектора ПУВА, принятие дополнительных мер может оказаться полезным для снижения общих рисков ОД/ФТ. Например, если страна решила запретить деятельность с виртуальными активами и деятельность ПУВА, меры по снижению рисков должны включать в себя усилия по выявлению провайдеров услуг в сфере виртуальных активов (или других подотчётных субъектов, которые могут осуществлять деятельность с виртуальными активами), действующих нелегально на территории страны, применение в отношении таких субъектов соразмерных и сдерживающих санкций, а также оценку риска того, что услуги будут представляться в этой стране иностранными ПУВА. Исходя из характера существующих в стране рисков, даже в случае введения запрета/ограничения стране всё равно потребуется проводить информационно-разъяснительную работу,

³² Дополнительная информация по этому вопросу приведена в Докладе ФАТФ о так называемых стейблкоинах для стран-членов Большой двадцатки.

³³ Дополнительная информация о рисках ОД/ФТ, связанных с массовым распространением виртуальных активов и пиринговых операций, приведена в пункте 40 настоящего Руководства.

использовать правоприменительные меры, а также разработать стратегию по снижению рисков с учётом трансграничных аспектов деятельности, связанной с виртуальными активами (например, трансграничных платежей и переводов виртуальных активов), и деятельности ПУВА. Странам следует периодически пересматривать оценку рисков, лежащих в основе принятого решения, поскольку соответствующие риски ОД/ФТ и возможности по обеспечению запрета/ограничения могут быстро меняться.

110. В **Рекомендации 2** установлены требования, касающиеся взаимодействия и сотрудничества на национальном уровне в целях реализации политики, направленной на противодействие ОД/ФТ/ФРОМУ, в том числе в секторе провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. Таким образом, положения Рекомендации 2 косвенно распространяются на страны в контексте регулирования и надзора за охваченной требованиями деятельностью, связанной с виртуальными активами. Странам следует рассмотреть возможность создания структур, таких как межведомственные рабочие группы или специальные группы, которые позволят политикам, надзорным и регулирующим органам, ПФР и правоохранительным органам взаимодействовать друг с другом и с любыми другими компетентными органами в целях разработки и реализации эффективной политики, нормативных актов и других мер, направленных на выявление и снижение рисков ОД/ФТ/ФРОМУ, связанных с охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами и деятельностью ПУВА. Это должно включать сотрудничество и взаимодействие между соответствующими органами для обеспечения совместимости между требованиями ПОД/ФТ и правилами, касающимися защиты и конфиденциальности данных, или аналогичных норм (например, защиты/локализации данных). Сотрудничество и взаимодействие на национальном уровне является особенно важным в контексте виртуальных активов, частично, вследствие их высококомобильного и трансграничного характера, а также вследствие того, что охваченная требованиями или регулируемая деятельность с виртуальными активами может потребовать вмешательства сразу нескольких регулирующих органов (например, компетентных органов, отвечающих за регулирование деятельности, связанной с денежными переводами, ценными бумагами, товарами или производными инструментами). Кроме того, сотрудничество по вопросам, касающимся виртуальных активов, на национальном уровне является важным и актуальным в контексте проведения расследований и использования различных межведомственных инструментов, необходимых для решения проблем в киберпространстве и/или в сфере виртуальных активов.

Отношение к виртуальным активам: толкование терминов, касающихся средств или стоимости

111. В целях применения Рекомендаций ФАТФ странам следует рассматривать все используемые в Рекомендациях термины, касающиеся средств или стоимости, такие как «имущество», «доходы», «средства», «средства или иные активы» и иная «соответствующая стоимость», как включающие виртуальные активы. В частности, странам следует применять соответствующие меры, предусмотренные в Рекомендациях 3-8, 30, 33, 35 и 38, в которых используются указанные термины, касающиеся средств или стоимости, или аналогичные термины в контексте виртуальных активов, для недопущения незаконного использования виртуальных активов в целях ОД, ФТ и ФРОМУ, а также принимать меры в отношении всех доходов от преступлений, связанных с использованием виртуальных активов. Указанные Рекомендации (некоторые из которых, на первый взгляд, не имеют прямого отношения к ПУВА и к аналогичным подотчётным субъектам, хотя на самом деле применимы к этой сфере) касаются преступлений ОД, конфискации и обеспечительных мер, преступлений ФТ, целевых финансовых санкций, некоммерческих организаций, полномочий правоохранительных органов, санкций и международного сотрудничества.

112. **Рекомендация 3.** В целях реализации требований Рекомендации 3 состав преступления ОД должен распространяться на любые виды имущества независимо от их стоимости, которые являются доходами от преступной деятельности, в том числе в контексте виртуальных активов. При доказывании того, что имущество является доходом от преступной деятельности, не должно требоваться осуждение лица за совершение предикатного преступления, в том числе в случае, если доходы связаны с виртуальными активами. Таким образом, странам следует распространить действующие меры в отношении преступлений ОД на доходы от преступной деятельности, связанной с виртуальными активами.

113. **Рекомендация 4.** Аналогичным образом, конфискация и обеспечительные меры в отношении: «(a) отмытого имущества; (b) доходов, полученных от отмыwania денег или предикатных преступлений, или инструментов (средств), использовавшихся или предназначавшихся для использования в целях отмыwania денег или совершения предикатных преступлений; (c) имущества, которое является доходами от, используется

либо предназначено или предоставлено для использования в целях финансирования терроризма, террористических актов или террористических организаций; (d) имущества соответствующей стоимости» также распространяются на виртуальные активы.

114. Что касается конфискации или временных мер, предусмотренных в отношении фиатной валюты и товаров, то правоохранительные органы должны иметь возможность обращаться с запросом о временном замораживании активов, если имеются основания полагать или установлено, что такие активы получены в результате преступной деятельности. Для продления срока замораживания или для конфискации активов правоохранительные органы должны получать соответствующие судебные постановления.

115. **Рекомендация 5.** Аналогичным образом, состав преступлений ФТ, указанный в Рекомендации 5, должен распространяться на «любые средства или иные активы», включая виртуальные активы, как из законных, так и из незаконных источников (см. Пояснительную записку к Рекомендации 5).

116. **Рекомендация 6.** Странам также следует безотлагательно замораживать средства или иные активы, включая виртуальные активы, включённых в (санкционные) списки лиц или организаций, а также обеспечивать, чтобы никакие денежные средства и иные активы не предоставлялись прямо или в интересах включённых в списки лиц или организаций, в отношении которых введены целевые финансовые санкции за терроризм и ФТ.

117. **Рекомендация 7.** Что касается целевых финансовых санкций за распространение ОМУ, то странам следует безотлагательно замораживать средства или иные активы, включая виртуальные активы, включённых в (санкционные) списки лиц или организаций, а также обеспечивать, чтобы никакие денежные средства и иные активы не предоставлялись прямо или в интересах включённых в списки лиц или организаций.

118. **Рекомендация 8.** Странам также следует применять меры в рамках РОП для защиты некоммерческих организаций от их незаконного использования в целях ФТ, как указано в Рекомендации 8, в том числе если для скрытого перенаправления средств террористическим организациям используются виртуальные активы (см. подпункт (с) Рекомендации 8).

119. Требования **Рекомендации 30** распространяются на охваченную требованиями деятельность, связанную с виртуальными активами, а также на деятельность ПУВА в той части, в которой к ним применимы термины, касающиеся средств или стоимости, указанные в пункте 111 настоящего Руководства. Что касается других видов имущества или доходов от преступной деятельности, то странам следует обеспечить, чтобы компетентные органы отвечали за оперативное выявление и отслеживание имущества, связанного с виртуальными активами, которое подлежит или может подлежать конфискации, либо относительно которого имеются подозрения в том, что оно является доходом от преступления, а также за принятие мер по замораживанию и аресту такого имущества. Странам следует реализовать требования Рекомендации 30 независимо от классификации виртуальных активов в рамках их национального законодательства (то есть независимо от того, как виртуальные активы определены и классифицированы в юридическом плане в рамках имущественного права, действующего в юрисдикции).

120. **Рекомендация 33.** Статистика, ведущаяся странами, должна включать в себя статистические данные о СПО, получаемых и передаваемых компетентными органами, а также данные об имуществе, которое компетентные органы замораживают, арестовывают и конфискуют. В этой связи странам следует реализовывать требования Рекомендации 33 в контексте деятельности провайдеров услуг в сфере виртуальных активов, а также деятельности, связанной с виртуальными активами. В частности, странам следует вести статистику, касающуюся СПО, получаемых компетентными органами от ПУВА и других подотчётных субъектов, таких как банки, которые направляют сообщения о подозрительных операциях, касающихся ПУВА, виртуальных активов или деятельности, связанной с виртуальными активами. Так же, как и в случае других Рекомендаций, в которых содержатся термины, касающиеся средств или стоимости (например, Рекомендаций 3-8, 30, 35 и 38), странам также следует вести статистику, касающуюся любых виртуальных активов, которые компетентные органы замораживают, арестовывают и конфискуют независимо от того, как юрисдикции классифицируют виртуальные активы с точки зрения имущественного права в рамках своего национального законодательства. Кроме того, странам следует рассмотреть целесообразность актуализации

СПО и связанной с ними статистики, включив в неё признаки, касающиеся виртуальных активов, для содействия проведению расследований и финансового анализа.

121. **Рекомендация 35** предписывает странам иметь набор эффективных, соразмерных и сдерживающих санкций (будь то уголовного, гражданского-правового или административного характера), которые могут применяться в отношении физических и юридических лиц, не выполняющих требования ПОД/ФТ и подпадающих под действие Рекомендаций 6 и 8 - 23. Согласно требованиям пункта 6 Пояснительной записки к Рекомендации 15, страны должны аналогичным образом иметь набор санкций, которые могут применяться в отношении ПУВА (и других подотчётных субъектов, занимающихся деятельностью с виртуальными активами) за невыполнение требований ПОД/ФТ. Как и в случае финансовых учреждений, УНФПП и иных физических или юридических лиц, эти санкции должны быть применимы не только к ПУВА, но также к их директорам и старшим руководителям в соответствующих случаях.

122. В **Рекомендации 38** также содержатся термины, касающиеся средств или стоимости, и требования этой Рекомендации распространяются на виртуальные активы. Эти вопросы рассматриваются более подробно в подразделе 3.1.8, касающемся *Международного сотрудничества* в контексте реализации требований Рекомендаций 37 – 40, как указано в пункте 8 Пояснительной записки к Рекомендации 15.

Лицензирование или регистрация

123. Странам следует назначить один или несколько органов, отвечающих за лицензирование и/или регистрацию провайдеров услуг в сфере виртуальных активов.

124. В Стандартах ФАТФ для стран предусмотрен гибкий подход в вопросах лицензирования или регистрации провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. В настоящее время многие страны стоят перед дилеммой, включать ли ПУВА в существующий режим лицензирования или регистрации, или создать новый режим. Использование существующего режима, вероятно, позволит странам быстрее реализовать это требование, и к тому же это даёт возможность использовать накопленные надзорным сообществом знания о том, как осуществлять этот процесс. Возможно, для стран окажется проще использовать существующую систему лицензирования/регистрации, такую как установлена для провайдеров УПДЦ, при условии, что их существующие режимы являются действующими и подходят для ПУВА. С другой стороны, новый режим может быть создан специально для провайдеров услуг в сфере виртуальных активов и не включать устаревшие элементы, которые не имеют отношения к ПУВА. Например, в рамках такого нового режима большее внимание может уделяться технологическим возможностям для проведения анализа в целях ПОД/ФТ, а также рискам и мерам по снижению рисков в секторе виртуальных активов, которые отличаются от традиционного сектора финансовых услуг. Необходимо предварительно удостовериться в том, что существующая система способна в достаточной степени выявлять и снижать риски, исходящие от ПУВА. Если страны приняли новые законы и нормативные акты, специально касающиеся виртуальных активов и ПУВА, то создание новой системы лицензирования/регистрации может оказаться более целесообразным. При определении характера и жесткости требований, а также при выборе режима юрисдикции должны основываться на оценке различных видов деятельности с виртуальными активами и деятельности ПУВА, а также связанных с этим рисков ОД/ФТ.

Какие ПУВА подлежат лицензированию или регистрации?

125. В соответствии с пунктом 3 Пояснительной записки к Рекомендации 15 провайдеры услуг в сфере виртуальных активов должны, как минимум, подлежать лицензированию или регистрации в юрисдикции (юрисдикциях), в которой (которых) они *созданы*. Указание на создание юридического лица³⁴ включает в себя учреждение компаний или любой другой механизм, используемый в стране для официального документального оформления факта существования юридического лица. Это может включать регистрацию в государственном реестре, торговом реестре или любом аналогичном реестре компаний или юридических лиц; удостоверение, выданное нотариусом или любым иным государственным должностным лицом;

³⁴ См. сноску 40 в Пояснительной записке к Рекомендации 24.

предоставление внутренних документов или устава компании; присвоение компании номера налогоплательщика и т.д.

126. Если провайдер услуг в сфере виртуальных активов является физическим лицом, он должен подлежать лицензированию или регистрации в юрисдикции, в которой находится место осуществления его деятельности. Определение места осуществления деятельности может включать ряд факторов, которые странам следует учитывать. Место осуществления деятельности физического лица может характеризоваться основным местом, в котором это лицо осуществляет свою коммерческую деятельность, или местом, в котором хранятся его бухгалтерские и учётные документы, или местом постоянного проживания этого лица (т.е. местом, в котором это лицо физически присутствует, находится или постоянно проживает). Если физическое лицо осуществляет свою коммерческую деятельность по адресу своего постоянного проживания или если место осуществления деятельности установить невозможно, то основное место проживания такого лица может, например, считаться местом осуществления его деятельности. Место осуществления деятельности также может включать, в качестве одного из возможных факторов, который следует учитывать, место нахождения сервера хозяйствующего субъекта.

127. Юрисдикции также могут потребовать, чтобы ПУВА, которые предлагают продукты и/или услуги клиентам на их территории или осуществляют операции с территории их юрисдикции, подлежали лицензированию или регистрации в их юрисдикции. Таким образом, юрисдикции, в которых находятся провайдеры услуг в сфере виртуальных активов, могут потребовать лицензирование или регистрацию ПУВА, чьи услуги доступны или предоставляются людям, проживающим или постоянно находящимся в их юрисдикциях. Юрисдикции также могут потребовать лицензирование или регистрацию ПУВА, сотрудники или руководители которых находятся в их юрисдикции. Хотя требования Стандартов ФАТФ не распространяются на такие субъекты, это может оказаться полезным для юрисдикций в плане снижения рисков, особенно в свете присущей трансграничной доступности виртуальных активов. При возникновении сомнений юрисдикциям, возможно, будет целесообразно охватить требованиями более широкий круг субъектов для большей безопасности, поскольку виртуальные активы приносят присущие им риски в любую юрисдикцию, в которой они доступны, независимо от места их создания.

128. Для выявления тех ПУВА, которые предлагают продукты и/или услуги клиентам в юрисдикции, но при этом сами не созданы в такой юрисдикции, надзорные органы могут использовать набор соответствующих критериев. Эти критерии могут включать местонахождение офиса или сервера (в том числе места обслуживания клиентов, такие как контактные сервисные центры), рекламные кампании, ориентированные на конкретные рынки/страны, или язык, используемый на сайте и/или в мобильном приложении ПУВА. Это также может включать наличие сбытовой сети ПУВА в стране (например, назначение посредника для поиска клиентов или личного посещения клиентов в стране); а также конкретные вопросы, задаваемые клиентам и указывающие на страну в которой осуществляется деятельность.

Как выявлять ПУВА, подлежащие лицензированию или регистрации

129. Странам следует принимать меры для выявления физических или юридических лиц, осуществляющих деятельность или операции с виртуальными активами без требуемой лицензии или регистрации, и применять в их отношении соответствующие санкции, в том числе в отношении обычных подотчётных субъектов, которые могут осуществлять деятельность или операции с виртуальными активами (например, в отношении банков, предоставляющих своим клиентам услуги, связанные с виртуальными активами). Власти стран должны иметь механизмы для контроля (мониторинга) сектора ПУВА, а также других подотчётных субъектов, которые могут осуществлять охваченные требованиями виды деятельности и операции с виртуальными активами или предлагать охваченные требованиями продукты или услуги на основе виртуальных активов. Властям также следует обеспечить наличие надлежащих каналов для информирования ПУВА и других подотчётных субъектов об их обязанности обращаться за регистрацией или лицензией в соответствующие органы. Кроме того, странам следует назначить орган, отвечающий за выявление и применение санкций в отношении нелицензированных или незарегистрированных ПУВА (а также других подотчётных субъектов, осуществляющих деятельность, связанную с виртуальными активами). Как отмечено в пунктах 108-109, даже тем странам, которые приняли решение о запрете деятельности с виртуальными активами и ПУВА в своих юрисдикциях, всё равно необходимо иметь инструменты и органы для выявления и принятия мер в отношении

физических или юридических лиц, не выполняющих законодательные обязательства, установленные в Рекомендации 15.

130. Для выявления лиц, осуществляющих деятельность без лицензии и/или регистрации, странам следует рассмотреть необходимость наличия в своём распоряжении ряда инструментов и ресурсов для установления возможного присутствия нелегализованных или незарегистрированных провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. Например, страны могут рассмотреть возможность использования:

- a. Инструментов анализа распределенного реестра или блокчейна, а также других следственных методов или возможностей;
- b. веб-скрейпинга и информации из открытых источников для выявления каких-либо рекламных сообщений, партнерских программ или других возможных предложений для бизнеса, размещаемых незарегистрированным или нелегализованным субъектом;
- c. информации от общественности, подотчетных субъектов и из отраслевых кругов (в том числе путём создания каналов для получения обратной связи от общественности) о присутствии определённых хозяйствующих субъектов, которые могут осуществлять деятельность без лицензии или без регистрации;
- d. информации, имеющейся в распоряжении ПФР, или сведений, поступающих от подотчётных учреждений, таких как СПО или «наводки», которые могут выявить нелегализованных или незарегистрированных физических или юридических лиц, выступающих в качестве ПУВА;
- e. закрытых сведений, таких как информация о том, обращался ли ранее субъект за лицензией или регистрацией, или была ли аннулирована его лицензия или регистрация;
- f. сообщений правоохранительных и разведывательных органов, в т.ч. информации, получаемой в ходе международного сотрудничества (например, подсказок от партнеров из других стран).

Вопросы, которые следует учитывать при лицензировании или регистрации ПУВА

131. Лицензированные или зарегистрированные провайдеры услуг в сфере виртуальных активов должны отвечать необходимым критериям лицензирования и регистрации, установленным соответствующими органами. Такие критерии должны давать национальным надзорным органам уверенность в том, что ПУВА могут выполнять свои обязательства в сфере ПОД/ФТ. Поэтому эти критерии должны включать в себя обязательство продемонстрировать то, что до начала деятельности у ПУВА имеются программы ПОД/ФТ, в том числе политика, процедуры и организационная структура с учётом характеристик их деятельности (т.е. видов виртуальных активов и операций, клиентской базы, каналов поставок), которые реализованы или могут быть реализованы с момента начала деятельности. Это также может включать оценку компетентности и надёжности сотрудников, отвечающих за обеспечение выполнения установленных требований и обязательств. Оценка соответствия этим критериям будет более эффективной, если её проводить в процессе лицензирования или регистрации, когда имеется достаточно времени для того, чтобы убедиться в наличии мер по контролю рисков перед началом деятельности.

132. Когда в юрисдикции создаётся режим лицензирования или регистрации провайдеров услуг в сфере виртуальных активов, за получением лицензии или регистрацией может одновременно обратиться значительное количество ПУВА. Для того, чтобы процесс лицензирования/регистрации проходил гладко, соответствующие органы могут продумать, как обеспечить наличие достаточных ресурсов и определённой гибкости в подходе, что позволит определять приоритетность рассмотрения поступающих заявлений. Страны могут принять во внимание ряд факторов для определения приоритетности рассмотрения заявлений, но должны ранжировать их на основании суждений надзорных органов и с учётом их возможностей.

133. В процессе лицензирования или регистрации компетентным органам следует принимать необходимые правовые или регулирующие меры для недопущения того, чтобы преступники либо их сообщники могли иметь или являться бенефициарными владельцами значительного или контрольного долевого участия, или занимать руководящие должности в ПУВА. Такие меры должны включать требования о получении ПУВА предварительного согласия властей на существенное изменение состава акционеров, хозяйственной деятельности и организационной структуры.

134. Исходя из существующих рисков, государственные органы могут также установить такие условия для обращающихся за лицензией или регистрацией провайдеров услуг в сфере виртуальных активов, которые

позволили бы им осуществлять эффективный надзор за деятельностью ПУВА. Такие условия могут включать, в зависимости от размера и характера деятельности ПУВА, требование о назначении исполнительного директора из числа резидентов юрисдикции, требование о присутствии в юрисдикции значительного количества руководителей или конкретные финансовые требования. Это также может включать требования к ПУВА о раскрытии сведений о своей регистрации или лицензии в рекламных материалах, на сайтах и в мобильных приложениях и/или требование, обязывающее ПУВА обеспечивать доступ государственных органов к данным, касающимся их субподрядчиков, а также доступ в служебные помещения любых субподрядчиков.

135. Так же, как и в случае других субъектов, на которые распространяются Стандарты ФАТФ, ПУВА должны обеспечить соблюдение требований ПОД/ФТ перед запуском новых продуктов или услуг, поскольку после запуска это будет сделать гораздо сложнее. В этой связи на этапе лицензирования и регистрации очень важно проводить тщательную оценку рисков и мер, направленных на снижение рисков. После выдачи лицензии и регистрации меры по снижению рисков ОД/ФТ, встроенные в продукты и услуги, должны поддерживаться и подлежать надзору.

136. Следует особо отметить, что юрисдикции могут рассмотреть возможность доведения требований ПОД/ФТ до сведения провайдеров услуг в сфере виртуальных активов путём информирования общественности и проведения разъяснительных мероприятий (например, образовательных программ, форумов или консультаций в секторе виртуальных активов). Обеспечение уверенности относительно законодательной базы путём выпуска информационных бюллетеней или руководств является ещё одной ключевой мерой для развития культуры соблюдения установленных требований. Страны также могут рассмотреть возможность стимулирующего воздействия, обнародовав сведения о правоприменительных мерах, принятых в отношении незарегистрированных или нелицензированных ПУВА.

137. Более того, страны могут по своему собственному усмотрению отнести всех ПУВА из стран, в которых неэффективно выполняются требования о лицензировании или регистрации, к категории повышенного риска. В этом случае деловые отношения ПУВА с партнёром, находящимся в стране, в которой отсутствует эффективный режим лицензирования, будут рассматриваться надзорными органами в качестве деятельности, представляющей высокий риск, и могут повлечь установление дополнительных требований о предоставлении информации. (См. также информацию, касающуюся усиленной надлежащей проверки (предусмотренной в Рекомендации 10), в Разделе III и информацию о надлежащей проверке партнёрских ПУВА (предусмотренной в Рекомендации 16) в Разделах III и IV).

138. Всем юрисдикциям следует развивать и поддерживать культуру соблюдения всех действующих в юрисдикции законодательных и нормативных требований. Это может служить ряду политических целей, в том числе касающихся защиты инвесторов и потребителей, обеспечения целостности рынка, выполнения пруденциальных требований и/или защиты национальных и экономических интересов, помимо целей ПОД/ФТ. В этой связи некоторые юрисдикции могут акцентировать на этом свое внимание, запретив ПУВА получать лицензии от органов пруденциального надзора или других государственных органов, не обладающих полномочиями на выдачу разрешений в части ПОД/ФТ. Юрисдикциям также следует обеспечить, чтобы ПУВА и соответствующие государственные органы выделяли достаточные ресурсы для своих служб, отвечающих за выполнение установленных требований, в соответствии с ожидаемым характером пользователей и объёмами операций.

139. Как отмечено выше, важно осуществлять постоянный прогностический анализ рисков ОД/ФТ, связанных со стейблкоинами, особенно с теми их видами, которые могут получить широкое распространение и использоваться для осуществления пиринговых (P2P) операций, а также реализовывать меры по снижению рисков перед их запуском. Если ПУВА или другой подотчётный субъект предлагает создать или использовать стейблкоин, оценка рисков ОД/ФТ и мер, направленных на их снижение, должна являться частью процедуры лицензирования или регистрации. Надзорным органам следует особо внимательно относиться к заявлениям о том, что в обороте стейблкоинов не участвуют субъекты, отнесённые к категории ПУВА, или другие подотчётные субъекты. Это особенно относится к этапу перед запуском продукта, поскольку вряд ли удастся полностью автоматизировать процесс создания и подготовки активов для их запуска. Возможность широкого распространения и использования продукта должна являться одним из важных факторов, которые следует учитывать в процессе лицензирования или регистрации и оценки рисков, связанных со всеми ПУВА. Однако,

в целом, порядок лицензирования или регистрации ПУВА и других подотчётных субъектов, которые запускают или участвуют в обороте стейблкоинов, должен быть аналогичен общей процедуре, установленной для субъектов, осуществляющих операции с виртуальными активами.

Сотрудничество с национальными и зарубежными партнёрами

140. Взаимодействие между различными национальными органами, участвующими в регулировании и лицензировании или регистрации ПУВА, является важным элементом, как указано выше в контексте Рекомендации 2, поскольку различные органы могут иметь информацию, касающуюся несанкционированных провайдеров или деятельности. Это особенно важно в случае, если в стране имеется не одна централизованная система, а установлено несколько разных режимов лицензирования или регистрации для ПУВА.

141. Международное сотрудничество в процессе регистрации и лицензирования также является важным элементом. Государственные органы могут информировать своих зарубежных партнёров о том, что ПУВА, которых они ранее регистрировали или которым они выдали лицензии, осуществляют деятельность на территории партнёрских юрисдикций. Странам следует иметь надлежащие каналы для обмена информацией в целях содействия выявлению и наказанию нелегальных или незарегистрированных провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. Государственным органам также следует учитывать «Принципы обмена информацией и сотрудничества между органами, осуществляющими надзор за ПУВА» в качестве дополнительного руководства по вопросам сотрудничества с партнерами в процессе лицензирования или регистрации (см. **Раздел VI**).

Надзор или контроль

142. **Рекомендации 26 и 27.** Как отмечено выше, в Рекомендации 15 установлены требования, согласно которым страны должны распространить на ПУВА эффективные системы надзора или контроля в целях ПОД/ФТ. Так же как в Рекомендациях 26 и 27, в пункте 5 Пояснительной записки к Рекомендации 15 содержатся требования, в соответствии с которыми страны должны обеспечить, чтобы в отношении ПУВА осуществлялось надлежащее регулирование и надзор или контроль в целях ПОД/ФТ. Кроме того, страны должны обеспечить эффективное выполнение провайдерами услуг в сфере виртуальных активов Рекомендаций ФАТФ в соответствии с рисками ОД/ФТ, которым они подвержены. На ПУВА должны распространяться эффективные системы мониторинга и обеспечения выполнения национальных требований ПОД/ФТ. Деятельность ПУВА должна подлежать надзору или контролю со стороны компетентного органа, а не саморегулируемой организации (СРО), который должен осуществлять риск-ориентированный надзор или контроль. При том что СРО не должны выступать в качестве надзорных органов, СРО и группы, действующие в этом секторе, могут оказывать содействие надзорным органам в установлении контакта с сектором ПУВА, обмену информацией с ним и ведению информационно-разъяснительной работы среди его членов. Надзорные органы должны обладать достаточными полномочиями для осуществления надзора или контроля, а также для обеспечения соблюдения ПУВА (а также другими субъектами, осуществляющими деятельность, связанную с виртуальными активами) требований по противодействию ОД/ФТ, включая право проводить проверки, иметь доступ к книгам и записям, требовать предоставления информации и применять дисциплинарные и финансовые санкции. В частности, надзорные органы должны иметь полномочия по отзыву, ограничению или приостановке лицензии или регистрации ПУВА в соответствующих случаях. Страны должны разъяснять своим иностранным партнерам для осуществления международного сотрудничества в максимально широком объеме, какие организации в их странах могут осуществлять надзор за деятельностью ПУВА.

143. Как подчёркнуто в пункте 8 Пояснительной записки к Рекомендации 15, учитывая трансграничный характер деятельности и услуг ПУВА, а также возможные трудности в привязке определенных ПУВА к конкретным юрисдикциям, международное сотрудничество между соответствующими надзорными органами также имеет очень важное значение (см. также пункты 257-260). Юрисдикции могут использовать соответствующие документы других международных организаций, занимающихся разработкой и внедрением

стандартов, таких как Международная организация комиссий по ценным бумагам и Базельский комитет по банковскому надзору,³⁵ в которых содержатся полезные указания по этому вопросу.

144. Как более подробно указано в пунктах 227-228 настоящего Руководства, если УНФПП занимаются деятельностью, связанной с виртуальными активами, страны должны распространить на них все соответствующие меры, предусмотренные в отношении ПУВА в Рекомендациях ФАТФ, в том числе, касающиеся надзора или контроля.³⁶

Предупредительные меры

145. В пункте 7 Пояснительной записки к Рекомендации 15 чётко установлено, что все предупредительные меры, предусмотренные в Рекомендациях 10 – 21, распространяются как на страны, так и на подотчётных субъектов в контексте виртуальных активов и финансовой деятельности, связанной с виртуальными активами. При этом Рекомендации 9, 22 и 23 также косвенно применимы к этой сфере, о чём идёт речь ниже. В этой связи в подразделе ниже приведены разъяснения применительно к каждой отдельной Рекомендации, которые помогут странам определить, каким образом следует реализовывать предупредительные меры в контексте виртуальных активов. В подразделе IV содержатся руководящие указания, конкретно касающиеся ПУВА и других подотчётных субъектов, занимающихся деятельностью, связанной с виртуальными активами, в части того, как им следует реализовывать описанные ниже предупредительные меры, а также другие меры в сфере ПОД/ФТ, предусмотренные в Рекомендациях ФАТФ.

146. В целом, предупредительные меры, предусмотренные в Рекомендациях 10-21, применяются к ПУВА так же, как к финансовым учреждениям, но с двумя отличиями. Во-первых, установленная пороговая сумма разовой операции, при превышении которой ПУВА должны проводить НПК, составляет 1 000 долларов США или евро (а не 15 000 долларов США или евро). Во-вторых, правила осуществления электронных переводов, предусмотренные в Рекомендации 16, применяются к ПУВА и переводам ВА в изменённом виде («дорожное правило»). Эти изменения подробнее объясняются ниже.

Законы о защите тайны финансовых учреждений

147. Целью **Рекомендации 9** является обеспечение того, чтобы законы о защите тайны финансовых учреждений не мешали выполнению Рекомендаций ФАТФ. Так же, как и в случае финансовых учреждений, странам следует обеспечить, чтобы законы о защите тайны не мешали реализации Рекомендаций ФАТФ в отношении ПУВА, хотя провайдеры услуг в сфере виртуальных активов прямо не указаны в Рекомендации 9.

Надлежащая проверка клиентов

148. **Рекомендация 10.** Страны и подотчётные субъекты должны разработать процедуры и порядок надлежащей проверки клиентов (НПК) для выполнения Стандартов ФАТФ и требований национального законодательства. Процесс НПК должен помочь ПУВА (а также другим субъектам, занимающимся деятельностью, связанной с виртуальными активами) в оценке рисков ОД/ФТ, обусловленных охваченной требованиями деятельностью или деловыми отношениями либо разовыми операциями с виртуальными активами на суммы, превышающие установленные пороговые значения. Исходная надлежащая проверка клиентов включает идентификацию клиента и, в соответствующих случаях, бенефициарного владельца, а также проверку личности клиента с учётом риска и на основании надёжных и независимых сведений, данных или документов по крайней мере в той степени, в которой это требуется в соответствии с действующей законодательной или нормативной базой. Процесс НПК также включает понимание цели и предполагаемого

³⁵ См., например, Принцип 3 (касающийся взаимодействия и сотрудничества) и Принцип 13 (касающийся отношений между надзорными органами стран, в которых созданы учреждения, и стран, в которых расположены их филиалы) *Основополагающих принципов эффективного банковского надзора*: www.bis.org/publ/bcbs230.pdf

³⁶ Юрисдикции могут использовать термины «финансовые учреждения» или «УНФПП» для обозначения провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. Однако, независимо от того, какие термины используют страны для обозначения ПУВА, они должны подлежать регулированию и надзору на том же уровне, что и финансовые учреждения в соответствии с видами финансовой деятельности, осуществляемой ПУВА и видами финансовых услуг, предоставляемых ПУВА.

характера деловых отношений при необходимости и получение дополнительной информации в ситуациях, характеризующихся повышенным риском.

149. На практике ПУВА могут открывать и вести счета (то есть устанавливать деловые отношения с клиентами), а также должны собирать соответствующую информацию в целях НПК в процессе предоставления услуг или осуществления охваченной требованиями деятельности, связанной с виртуальными активами, для или от лица своих клиентов. При этом в случае осуществления ПУВА разовых операций установленная пороговая сумма, при превышении которой ПУВА обязаны проводить НПК, составляет 1000 долларов США/евро, как установлено в пункте 7(а) Пояснительной записки к Рекомендации 15.³⁷

150. Независимо от характера деловых отношений или операций странам следует обеспечить, чтобы ПУВА имели эффективные процедуры для установления и проверки, с учётом риска, личности клиентов, в том числе при установлении деловых отношений с клиентами; при наличии у ПУВА подозрений в ОД/ФТ несмотря на любые исключения, связанные с пороговыми суммами; и при наличии у ПУВА сомнений в достоверности или достаточности полученных ранее данных о личности клиента.

151. Некоторые юрисдикции могут рассматривать использование терминалов (киосков) виртуальных активов (которые иногда называются «банкоматами» виртуальных активов, как указано в пункте 71, в котором описываются услуги и бизнес-модели, связанные с виртуальными активами) в качестве разовых операций, в рамках которых провайдер или владелец/оператор терминала и клиент, использующий терминал, совершают разовую транзакцию. Другие юрисдикции могут не считать такие операции разовыми с соответствующими последствиями для выполнения обязательств, связанных с проведением НПК.

152. Как указано выше, виртуальные активы обладают определенными потенциальными рисками ОД/ФТ, связанными с их широким географическим охватом, с возможностью осуществления оперативных расчётов и пиринговых операций, с потенциально повышенной степенью анонимности, а также с возможностью маскировки потоков операций и их участников. С учётом этих характеристик страны могут не ограничиться требованиями, предусмотренными в Рекомендации 10, и потребовать проведения НПК в отношении операций с ВА или переводов или операций, которые осуществляются ПУВА (а также другими подотчётными субъектами, такими как банки, которые осуществляют деятельность с виртуальными активами), в том числе в отношении «разовых операций» на суммы ниже установленного порогового значения в 1000 долларов США/евро в соответствии со своей законодательной базой. Такой подход согласуется с РОП, предусмотренным в Рекомендации 1, при условии, что он обоснован результатами национальной оценки рисков, проведённой страной (например, в случае выявления повышенных рисков). Помимо этого, при формировании режима регулирования и надзора юрисдикциям следует рассмотреть вопрос о том, каким образом ПУВА смогут определить и убедиться в том, что операции на самом деле осуществляются на разовой основе, а не представляют собой цепочку операций (т.е. не являются разовыми). При принятии решения относительно того, какой подход должен применяться к разовым операциям, страны должны учитывать продукты и услуги, предоставляемые ПУВА в их юрисдикциях. Страны могут потребовать от ПУВА выявлять однократные переводы ВА с низким уровнем риска, при осуществлении которых ПУВА могут принимать на себя остаточный риск, чтобы сформировать и разработать подход страны к выполнению разовых операций, связанных с ВА.

153. Как указано в Пояснительной записке к Рекомендации 10, существуют обстоятельства, характеризующиеся более высокой степенью риска отмывания денег или финансирования терроризма и требующие принятия усиленных мер НПК. Например, в контексте деятельности, связанной с виртуальными активами и ПУВА, юрисдикциям следует учитывать факторы риска, обусловленные конкретными странами или географическими регионами. Провайдеры услуг в сфере виртуальных активов, находящиеся в конкретных странах, либо переводы виртуальных активов из таких стран или имеющие отношение к таким странам потенциально представляют повышенные риски ОД/ФТ (см. пункт 15(b) Пояснительной записки к Рекомендации 10).

³⁷ ФАТФ согласилась снизить пороговую сумму операций с виртуальными активами до 1000 долларов США/евро с учётом трансграничного характера деятельности с виртуальными активами и связанными с нею рисками ОД/ФТ.

Усиленная и упрощенная надлежащая проверка клиентов

154. Следует отметить, что отсутствует общепризнанное определение или методика для установления того, представляет ли юрисдикция, в которой осуществляет свою деятельность ПУВА или из которой могут проводиться операции с виртуальными активами, повышенный риск ОД/ФТ. Тем не менее, рассмотрение и учёт рисков, существующих в конкретной стране, наряду с другими факторами риска может оказаться полезным для определения потенциальных рисков ОД/ФТ. Признаки повышенного риска включают в себя следующее:

- (a) Страны или географические регионы, которые, согласно сведениям из заслуживающих доверие источников,³⁸ осуществляют финансирование или оказывают содействие террористической деятельности или на территории которых действуют включённые в списки террористические организации;
- (b) Страны, в которых, согласно сведениям из заслуживающих доверие источников, имеется значительный уровень организованной преступности, коррупции или иной преступной деятельности, включая страны, являющиеся источником или транзитной территорией для перевозки наркотиков, торговли людьми, контрабанды и незаконных азартных игр;
- (c) Страны, в отношении которых международными организациями, такими как ООН, введены санкции, эмбарго или аналогичные меры; и
- (d) Страны, в которых, согласно сведениям из заслуживающих доверие источников, имеются слабые режимы государственного управления, обеспечения правопорядка и регулирования, включая страны, указанные в заявлениях ФАТФ как имеющие слабые режимы ПОД/ФТ особенно по отношению к ПУВА, на деловые отношения и операции с которыми ПУВА и другие подотчетные субъекты должны обращать особое внимание.

155. Странам также следует учитывать факторы риска, связанные с продуктами, услугами, операциями с виртуальными активами или каналами поставки виртуальных активов, а также включает ли деятельность использование псевдонимов или «анонимные операции», «деловые отношения или операции без личного контакта» и/или «платежи, получаемые от неизвестных или несвязанных третьих лиц». (См. пункт 15(c) Пояснительной записки к Рекомендации 10, а также примеры признаков повышенного и пониженного риска, приведённые в пункте 31 настоящего Руководства). Тот факт, что почти все виртуальные активы имеют одну или несколько из этих особенностей или характеристик, может привести к тому, что страны решат, что деятельность в этой сфере характеризуется повышенными присущими рисками вследствие самого характера продуктов, услуг, операций и механизмов поставки, связанных с виртуальными активами.

156. В этих и других случаях усиленные меры надлежащей проверки, которые могут снизить потенциально повышенные риски, обусловленные вышеупомянутыми факторами, включают в себя следующее:

- (a) сверка информации о личности, полученной от клиента, такой как номер национального удостоверения личности, со сведениями, содержащимися в сторонних базах данных или других надёжных источниках;
- (b) отслеживание IP-адреса клиента, если возможно;
- (c) использование аналитических продуктов таких, как инструменты анализа блокчейна;³⁹ и

³⁸ «Сведения из заслуживающих доверие источников» означают информацию, широко и открыто публикуемую пользующимися высокой репутацией и общепризнанными международными и иными организациями. Помимо ФАТФ и Региональных групп по типу ФАТФ, к числу таких источников можно отнести, но не только, наднациональные или международные организации, такие как Международный валютный фонд, Всемирный банк и Группа подразделений финансовых разведок «Эгмонт».

³⁹ На сегодняшний день ФАТФ не знает о существовании технически обоснованных средств для установления ПУВА, которые осуществляют полное точное и достоверное управление автономными кошельками получателей во всех обстоятельствах. Страны должны знать об этом, а также учитывать тот факт, что результаты анализа с использованием таких инструментов следует рассматривать только как справочную информацию.

(d) поиск в Интернете для проверки и подтверждения того, что сведения о деятельности клиента соответствуют его «профилю» при условии, что сбор таких данных не нарушает национальное законодательство о неприкосновенности частной (личной) жизни.⁴⁰

157. Странам также следует рассмотреть целесообразность применения мер усиленной надлежащей проверки, изложенных в пункте 20 Пояснительной записки к Рекомендации 10. Это включает получение дополнительной информации о клиенте и о предполагаемом характере деловых отношений, получение информации об источнике средств клиента, получение информации о причинах запланированных или проведённых операций, а также осуществление усиленного мониторинга деловых отношений и операций. Кроме того, странам следует рассмотреть целесообразность введения требований, в соответствии с которыми финансовые учреждения, осуществляющие деятельность с фиатной валютой без личного контакта (такой как оказание мобильных услуг) или деятельность, сопоставимую с операциями с виртуальными активами, должны проводить оценку своих рисков и разрабатывать соответствующие меры контроля для снижения этих рисков.

158. Страны также могут рекомендовать ПУВА, действующим на их территориях, собирать дополнительную информацию о клиентах и операциях с повышенным риском для того, чтобы выявлять и избегать осуществления запрещенной деятельности и для того, чтобы быть в состоянии реализовывать последующие меры в рамках РОП. К такой дополнительной информации может относиться:

- a. информация о цели осуществления операции или платежа;
- b. информация о характере, конечном использовании или конечном пользователе предмета;
- c. доказательство владения денежными средствами;
- d. информация о сторонах операции и отношениях между сторонами;
- e. информация об источниках материальных благ и (или) денежных средств;
- f. информация о личности и бенефициарном собственнике контрагента;
- g. информация, касающаяся экспортного контроля, такая как копии разрешений на экспорт или других лицензий, выданных национальным органом по контролю за экспортом, а также свидетельства, имеющиеся у конечного пользователя.

159. Страны должны информировать ПУВА о видах запрещенной деятельности путем обмена типологиями, а также в тех случаях, когда это может помочь расследованию такой деятельности или борьбе с ней, с учетом особенностей каждого конкретного случая при условии, что это не повредит проводящемуся расследованию. Если у ПУВА возникают подозрения о том, что клиент осуществляет запрещенную деятельность, вероятно, неосознанно, он должен применить дополнительные меры надлежащей проверки, не уведомляя об этом клиента, попытаться уменьшить риск, предпринять соответствующие действия, в т.ч. отклонить или заблокировать операцию в том случае, если установлено, что она предусматривает осуществление запрещенной деятельности, а также направить в случае необходимости СПО.

Обеспечение актуальности информации, получаемой в ходе проведения НПК

160. Помимо этого, странам также следует обязать ПУВА и других подотчётных субъектов, занимающихся деятельностью или предоставляющих продукты и услуги, связанные с виртуальными активами, хранить в актуальном состоянии документы, данные или сведения, полученные и собранные в процессе НПК, путём анализа существующих записей, особенно в отношении клиентов или категорий продуктов или услуг на основе виртуальных активов, представляющих повышенный риск, а также путём проведения постоянной надлежащей проверки. (Дополнительная информация об обязательствах ПУВА и других подотчётных субъектов по осуществлению постоянной надлежащей проверки и мониторинга приведена в Разделе IV). Такой анализ операций и записей имеет большое значение для эффективного надзора и является важным источником данных для передачи соответствующей запрашиваемой информации о клиентах для соблюдения «дорожного правила» (см. Рекомендацию 16).

⁴⁰ См. пункт 44 Руководства по виртуальным валютам от 2015 года и пункт 66 Руководства по применению риск-ориентированного подхода в отношении новых платёжных продуктов и услуг (Июнь 2013 года).

Хранение записей

161. В соответствии с требованиями **Рекомендации 11** страны обязаны обеспечить, чтобы ПУВА хранили в течение не менее пяти лет все необходимые записи об операциях и о реализованных мерах НПК таким образом, чтобы было возможно «восстановить» отдельные операции и оперативно предоставить соответствующие сведения компетентным органам. Странам следует обязать ПУВА и других подотчётных субъектов, осуществляющих деятельность с виртуальными активами, хранить записи об операциях и информацию, полученную в процессе НПК, включая, например, информацию о личности участников операций; открытые ключи (или аналогичные идентификаторы); сведения об использованных адресах или счетах (или аналогичные идентификаторы); данные о характере и датах совершения операций и о переведённых суммах. Общедоступная и открытая информация, содержащаяся в цепочке блоков или другом соответствующем распределённом реестре конкретных виртуальных активов, может обеспечить исходную основу для хранения данных при условии, что учреждения могут надлежащим образом установить личность своих клиентов. Однако для выполнения требований Рекомендации 11 недостаточно полагаться исключительно на цепочку блоков или на другие виды распределённых реестров виртуальных активов в целях хранения данных.

162. Например, информация, содержащаяся в цепочке блоков или другом распределённом реестре, может позволить соответствующим органам отследить операции назад до адреса кошелька. Однако это необязательно позволяет привязать адрес кошелька к имени физического лица. Адрес кошелька содержит код пользователя, служащий электронной подписью в распределённом реестре (например, открытый ключ) в форме уникальной цепочки цифровых и буквенных знаков. Однако для привязки адреса к реальному или физическому лицу потребуется дополнительная информация.

Публичные должностные лица

163. В соответствии с **Рекомендацией 12** страны должны принять меры, обязывающие подотчётных субъектов, таких как ПУВА, иметь надлежащие системы управления рисками для определения того, являются ли клиенты или бенефициарные владельцы иностранными публичными должностными лицами (ПДЛ)⁴¹ или родственниками или лицами, связанными с иностранными ПДЛ. В случае выявления иностранных ПДЛ подотчётные субъекты обязаны принимать дополнительные меры, помимо обычных мер НПК (как они определены в Рекомендации 10), для определения того, осуществляют ли они коммерческую деятельность с ПДЛ и когда это происходит, включая выяснение источников их средств в соответствующих случаях.

Отношения с банками-корреспондентами или иные аналогичные отношения

164. В **Рекомендации 13** установлено, что страны должны обязать финансовые учреждения применять определённые меры в дополнение к обычным мерам НПК при установлении и поддержании трансграничных корреспондентских отношений. В Пояснительной записке к Рекомендации 13 говорится, что при установлении и поддержании корреспондентских и иных аналогичных трансграничных отношений финансовые учреждения должны применять критерии (а) – (е) Рекомендации 13 в дополнение к реализации обычных мер НПК. «Иные аналогичные отношения» касаются услуг перевода денег или ценностей (УПДЦ), когда провайдеры УПДЦ выступают в качестве посредников для других провайдеров УПДЦ либо когда провайдер УПДЦ получает доступ к банковским или аналогичным услугам через счет другого провайдера УПДЦ, являющегося клиентом банка (см. «Руководство ФАТФ об отношениях с банками-корреспондентами» от 2016 года).

165. Требования Рекомендации 13 распространяются на ПУВА. В настоящем Руководстве «корреспондентские отношения» означают предоставление услуг ПУВА одним провайдером услуг в сфере виртуальных активов другому ПУВА или финансовому учреждению. Как и в банковском секторе, такие

⁴¹ «Иностранные ПДЛ» - лица, которым доверены или были доверены значительные публичные функции другой страной, например, главы государств или правительств, видные политики, старшие правительственные, судебные или военные сотрудники, старшие руководители государственных корпораций, видные деятели политических партий (Глоссарий ФАТФ).

корреспондентские отношения характеризуются постоянством и повторяемостью.⁴² Такие отношения могут также включать, например, функциональную привязку платформы одного ПУВА к другому ПУВА, а также предоставление «встроенных» счетов (т.е. предоставление счетов более мелким ПУВА для доступа к ликвидности и торговым парам).

166. Корреспондентские отношения могут включать в себя широкий спектр услуг, представляющих различный уровень рисков ОД/ФТ. В той мере, в которой отношения в секторе ПУВА имеют в настоящее время или будут иметь в будущем характеристики аналогичные трансграничным отношениям с банками-корреспондентами (особенно отношения, при которых один ПУВА ведёт «встроенный» счёт для другого ПУВА), странам следует применять предупредительные меры, предусмотренные в Рекомендации 13, в отношении ПУВА (и других подотчётных субъектов, осуществляющих деятельность в сфере виртуальных активов), которые устанавливают и поддерживают такие отношения. В Рекомендации 13 предусмотрены меры, направленные на снижение рисков ОД/ФТ, связанных с трансграничными отношениями с банками-корреспондентами. При применении этих требований к ПУВА странам следует обязать ПУВА, предоставляющих услуги другим ПУВА или финансовым учреждениям в рамках трансграничных корреспондентских отношений:

- a. Осуществлять сбор информации о другом ПУВА или финансовом учреждении, с которыми они намереваются установить трансграничные корреспондентские отношения, достаточной для получения полного представления о характере коммерческой деятельности другого ПУВА или финансового учреждения, а также о его системе управления рисками в целях ПОД/ФТ, в том числе, каким видам клиентов другой ПУВА или финансовое учреждение намереваются предоставлять услуги в рамках трансграничных корреспондентских отношений;
- b. Осуществлять сбор информации, достаточной для определения на основе открытой информации репутации другого ПУВА или финансового учреждения, а также качества осуществляемого за ними надзора, включая то, проводились ли в отношении них расследования на предмет отмыwania денег или финансирования терроризма, или применялись ли в отношении них меры со стороны регулирующих органов;
- c. Оценивать меры контроля в целях ПОД/ФТ, применяемые другим ПУВА или финансовым учреждением;
- d. Получать разрешение старшего руководства на установление новых трансграничных корреспондентских отношений; и
- e. В части счетов или кастодиальных кошельков, которые могут использоваться непосредственно клиентами другого ПУВА или финансового учреждения для осуществления операций от своего имени, удостовериться в том, что другой ПУВА или финансовое учреждение провели надлежащую проверку таких клиентов и имеют возможность предоставлять соответствующую информацию по НПК по запросу в той степени, в которой это разрешено нормативными актами о неприкосновенности частной жизни и защите данных, действующими в обеих юрисдикциях.

167. Реализуя эти меры в рамках трансграничных корреспондентских отношений, ПУВА должны быть в состоянии понять риски ОД/ФТ и применять соответствующие риск-ориентированные меры контроля. Трансграничные корреспондентские отношения с ПУВА, находящимися в юрисдикциях, в которых не имеется или имеется слабый режим регулирования или надзора за ПУВА в целях ПОД/ФТ, будут, вероятно, представлять повышенные риски ОД/ФТ. Аналогичным образом, корреспондентские отношения, которые включают в себя схемы предоставления услуг, обеспечивающие маскировку существующих клиентов и характера их операций, или в рамках которых осуществляется значительный объём операций и проводятся платежи третьими лицами, будут, вероятно, также представлять повышенные риски ОД/ФТ. В таких

⁴² Разовые операции или простой обмен сообщениями в контексте отношений с лицами, не являющимися клиентами, не представляют собой корреспондентские отношения (пункт 13 «Руководства ФАТФ об отношениях с банками-корреспондентами»).

обстоятельствах осуществление усиленного мониторинга операций с чётким пониманием характеристик клиентов, предоставленных ПУВА-респондентом, будет в достаточной мере снижать риски.

168. Хотя требования Рекомендации 13 не распространяются на внутренний аналог корреспондентских отношений, ПУВА должны проводить риск-ориентированную надлежащую проверку (предусмотренную в Рекомендации 10) в отношении внутренних (не зарубежных) ПУВА-партнёров при осуществлении деятельности с виртуальными активами для них или от их имени. Для понимания характера и целей деловых отношений такая надлежащая проверка должна включать аналогичное рассмотрение, на основе риск-ориентированного подхода, наличия и качества мер контроля в целях ПОД/ФТ, реализуемых ПУВА-партнерами, а также услуг, предоставляемых ими соответствующим клиентам в рамках таких отношений. Принципиальным отличием от трансграничных корреспондентских отношений является то, что провайдерам услуг в сфере виртуальных активов, вероятно, будет позволено предполагать или допускать то, что в отношении других регулируемых ПУВА, находящихся в той же самой юрисдикции, осуществляется такое же регулирование и надзор. С учётом характера виртуальных активов и ПУВА страны могут рекомендовать ПУВА документально оформлять то, как они определяют, является ли ПУВА-респондент национальным или зарубежным субъектом, поскольку в отличие от банков не просто установить, является партнёр в рамках корреспондентских отношений национальным или зарубежным субъектом.

169. Для лучшего понимания необходимо подчеркнуть, что надлежащая проверка партнёров в целях выполнения требований Рекомендации 16 отличается от обязательств, распространяющихся на трансграничные корреспондентские отношения. В отличие от банковского сектора переводы виртуальных активов для или от имени другого лица могут осуществляться между ПУВА даже в отсутствие между ними корреспондентских или иных отношений. В таких обстоятельствах ПУВА, участвующие в переводе, могут провести надлежащую проверку своих партнёров для того, чтобы убедиться в том, что они могут выполнять «дорожное правило» и применять меры для снижения рисков ОД/ФТ. Однако наличие корреспондентских отношений между двумя ПУВА, участвующими в переводе ВА, может являться частичным или полным выполнением требований, касающихся надлежащей проверки партнёров. Дополнительная информация о том, как проводить надлежащую проверку ПУВА-партнёров в контексте «дорожного правила», приведена в Рекомендации 16.

Услуги перевода денег или ценностей (УПДЦ)

170. **Рекомендация 14** предписывает странам осуществлять регистрацию или лицензирование физических или юридических лиц, предоставляющих услуги перевода денег или ценностей (УПДЦ) в стране, а также обеспечить соблюдение ими всех соответствующих мер ПОД/ФТ. Как указано в Руководстве по виртуальным валютам от 2015 года, это включает осуществление мониторинга за деятельностью провайдеров УПДЦ в стране на предмет соблюдения ими требований о регистрации/лицензировании и других соответствующих обязательств в сфере ПОД/ФТ. При этом требования о регистрации и лицензировании, установленные в Рекомендации 15, распространяются на всех ПУВА, даже на тех, которые оказывают услуги перевода денег или ценностей (например, национальных субъектов, которые оказывают в юрисдикции на коммерческой основе услуги по обмену конвертируемых виртуальных активов, осуществляя обмен виртуальной валюты на фиатную валюту и обратно).

171. Требования Рекомендации 14 также распространяются на агентов провайдеров УПДЦ, то есть на любых физических или юридических лиц, которые осуществляют деятельность по переводу денег или ценностей от имени ПУВА в рамках договоров или по указанию таких субъектов. В рамках таких схем агент не предоставляет услуги УПДЦ главной компании (т.е. ПУВА), а оказывает такие услуги третьим лицам от имени главной компании. Субъекты в секторе ВА могут часто действовать от имени других субъектов в зависимости от используемой бизнес модели. В этом случае ПУВА, использующие агентов, должны быть обязаны включать их в свою программу ПОД/ФТ и осуществлять мониторинг таких агентов на предмет выполнения ими своей программы. Агенты должны также подлежать лицензированию или регистрации компетентным органом, или же главные ПУВА должны быть обязаны вести актуальные списки своих агентов и предоставлять доступ к таким спискам компетентным органам стран, в которых главные ПУВА и их агенты осуществляют свою деятельность.

Новые технологии

172. **Рекомендация 15.** В октябре 2018 года ФАТФ внесла изменения и дополнения в Рекомендацию 15, которые подкрепляют основополагающий РОП и соответствующие обязательства для стран и подотчётных субъектов в контексте новых технологий. Это было сделано для разъяснения применения этих требований в контексте виртуальных активов, охваченной требованиями финансовой деятельности в сфере виртуальных активов и ПУВА. В соответствии с Рекомендацией 15 страны должны выявлять и оценивать риски ОД/ФТ, связанные с разработкой новых продуктов и новой деловой практики, включая новые механизмы поставки, а также с использованием новых или разрабатываемых технологий как для новых, так и для уже существующих продуктов. Следует отметить, что, согласно этой Рекомендации, страны также должны обеспечить, чтобы финансовые учреждения, лицензированные или осуществляющие деятельность в их юрисдикциях, принимали надлежащие меры для управления и снижения связанных с их деятельностью рисков ОД/ФТ до запуска новых продуктов или до начала новой деловой практики, а также до использования новых или разрабатываемых технологий (см. Приложение «А»).

173. В соответствии с Рекомендацией 15 изменения и дополнения, внесённые в октябре 2018 года, разъясняют, что страны должны осуществлять управление и снижать риски, исходящие от виртуальных активов. Страны также должны осуществлять регулирование ПУВА в целях ПОД/ФТ, обеспечивать, чтобы ПУВА подлежали лицензированию или регистрации, и распространить на них эффективные системы мониторинга и обеспечения выполнения соответствующих мер, предусмотренных в Рекомендации 15. В Пояснительной записке к Рекомендации 15, утверждённой ФАТФ в июне 2019 года, содержится дополнительное разъяснение требований Рекомендации 15. В частности, в ней более конкретно определено, как требования ФАТФ распространяются на виртуальные активы, охваченную требованиями деятельность в сфере виртуальных активов и на ПУВА, в том числе в контексте оценки связанных рисков ОД/ФТ; лицензирования или регистрации; надзора или контроля; предупредительных мер, таких как надлежащая проверка клиентов, хранение записей и документов и направление сообщений о подозрительных операциях; а также санкций и других правоприменительных мер; и международного сотрудничества (см. Приложение «А»).

174. В контексте виртуальных активов и деятельности ПУВА странам следует обеспечить, чтобы ПУВА, лицензированные или осуществляющие деятельность в их юрисдикциях, могли управлять и снижать риски, связанные с деятельностью, предусматривающей использование технологий или механизмов, повышающих анонимность, включая криптовалюты, обеспечивающие повышенную степень анонимности, «миксеры», «тумблеры», кошельки, обеспечивающие секретность, и другие технологии, маскирующие личность отправителей, получателей, держателей или бенефициарных владельцев виртуальных активов. Если ПУВА не могут управлять и снижать риски, исходящие от участия в такой деятельности, то провайдерам услуг в сфере виртуальных активов должно быть запрещено заниматься такой деятельностью.

Электронные переводы средств и «дорожное правило»

175. **Рекомендация 16 и Пояснительная записка к ней** были разработаны для недопущения того, чтобы террористы и другие преступники имели беспрепятственный доступ к переводам денежных средств с помощью электронных методов в целях перемещения своих средств, а также для обеспечения возможности выявления таких случаев незаконного использования электронных переводов. На момент составления этой Рекомендации и Пояснительной записки к ней ФАТФ назвала такие переводы «электронными переводами». В соответствии с функциональным подходом, используемым в Рекомендациях ФАТФ, требования Рекомендации 16, касающиеся электронных переводов и связанных с ними сообщений, распространяются на всех провайдеров таких услуг. К таким провайдерам относятся ПУВА, которые оказывают услуги или занимаются деятельностью, такой как переводы виртуальных активов, которые по своему функциональному назначению аналогичны электронным переводам.

Обзор Рекомендации 16 и её применение в отношении виртуальных активов и ПУВА

176. В Рекомендации 16 «электронный перевод» определён как любая операция, осуществляемая от лица отправителя через финансовое учреждение электронными средствами с целью сделать определенную сумму средств доступной лицу-получателю в получающем финансовом учреждении независимо от того, являются ли отправитель и получатель одним и тем же лицом.

177. В Рекомендации 16 также установлены требования для стран, касающиеся электронных переводов и соответствующих сообщений, которые распространяются как на *внутренние*, так и на *трансграничные* электронные переводы. В целом странам следует обеспечить, чтобы финансовые учреждения включали *требуемую и точную информацию об отправителях* и *требуемую информацию о получателях* в электронные переводы и сопровождающие сообщения. Финансовые учреждения также должны быть обязаны осуществлять мониторинг электронных переводов средств для выявления тех переводов, в которых отсутствует требуемая информация об отправителях и/или получателях, и осуществлять проверку таких операций по санкционным перечням для выполнения соответствующих Резолюций СБ ООН (см. Рекомендации 6 и 7).

178. Как указано в Пояснительной записке к Рекомендации 15, странам следует распространить требования Рекомендации 16 на переводы виртуальных активов и на ПУВА. Странам следует применять требования Рекомендации 16 независимо от того, выражены ли средства, используемые в традиционных электронных переводах или переводах виртуальных активов, в фиатной валюте или в виртуальных активах. Однако с учётом уникальных технологических характеристик виртуальных активов требования Рекомендации 16 распространяются на виртуальные активы с некоторыми оговорками, как указано в пункте 7(b) Пояснительной записки к Рекомендации 15. Применение требований ФАТФ, касающихся электронных переводов, в отношении виртуальных активов называется «*дорожным правилом*».

179. Требования Рекомендации 16 распространяются на ПУВА всякий раз, когда их операции (либо в фиатной валюте, либо в виртуальных активах) включают: (a) традиционные электронные переводы; (b) переводы виртуальных активов между ПУВА и другим подотчётным субъектом (например, между двумя ПУВА или между ПУВА и другим подотчётным субъектом, таким как банк или иное финансовое учреждение); или (c) переводы виртуальных активов между ПУВА и неподотчётным субъектом (например, с использованием автономного кошелька). Требования Рекомендации 16 распространяются в полном объёме на сценарии (a) и (b), но не на сценарий (c), как указано ниже. Страны должны рассматривать все переводы виртуальных активов в качестве трансграничных электронных переводов (в соответствии с Пояснительной запиской к Рекомендации 1), а не в качестве внутренних электронных переводов, исходя из трансграничного характера операций с виртуальными активами и деятельности провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. В случае переводов с использованием автономных кошельков (т.е. в сценарии (c), описанном выше), требования Рекомендации 16 применяются особым образом, как разъяснено ниже.

180. Комиссия, взимаемая за переводы виртуальных активов,⁴³ выходит за рамки «дорожного правила». Поэтому от провайдеров услуг в сфере виртуальных активов не требуется идентифицировать получателя комиссии, поскольку такой получатель не является отправителем или получателем самого перевода виртуальных активов. Также могут иметься случаи, когда по техническим причинам ПУВА вынужден отправить большую сумму виртуальных активов нежели переводимая сумма ВА, после чего эта разница автоматически возвращается отправляющему ПУВА. В этом случае «дорожное правило» не применяется к получающему ПУВА в части возврата виртуальных активов, и такой возврат считается частью перевода, осуществлённого отправляющим ПУВА.

Требования, касающиеся получения, хранения и передачи требуемой и точной информации об отправителях и требуемой информации о получателях

181. Странам следует обеспечить, чтобы отправляющие учреждения (будь то ПУВА или другие подотчётные субъекты, такие как финансовые учреждения), участвующие в переводах виртуальных активов, *получали и хранили* требуемую и точную информацию об отправителях и требуемую информацию о получателях, а также *направляли* эту информацию получающим учреждениям (ПУВА или другим подотчётным субъектам, таким как финансовые учреждения), если таковые имеются. Кроме того, странам следует обеспечить, чтобы получающие учреждения (будь то ПУВА или другие подотчётные субъекты, такие как финансовые учреждения) получали и хранили требуемую (но необязательно точную)⁴⁴ информацию об отправителях, а

⁴³ «Комиссия за осуществление операции» означает сумму виртуальных активов, которая может взиматься майнером за включение операции в блок. Такая комиссия может называться по-разному в зависимости от видов виртуальных активов, например, комиссия, исчисляемая в единицах «газ», или «вознаграждение за блок», но она выходит за рамки «дорожного правила» по той же самой причине.

также требуемую и точную информацию о получателях, как установлено в Пояснительной записке к Рекомендации 16 (см. Вставку 4 ниже).

Вставка 4: Конкретные формулировки

Правила, касающиеся электронных переводов для ВА/ПУВА, установленные в пункте 7(b) Пояснительной записки к Рекомендации 15

«**Рекомендация 16**»: «Странам следует обеспечить, чтобы отправляющие ПУВА получали и хранили требуемую и точную информацию об отправителях и требуемую информацию о получателях переводов виртуальных активов».

Сноска: «Как определено в пункте 6 Пояснительной записки к Рекомендации 16, или аналогичная информация применительно к виртуальным активам»

Определения конкретных терминов, используемых в Пояснительной записке к Рекомендации 16

Точная: Этот термин используется для описания информации, которая была проверена на предмет её точности.

Пояснительная записка к Рекомендации 16

6. Информация, сопровождающая все охваченные требованиями электронные переводы, должна всегда содержать следующие сведения:

- (a) **Имя отправителя;**
- (b) **Номер счета** отправителя, если такой счет используется в процессе операции;
- (c) **Адрес отправителя** или номер государственного идентификационного документа, или идентификационный номер клиента, или дата и место рождения;
- (d) **Имя получателя;** и
- (e) **Номер счета** получателя, если такой счет используется в процессе операции

182. Что касается требуемой информации, которую *отправляющее* учреждение должно *получать* и *хранить*, то такие сведения включают в себя следующее:

- a. Имя отправителя – то есть точное (т.е. проверенное) полное имя лица, отправляющего перевод;
- b. Номер счета отправителя, если такой счет используется в процессе операции. В контексте виртуальных активов это может означать «адрес кошелька» виртуальных активов;
- c. Физический (географический) адрес отправителя или номер государственного идентификационного документа, или идентификационный номер клиента (т.е. не номер операции), который служит для идентификации и привязки отправителя перевода к отправляющему учреждению, или дата и место рождения. Что касается передачи географического адреса отправителя перевода, то это означает адрес, точность которого была проверена отправляющим ПУВА в рамках надлежащей проверки клиента (см. пункты 148-160, касающиеся НПК);

⁴⁴ Как отмечено на Рисунке 1, от получающих провайдеров услуг в сфере виртуальных активов не требуется проверять точность данных об отправителях переводов, которые они получают от отправляющих провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. Они могут допускать или предполагать, что эти данные были проверены на предмет их точности отправляющими ПУВА.

- d. Имя получателя (т.е. имя лица, указанного отправителем в качестве получателя перевода виртуальных активов). От отправляющего учреждения не требуется проверять имя получателя перевода на предмет его точности, но отправляющее учреждение обязано проверить имя в целях мониторинга подозрительных операций и проверки на предмет нахождения в санкционных перечнях; и
- e. Номер счета получателя, если такой счет используется в процессе операции. В контексте виртуальных активов это может означать «адрес кошелька» виртуальных активов.

183. Что касается требуемой информации, которую *получающее* учреждение должно *получать* от отправляющего учреждения и *хранить*, то такие сведения включают в себя следующее:

- a. Имя отправителя – то есть имя лица, отправляющего перевод. От получающего учреждения не требуется проверять имя отправителя перевода на предмет его точности, но получающее учреждение обязано проверить имя в целях мониторинга подозрительных операций и проверки на предмет нахождения в санкционных перечнях;
- b. Номер счета отправителя, если такой счет используется в процессе операции. В контексте виртуальных активов это может означать «адрес кошелька» виртуальных активов;
- c. Физический (географический) адрес отправителя или номер государственного идентификационного документа, или идентификационный номер клиента (т.е. не номер операции), который служит для идентификации и привязки отправителя перевода к отправляющему учреждению, или дата и место рождения;
- d. Имя получателя (т.е. имя лица, указанного отправителем в качестве получателя перевода виртуальных активов). Получающее учреждение обязано проверить имя получателя перевода на предмет его точности, если имя такого клиента ранее не проверялось. Таким образом, получающее учреждение может проверить и подтвердить, совпадает ли имя получателя и номер счёта, полученные от отправляющего учреждения, с имеющимися проверенными данными о клиентах; и
- e. Номер счета получателя, если такой счет используется в процессе операции. В контексте виртуальных активов это может означать «адрес кошелька» виртуальных активов.

Таблица 1: Требования, касающиеся получения и передачи данных отправляющими и получающими переводы ПУВА в рамках «дорожного правила»

Данные и требуемые действия	Отправляющие ПУВА	Получающие ПУВА
Информация об отправителе перевода	Передача необходимых данных получающему ПУВА является обязательной Необходима точная информация, т.е. <u>отправляющий ПУВА обязан проверить точность данных в рамках своих процедур НПК</u>	Получающий ПУВА должен <u>получить необходимые данные от отправляющего ПУВА</u> Точность данных не требуется. Получающий ПУВА может предполагать, что данные были проверены отправляющим ПУВА
Информация о получателе перевода	<u>Передача необходимых данных получающему ПУВА является обязательной</u> Точность данных не требуется, но отправляющий ПУВА обязан осуществлять мониторинг для подтверждения отсутствия каких-либо подозрений	Получающий ПУВА должен <u>получить необходимые данные от отправляющего ПУВА</u> Необходима точная информация, т.е. получающий ПУВА должен проверить необходимые данные <u>и подтвердить, что полученные данные являются непротиворечивыми</u>
Требуемые действия	Получить необходимые данные от отправителя и хранить соответствующие записи Проверить получателя на предмет отсутствия его имени в санкционных перечнях	Получить необходимые данные от отправляющего ПУВА и хранить соответствующие записи Проверить отправителя на предмет отсутствия его имени в санкционных перечнях

	Осуществлять мониторинг операций и сообщать об операциях, вызывающих подозрения	Осуществлять мониторинг операций и сообщать об операциях, вызывающих подозрения
--	---	---

184. ПУВА обязаны *передавать* требуемую информацию получающему учреждению, если оно существует. Для стран чрезвычайно важно обеспечить, чтобы провайдеры услуг переводов виртуальных активов (будь то ПУВА или другие подотчётные субъекты) передавали требуемую информацию об отправителях и получателях *незамедлительно и в защищённом режиме*. Это особенно важно, учитывая оперативный и трансграничный характер переводов виртуальных активов, в соответствии с целями Рекомендации 16 (а также в соответствии с общим требованием Рекомендации 16, согласно которому информация об отправителях и получателях должна «сопровождать [...] электронные переводы» фиатной валюты). В случае отсутствия получающего учреждения, ПУВА всё равно обязаны получать требуемую информацию (как указано ниже).

185. В контексте пункта 7(b) Пояснительной записки к Рекомендации 15, а также с учётом трансграничного характера, глобального распространения и высокой скорости операций с виртуальными активами термин *«незамедлительно»* означает, что провайдеры должны направлять требуемую информацию до, одновременно или параллельно с отправкой перевода. Дополнительная информация по этим вопросам применительно к ПУВА и другим подотчётным субъектам приведена в Разделе IV, посвященном Рекомендации 16.

186. В контексте пункта 7(b) Пояснительной записки к Рекомендации 15 термин *«в защищённом режиме»* означает, что провайдеры должны передавать и хранить требуемую информацию в защищённом режиме. Это необходимо в целях защиты целостности и наличия требуемой информации для содействия в выполнении требований о хранении данных (наряду с другими требованиями), для использования этой информации получающими ПУВА или другими подотчётными субъектами, а также для защиты её от несанкционированного разглашения. Использование этого термина не подразумевает воспрепятствование целям Рекомендации 16 или Рекомендации 9. Однако могут допускаться исключения или изменения в этой процедуре в ситуациях, когда ПУВА разумно полагает,⁴⁵ что ПУВА-партнёр не может обеспечить достаточную защиту информации, передаваемой в рамках «дорожного правила».

187. Передача информации об отправителях и получателях в пакетных файлах является допустимой при условии, что такая передача осуществляется незамедлительно и в защищённом режиме в соответствии с требованиями Стандартов ФАТФ. Передача требуемой информации после завершения операции не должна допускаться (т.е. передача информации должна осуществляться перед или в процессе перевода виртуальных активов). Странам следует разъяснить, что ПУВА или другие подотчётные субъекты должны передавать требуемую информацию, даже объединённую в пакетный файл, одновременно с осуществлением перевода виртуальных активов.

188. При этом необязательно, чтобы эта информация непосредственно сопровождала переводы виртуальных активов. Эта информация может передаваться либо напрямую, либо опосредованно, как указано в Пояснительной записке к Рекомендации 15, при условии, что она направляется *«незамедлительно и в защищённом режиме»* и может быть предоставлена соответствующим органам по их запросу. В соответствии с непредвзятым подходом ФАТФ в отношении используемых технологий необязательно, чтобы требуемая информация передавалась в составе (или включалась в состав) самого перевода, осуществляемого по цепочке блоков или на иной платформе распределённого реестра. Передача информации получающему ПУВА может осуществляться совершенно отдельно от перевода виртуальных активов по цепочке блоков или по другому распределённому реестру. В целях передачи требуемой информации могут использоваться любые технологии или программные решения при условии, что такие решения позволяют отправляющим и получающим учреждениям выполнять требования Рекомендации 16 (и, конечно, не мешают им соблюдать другие обязательства в области ПОД/ФТ, предусмотренные в Рекомендациях ФАТФ). Странам следует взаимодействовать с частным сектором в целях поиска путей возможного применения имеющихся технологий

⁴⁵ ПУВА должны принимать решения о том, с кем осуществлять операции, исходя из оценки рисков (пункт 199). Провайдеры услуг в сфере виртуальных активов, направляющие/получающие перевод виртуальных активов в адрес/от субъекта, не являющегося ПУВА или иным подотчётным субъектом, должны получать требуемую информацию об отправителе и получателе от своих пользователей (даже если они не передают такие данные получающему субъекту) (пункт 204).

или возможных технологических решений для выполнения требований Рекомендации 16. (Дополнительная информация для провайдеров и других подотчётных субъектов в контексте Рекомендации 16 приведена в Разделе IV). Также следует отметить, что сотрудничество и взаимодействие между регулирующими/надзорными органами, между организациями частного сектора и между регулирующими/надзорными органами и организациями частного сектора являются чрезвычайно важными для обеспечения функциональной совместимости технологических решений, применяемых ПУВА для выполнения «дорожного правила», а также для обеспечения эффективной реализации «дорожного правила» в глобальном масштабе.

189. В случае юридических лиц Код идентификации юридических лиц (Legal Entity Identifier) может включаться в качестве дополнительной информации в платёжные сообщения по усмотрению стран.⁴⁶ Для того, чтобы имелась возможность использовать коды идентификации юридических лиц, страны могут привлечь соответствующие заинтересованные структуры (например, группы по анализу и поддержке практики использования сообщений для работы на платёжном рынке, отраслевые объединения ПУВА, рабочие группы в секторе ПУВА) для выработки единой рыночной практики, касающейся необходимости и способов включения кодов идентификации юридических лиц в сообщения о переводах виртуальных активов без изменения действующей формы таких сообщений.

190. Странам следует обязать как отправляющие, так и получающие учреждения в рамках своего национального законодательства предоставлять вышеуказанную требуемую информацию соответствующим органам по их запросам в соответствии с требованиями о хранении данных и документов, установленными в Рекомендации 11.

191. Страны могут установить минимальную пороговую сумму для переводов виртуальных активов в размере 1000 долларов США/евро в соответствии со Стандартами ФАТФ с учётом рисков, связанных с различными видами виртуальных активов и охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами. Если страны установят такую пороговую сумму, то будет действовать сравнительно небольшое количество требований в отношении переводов виртуальных активов по сравнению с переводами виртуальных активов на суммы, превышающие это пороговое значение. В случае переводов виртуальных активов на суммы, не превышающие пороговое значение, странам следует обязать ПУВА получать следующие сведения:

- a. Имена отправителя и получателя; и
- b. Адреса кошельков виртуальных активов отправителя и получателя или уникальный номер ссылки на операцию.

192. Такая информация не требует проверки, кроме как в подозрительных обстоятельствах, связанных с ОД/ФТ, когда необходимо проверить предоставленные клиентом сведения.⁴⁷

Проверка участников переводов виртуальных активов на предмет их нахождения в санкционных перечнях

193. Странам следует обязать как отправляющие, так и получающие учреждения принимать меры по замораживанию, а также отказывать в совершении операций лицам и организациям, включённым в санкционные перечни (т.е. проводить проверку клиентов по перечням и требовать от них информацию относительно переводов ВА необходимую для выполнения своих обязательств, касающихся целевых финансовых санкций). Соответственно, отправляющее учреждение должно иметь требуемую информацию о своём клиенте – отправителе, а получающее учреждение должно иметь требуемую информацию о своём клиенте – получателе в соответствии с требованиями о надлежащей проверке клиентов, установленными в

⁴⁶ Комитет по платежам и рыночной инфраструктуре (КПРИ) – «Отношения с банками-корреспондентами», июль 2016г., и Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН) – «Руководство по эффективному управлению рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма», июль 2020г. «В соответствии с рекомендациями КПРИ использование кодов идентификации юридических лиц в действующих формах платёжных сообщений должно быть разрешено в качестве возможного варианта (например, МТ 202 COV и МТ 103). В соответствующих случаях использование кодов идентификации юридических лиц поможет банкам-корреспондентам определять, что содержащаяся в сообщении информация является достаточной для точной идентификации отправителя и получателя перевода».

⁴⁷ Рекомендация 16, пункт 5 Пояснительной записки к Рекомендации 16

Рекомендации 10. Отправляющие и получающие учреждения должны проверять имена своих клиентов на предмет их нахождения в санкционных перечнях для выполнения обязательств по применению целевых финансовых санкций при приёме на обслуживание (и в случае изменения имён/названий клиентов). При осуществлении переводов виртуальных активов они также должны проверять по санкционным перечням имена других участников операции (т.е. отправителей или получателей) (см. Таблицу 1 выше).

194. Странам следует обязать ПУВА или других подотчётных субъектов иметь эффективные системы контроля для обеспечения выполнения ими обязательств, касающихся применения целевых финансовых санкций. Эта система и меры контроля должны создаваться и реализовываться с учётом характера переводов виртуальных активов. Поскольку требуемая информация для идентификации отправителей и получателей переводов может находиться не в системе переводов виртуальных активов (а, например, в блокчейне), перевод виртуальных активов может быть потенциально осуществлён без получения такой информации или без проверки на предмет подозрительной или запрещённой операции. Поэтому ПУВА или иные подотчётные субъекты должны быть обязаны проверять требуемую информацию, связанную с переводами виртуальных активов, отдельно от самой операции. В этой связи провайдерам услуг в сфере виртуальных активов может потребоваться разработать такие меры для снижения рисков, которые подходят для их бизнес-процессов и учитывают технический характер виртуальных активов. Хотя технология блокчейна постоянно меняется и совершенствуется, примеры мер контроля, которые могут применяться ПУВА или иными подотчётными субъектами, включают следующее:

- a. Приостановка операции с использованием кошелька до завершения проверки и подтверждения отсутствия подозрений; и
- b. Получение перевода виртуальных активов в кошелек провайдера, сопряжённого с кошельком клиента, и зачисление переведённых виртуальных активов в кошелек клиента только после завершения проверки и подтверждения отсутствия подозрений.

195. Странам следует учитывать этот характер переводов виртуальных активов, которые отличаются от обычных электронных переводов фиатных денег. В этой связи странам следует обязать ПУВА и других подотчётных субъектов документировать реализацию мер контроля для содействия осуществлению эффективного надзора. Потенциально страны могут попросить подотчётных субъектов задокументировать применяемые ими меры контроля в своих оценках рисков ОД/ФТ.

Переводы виртуальных активов в адрес/от других ПУВА, а также идентификация и надлежащая проверка ПУВА-партнёров

196. ФАТФ ожидает, что страны выполнят требования пункта 7(b) Пояснительной записки к Рекомендации 15 с учётом уникального характера переводов виртуальных активов, а также создадут в дальнейшем систему контроля за реализацией технологических решений для выполнения «дорожного правила» в частном секторе (см. пункты, касающиеся Рекомендации 16 в Разделе IV). Перевод виртуальных активов может быть осуществлён напрямую, т.е. путём достижения консенсуса в системе распределённого реестра в блокчейне только между адресами кошельков без необходимости привлечения посредника. Однако для того, чтобы передать требуемую информацию другому ПУВА, провайдеру услуг в сфере виртуальных активов необходимо идентифицировать своих ПУВА-партнёров. Провайдерам услуг в сфере виртуальных активов также необходимо провести надлежащую проверку своих ПУВА-партнёров, прежде чем передавать требуемую информацию с тем, чтобы невольно не осуществлять операции с субъектами, замешанными в преступной деятельности или находящимися под санкциями. При этом провайдерам услуг в сфере виртуальных активов не нужно проводить надлежащую проверку ПУВА-партнёров при осуществлении каждого перевода виртуальных активов, когда они проводят операции с теми ПУВА, в отношении которых они уже провели ранее надлежащую проверку, если только у них не имеется информация о подозрительных операциях или иные сведения (например, компрометирующие материалы в средствах массовой информации или опубликованная в открытом доступе информация о наложенных регулятивных или уголовных наказаниях), которые указывают на необходимость проведения такой проверки. Что касается надлежащей проверки, то странам следует обязать ПУВА обновлять данные по результатам надлежащей проверки своих партнёров на периодической основе или в случае возникновения рисков, связанных с деловыми отношениями, в соответствии со структурой риск-ориентированного контроля. Соответственно страны должны ожидать от

своих подотчётных ПУВА реализации такого механизма контроля. Как уже говорилось, ПУВА должны использовать эти процедуры надлежащей проверки для определения того, можно ли ожидать, что партнёры обеспечат конфиденциальность передаваемой им информации.

197. Поиск оптимальных путей и способов проведения своевременной и надёжной надлежащей проверки партнёров представляет определённые трудности.⁴⁸ В целом, этот процесс включает три этапа. Это не является директивными мерами, которые ПУВА должны принимать в обязательном порядке, а лишь рекомендациями относительно того, как можно проводить надлежащую проверку партнёров.

- a. **Этап 1: Определение того, осуществляется ли перевод виртуальных активов с ПУВА-партнёром.** Лицо (клиент) может перевести виртуальные активы в адрес другого ПУВА (например, получателю, имеющему серверный кошелёк) или может перевести виртуальные активы в автономный кошелёк. Поэтому отправляющий провайдер услуг в сфере виртуальных активов должен определить, будет ли он осуществлять операцию с другим ПУВА. Это не просто требование ПОД/ФТ, а обусловлено технологиями, лежащими в основе виртуальных активов. На сегодняшний день ФАТФ не знает о существовании технически обоснованных средств для установления ПУВА, который осуществляет полное точное и достоверное управление кошелёчками получателей во всех обстоятельствах и исключительно с одного адреса ВА;
- b. **Этап 2: Идентификация ПУВА-партнёра,** поскольку после предыдущего (первого) этапа провайдер услуг в сфере виртуальных активов знает лишь «название» ПУВА-партнёра. Провайдеры услуг в сфере виртуальных активов могут самостоятельно идентифицировать ПУВА-партнёров, используя надёжные базы данных в соответствии с указаниями стран относительно того, когда можно полагаться на такие данные; и
- c. **Этап 3: Оценка того, является ли партнёрский ПУВА правомочным партнёром,** которому можно передавать данные о клиентах и с которым можно иметь деловые отношения. (В пунктах, касающихся Рекомендации 16 в Разделе IV приведена дополнительная информация о надлежащей проверке ПУВА-партнёров, а в пунктах, посвящённых Рекомендации 11 и касающихся хранения данных и документов, приведена дополнительная информация о надлежащем порядке хранения и управления клиентскими данными).

Рисунок 1. Общая схема процесса надлежащей проверки ПУВА-партнёра

Этап 1 Определение того, осуществляется ли операция с ПУВА-партнёром	Этап 2 Идентификация ПУВА-партнёра	Этап 3 Анализ ПУВА-партнёра	Завершение надлежащей проверки ПУВА-партнёра до осуществления первой операции с получающим ПУВА
Отправляющий ПУВА	Незамедлительная передача требуемой информации об отправителе и получателе перевода получающему ПУВА в защищённом режиме		Получающий ПУВА
	Неисчерпывающий список возможных источников информации на Этапе 2 * Перечень регулируемых ПУВА, ведущийся в юрисдикции * Реестр данных о ПУВА * Перечень членов (участников), составленный оператором платформы передачи данных	Неисчерпывающий список возможных источников информации на Этапе 3 * Уведомление регулирующего органа о регулятивных мерах, принятых в отношении ПУВА * Компрометирующие материалы в средствах массовой информации * Получение заполненной анкеты для проведения надлежащей проверки	
* Требуемая информация об отправителе и получателе перевода * Информация о ПУВА-партнёре (необязательно)			

⁴⁸ См. пункт 61 отчёта ФАТФ о Годовом обзоре.

198. Для уточнения целей настоящего Руководства нужно подчеркнуть, что странам следует обязать провайдеров услуг в сфере виртуальных активов реализовывать предупредительные меры на «Этапе 3» в целях оценки ПУВА-партнёров, с которыми они впервые имеют дело, а затем периодически пересматривать и обновлять результаты надлежащей проверки. Страны также должны иметь надёжные независимые источники информации для оказания содействия провайдерам услуг в сфере виртуальных активов на «Этапе 2» в идентификации ПУВА-партнёров. Это могут быть, в том числе, перечни регулируемых учреждений, например, перечни ПУВА (если имеются), реестры бенефициарных владельцев (если имеются) и другие примеры источников, указанных в Руководстве Базельского комитета по банковскому надзору.⁴⁹ В целях осуществления эффективной и результативной надлежащей проверки партнёров такие перечни могут включать в себя названия ПУВА и зарегистрированные адреса ПУВА. С учётом всё большего использования цифровых процессов в финансовой отрасли странам рекомендуется использовать машиночитаемый формат. Странам нет необходимости вводить отдельную систему лицензирования или регистрации ПУВА в отношении физических или юридических лиц, которые уже получили лицензию или зарегистрированы в качестве финансовых организаций (как они определены в Рекомендациях ФАТФ) в стране. Страны, в которых имеются такие системы, могут разъяснить участникам своего частного сектора, что такие финансовые учреждения, вероятно, не находятся в перечнях ПУВА, в отношении которых введены санкции, и надзор за ними может осуществляться другим регулирующим органом во избежание отказа в обслуживании в целях снижения рисков.

199. Кроме того, странам следует разъяснить, что ПУВА должны принимать решение о том, с кем осуществлять операции, на основании оценки рисков, учитывая тот факт, что меры, принимаемые каждым отдельным ПУВА в целях снижения рисков, могут различаться. В целом такие решения принимаются каждым отдельным ПУВА на основании анализа рисков с точки зрения ПОД/ФТ и с учётом других требований, касающихся выполнения установленных обязательств, включая хранение и обеспечение защиты данных, а также выгодность деловых отношений. Отправляющие субъекты могут потребовать от получателей выполнения «дорожного правила», включив соответствующие условия в договор, независимо от того, имеются ли в получающей юрисдикции соответствующие нормативные акты. По своему собственному усмотрению и на основании оценки рисков ОД/ФТ юрисдикции могут классифицировать все ПУВА из стран, в которых неэффективно реализуется требование о лицензировании или регистрации, как представляющие высокий риск.

200. ФАТФ ожидает от стран выполнения требований пункта 7(b) Пояснительной записки к Рекомендации 15 в максимально сжатые сроки. Страны могут поэтапно обеспечивать выполнение требований «дорожного правила» с тем, чтобы у их ПУВА было достаточно времени для создания необходимых систем. Однако странам следует по-прежнему требовать от ПУВА принятия альтернативных мер для снижения рисков ОД/ФТ, связанных с переводами виртуальных активов. Странам также следует учитывать уникальный характер переводов виртуальных активов и разрабатывать системы контроля за технологическими решениями, используемыми в частном секторе для передачи требуемой информации в защищённом режиме. Тем не менее, следует отметить, что темпы реализации режимов ПОД/ФТ для ПУВА отличаются в разных странах. Это означает, что в некоторых юрисдикциях требования о выполнении «дорожного правила» для ПУВА будут установлены раньше, чем в других юрисдикциях (так называемая проблема «неопределённости»). Это может представлять трудности для ПУВА в плане выбора подхода при осуществлении операций с провайдерами услуг в сфере виртуальных активов, находящихся в тех юрисдикциях, в которых «дорожное правило» ещё не вступило в силу. Однако независимо от отсутствия соответствующего режима регулирования в получающих юрисдикциях, отправляющие субъекты могут потребовать от получателей выполнения «дорожного правила», прописав соответствующие условия в договоре, или в рамках деловой практики. В целом такие решения принимаются каждым отдельным ПУВА на основании анализа рисков. При принятии таких решений также

⁴⁹ Базельский комитет по банковскому надзору (2014 г., в редакции от 2020 года) – «Руководство по эффективному управлению рисками, связанными с отмыванием денег и финансированием терроризма: пересмотренные положения, касающиеся сотрудничества между надзорными органами, Приложение 2». 21. Банкам также следует рассмотреть возможность сбора информации из открытых источников. Это может включать вебсайт органа, осуществляющего надзор за банком-респондентом, для перекрёстной проверки идентификационных данных с информацией, полученной надзорным органом в процессе лицензирования, или для проверки возможных административных санкций, наложенных на банк-респондент за нарушения в сфере ПОД/ФТ. Это также может включать открытые государственные реестры (см. Руководство ФАТФ, пункт 25). www.bis.org/bcbs/publ/d505.pdf

должна учитываться степень выполнения ПУВА требований пункта 7(b) Пояснительной записки к Рекомендации 15. Провайдеры услуг в сфере виртуальных активов и финансовые учреждения должны учитывать уровень рисков ОД/ФТ, представляемых каждым отдельным ПУВА-партнёром/клиентом, а также меры по снижению рисков, реализуемые ПУВА-партнёром/клиентом.

201. С учётом проблемы «неопределённости», касающейся «дорожного правила», странам следует применять риск-ориентированный подход при оценке бизнес моделей, представляемых ПУВА. Странам следует рассматривать все аспекты выполнения «дорожного правила», включая наличие достаточных мер по снижению рисков, принимаемых ПУВА для надлежащего управления существующими рисками ОД/ФТ. Независимо от режима регулирования, существующего в конкретной стране, ПУВА могут применять жесткие меры контроля для выполнения требований, касающихся «дорожного правила». Например, ПУВА могут ограничить переводы виртуальных активов исключительно своими клиентами (т.е. осуществлять внутренние переводы виртуальных активов только в рамках одного и того же ПУВА), разрешив проводить переводы сторонним клиентам только в случае подтверждения того, что отправитель и получатель являются одним и тем же лицом, а также осуществлять усиленный мониторинг операций. Дополнительные примеры мер, направленных на снижение рисков, приведены в Разделе IV «Идентификация и надлежащая проверка ПУВА-партнёров». Хотя принятие и реализация соответствующих нормативных актов странами являются важными сами по себе, отсутствие необходимых правовых норм в одной стране необязательно снижает эффективность мер, самостоятельно принимаемых ПУВА.

Переводы виртуальных активов в адрес/от «транзитных ПУВА»

202. Так же как и в случае электронных переводов средств между финансовыми учреждениями, могут иметь место случаи, когда в переводах виртуальных активов задействованы «транзитные ПУВА» или другие транзитные подотчётные субъекты или финансовые учреждения, которые содействуют переводам виртуальных активов, выступая в качестве транзитного звена в цепочке переводов виртуальных активов.⁵⁰ Странам следует обеспечить, чтобы такие транзитные учреждения (будь то ПУВА или другие подотчётные субъекты) также выполняли требования Рекомендации 16, как установлено в Пояснительной записке к Рекомендации 15, в том числе рассматривали все переводы виртуальных активов в качестве трансграничных переводов, на которые распространяются установленные требования. Так же как традиционные транзитные финансовые учреждения, участвующие в традиционных трансграничных электронных переводах фиатной валюты, должны обеспечить сохранение всей требуемой информации об отправителе и получателе, сопровождающей электронные переводы, транзитные ПУВА или другие аналогичные транзитные учреждения, содействующие переводу виртуальных активов, тоже обязаны обеспечить передачу всей требуемой информации по цепочке переводов виртуальных активов, а также хранить необходимые записи и предоставлять информацию соответствующим органам по их запросам. Аналогичным образом, если технические ограничения препятствуют сохранению привязанной к переводу требуемой информации об отправителе и получателе, сопровождающей перевод виртуальных активов, получающий транзитный ПУВА должен обеспечить хранение записей всей информации, полученной от отправлявшего ПУВА или другого транзитного ПУВА, в течение не менее пяти лет. На транзитные учреждения, участвующие в переводах виртуальных активов, также распространяются общие обязательства, касающиеся выявления подозрительных операций, принятия мер по замораживанию и отказа в осуществлении операций с включёнными в перечни лицами и организациями – также как и на отправляющих и получающих ПУВА (или иных отправляющих или получающих подотчётных субъектов, которые содействуют осуществлению переводов виртуальных активов).

Переводы виртуальных активов в автономные кошельки/из автономных кошельков

203. ФАТФ признаёт, что, в отличие от традиционных электронных переводов фиатной валюты, не в каждом переводе виртуальных активов могут принимать участие (или быть задействованы в начале и конце операции) два подотчётных субъекта, будь то ПУВА или другие подотчётные субъекты, такие как финансовые учреждения. В случаях, когда в переводе виртуальных активов принимает участие только один подотчётный субъект либо в начале, либо в конце операции (например, когда отправляющий ПУВА или другой

⁵⁰ Для уточнения: когда ПУВА, финансовое учреждение или иной подотчётный субъект-посредник содействуют переводам виртуальных активов, выступая в качестве транзитного звена в цепочке переводов виртуальных активов, и их соответствующая деятельность подпадает под определение ПУВА, данное в настоящем Руководстве, они относятся к категории «транзитных ПУВА».

подотчётный субъект отправляет виртуальные активы для клиента или от лица своего клиента (отправителя) получателю, который не является клиентом получающего учреждения, а является физическим лицом – пользователем виртуальных активов, который получает переводимые виртуальные активы в автономный кошелёк), страны всё равно должны обеспечить, чтобы подотчётный субъект соблюдал требования Рекомендации 16 в отношении своего клиента (отправителя или получателя в зависимости от обстоятельств).

204. ФАТФ не ожидает, что при отправке виртуальных активов ПУВА и финансовые учреждения будут передавать требуемую информацию пользователям – физическим лицам, которые не являются подотчётными субъектами. Тем не менее, ПУВА, отправляющие или получающие перевод виртуальных активов от субъекта, не являющегося ПУВА или иным подотчётным субъектом (например, от физического лица – пользователя виртуальных активов в автономный кошелёк), обязаны получать требуемую информацию об отправителе и получателе от своего клиента. Странам следует обязать свои ПУВА или другие подотчётные субъекты реализовать механизмы в целях эффективной проверки таких переводов, в частности для выполнения своих обязательств, касающихся направления СПО и применения санкций (см. пункты, касающиеся Рекомендации 20 ниже). Кроме того, как указано выше, ПУВА могут также ввести дополнительные ограничения или меры контроля за такими переводами из автономных кошельков/в автономные кошельки.

Возможность полагаться на третьи стороны

205. В соответствии с **Рекомендацией 17** страны могут разрешить подотчётным субъектам полагаться на третьи стороны для представления хозяйствующих субъектов и/или для осуществления части процесса НПК, включая установление и проверку личности клиентов. При этом такие третьи стороны должны быть регулируемы субъектами, подлежащими надзору или контролю в целях ПОД/ФТ со стороны компетентных органов, а также должны иметься меры, обеспечивающие выполнение такими третьими сторонами требований, касающихся надлежащей проверки клиентов и хранения данных. Кроме того, возможность полагаться на третьи стороны не освобождает подотчётных субъектов от их обязательства или ответственности в случае нарушений.

206. Страны могут позволить ПУВА выступать в качестве третьей стороны в соответствии с их статусом, предусмотренным в Рекомендации 15. Помимо проверки того, что на третьи стороны распространяется режим регулирования, подотчётные субъекты также должны выбирать третьи стороны с учётом рисков. В случае ПУВА, выступающих в качестве третьих сторон, страны и подотчётные субъекты должны учитывать риски, потенциально представляемые такими третьими сторонами, характер их деятельности или операций, клиентскую базу или целевые рынки ПУВА, выступающих в качестве третьих сторон, и их бизнес-партнёров при необходимости. В случае, когда один ПУВА полагается на другого ПУВА для представления хозяйствующих субъектов или для осуществления надлежащей проверки клиентов, такая передача обязанностей между ПУВА, особенно в контексте переводов виртуальных активов, должна осуществляться в соответствии с требованиями Рекомендации 16.

Меры внутреннего контроля и зарубежные филиалы и дочерние компании

207. В соответствии с **Рекомендацией 18** страны должны обязать подотчётных субъектов, таких как ПУВА, иметь меры внутреннего контроля для выработки и реализации эффективной политики и процедур в целях ПОД/ФТ, а также для обеспечения качественного управления рисками, связанными с их деятельностью, отделами, филиалами и дочерними компаниями внутри страны и за рубежом, если имеются. Такие меры внутреннего контроля должны включать в себя: надлежащее управление с чётким распределением обязанностей в сфере ПОД/ФТ и назначением ответственных сотрудников, отвечающих за обеспечение выполнения установленных требований, из числа руководства; меры контроля для обеспечения добросовестности сотрудников, которые должны реализовываться в соответствии с действующим местным законодательством; постоянное обучение сотрудников; и (внешнюю или внутреннюю) независимую службу аудита для проверки надлежащего функционирования системы.

Страны, представляющие повышенный риск

208. В соответствии с **Рекомендацией 19** страны должны обязать подотчётных субъектов, таких как ПУВА, применять усиленные меры для надлежащей проверки деловых отношений и операций с физическими и

юридическими лицами из стран, представляющих повышенный риск, в том числе из стран, в отношении которых ФАТФ призывает применять усиленные меры проверки. Это особенно актуально для деятельности, связанной с виртуальными активами, и ПУВА, учитывая трансграничный характер их операций.

Направление сообщений о подозрительных операциях и запрет на разглашение

209. **Рекомендация 20** предписывает всем финансовым учреждениям, которые подозревают или имеют разумные основания подозревать, что средства являются доходом от преступной деятельности или связаны с ФТ, оперативно сообщать о своих подозрениях в соответствующие ПФР. В этой связи странам следует обеспечить, чтобы ПУВА, а также любые иные подотчётные субъекты, занимающиеся охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами, направляли сообщения о подозрительных операциях. (Дополнительная информация по этому вопросу в контексте ПУВА и иных подотчётных субъектов приведена в Разделе IV).

210. В соответствии с пунктом 7 Пояснительной записки к Рекомендации 15 в части, касающейся применения предупредительных мер, и, как указано выше в контексте Рекомендации 16, странам также следует обязать ПУВА выполнять все соответствующие требования Рекомендации 16 в странах, в которых они осуществляют свою деятельность. (Дополнительная информация по этому вопросу также приведена в Разделе IV).

211. В некоторых юрисдикциях, в которых уже установлены комплексные требования в целях ПОД/ФТ для ПУВА и других подотчётных субъектов, занимающихся деятельностью с виртуальными активами, сообщения о подозрительных операциях, в которых идет речь о виртуальных активах, оказались чрезвычайно полезными для содействия расследованиям, проводимым правоохранительными органами, а также для повышения возможностей ПФР лучше понять и анализировать как провайдеров, так и деятельность в сфере виртуальных активов.⁵¹ Странам следует рассмотреть необходимость внесения изменений и дополнений в существующие механизмы или формы направления сообщений с тем, чтобы провайдеры или иные подотчётные субъекты сообщали о конкретных признаках, которые могут быть связаны с деятельностью с виртуальными активами. К числу таких признаков относятся идентификаторы устройств, IP-адреса с соответствующими отметками времени, адреса кошельков виртуальных активов и идентификаторы конкретных транзакций.

212. Хотя ПУВА не обязаны передавать *проверенную* требуемую информацию о получателях (см. пункты, касающиеся Рекомендации 16 выше), могут иметь место случаи, когда у ПУВА возникнет подозрение относительно точности обрабатываемой информации, исходя из выявленных им расхождений. Такие расхождения могут быть выявлены благодаря использованию инструментов анализа блокчейна; или исходя из информации, предоставленной ПУВА-партнёрами или сторонними органами; или на основании анализа имеющейся истории операций и записей. Если любые расхождения обусловлены неточной или неполной информацией, предоставленной клиентом (в случае отправляющего ПУВА) или отправляющим ПУВА (в случае получающего ПУВА), такие расхождения должны быть проанализированы в совокупности с порученной операцией или в контексте этого же клиента для понимания того, имеются ли основания для подозрений. Такие выявляемые расхождения могут быть очень полезными для ПФР, правоохранительных органов и следователей. В этой связи странам следует обязать ПУВА создать механизмы для эффективной проверки и выявления подозрительных операций, а также для выполнения требований, касающихся применения санкций.

213. **Рекомендация 21** касается запрета на разглашение и мер по обеспечению конфиденциальности, которые распространяются на финансовые учреждения в рамках Рекомендаций ФАТФ. Странам следует также распространить эти меры на ПУВА, как указано в пункте 7 Пояснительной записки к Рекомендации 15 в части, касающейся применения предупредительных мер. В соответствующих случаях ПУВА, их директора,

⁵¹ Например, сообщения о подозрительных операциях, направленные как депозитарными учреждениями, так и ПУВА (особенно провайдерами по обмену виртуальных активов) позволили американским правоохранительным органам принять соответствующие меры в 2017 году в отношении BTC-e – Интернет-биржи, осуществлявшей обмен фиатных валют, а также виртуальных активов, и содействовавшей осуществлению операций, связанных с программами-вымогателями, взломом компьютеров, хищением персональных данных, налоговым мошенничеством, коррупцией должностных лиц и незаконным оборотом наркотиков. Полученные СПО помогли правоохранительным органам США установить адреса кошельков виртуальных активов, использовавшихся BTC-e, и выявить различные направления незаконной деятельности, осуществлявшейся через эту биржу.

должностные лица и сотрудники должны быть законодательно защищены от уголовной и гражданско-правовой ответственности за нарушение любых ограничений на раскрытие информации, и им должно быть законодательно запрещено сообщать (разглашать информацию) клиентам о направлении СПО, как установлено в Рекомендации 21.

Прозрачность и бенефициарное владение юридическими лицами и образованиями

214. **Рекомендации 24 и 25.** В Глоссарии ФАТФ провайдер услуг в сфере виртуальных активов определён как *любое физическое или юридическое лицо*, которое осуществляет на коммерческой основе деятельность или операции, указанные в определении ПУВА. В Рекомендациях 24 и 25 чётко указано, что странам следует принимать меры для недопущения незаконного использования юридических лиц и образований в целях ОД/ФТ. В этой связи, так же как и в случае финансовых учреждений и УНФПП, странам следует принимать меры для недопущения незаконного использования ПУВА, а также рассмотреть пути для содействия ПУВА в получении информации о бенефициарных владельцах и лицах, осуществляющих контроль, при выполнении требований, установленных в Рекомендациях 10 и 22.

Оперативная и правоохранительная деятельность

215. **Рекомендация 29.** Сообщения о подозрительных операциях, направляемые провайдерами услуг в сфере виртуальных активов (или другими подотчётными субъектами, такими как традиционные финансовые учреждения, которые могут осуществлять деятельность в сфере виртуальных активов или участвовать в охваченной требованиями деятельности, связанной с виртуальными активами) в соответствии с Рекомендацией 20, должны направляться в ПФР. Кроме того, подразделения финансовой разведки должны иметь возможность получать дополнительную информацию от подотчётных субъектов в их юрисдикции, в том числе у ПУВА, а также должны иметь своевременный доступ к финансовой, административной и правоохранительной информации, которая необходима им для надлежащего осуществления своих функций.

216. Обращаем внимание пользователей данного Руководства на то, что требования **Рекомендации 30** рассмотрены выше в разделе, в котором используются термины, касающиеся средств или стоимости, в рамках анализа применительно к каждой отдельной Рекомендации.

217. **Рекомендация 31.** Так же как и в случае финансовых учреждений и УНФПП, страны и компетентные органы должны иметь возможность получать доступ ко всем необходимым документам и нужной информации, включая полномочия на использование принудительных мер с целью получения данных, имеющихся в распоряжении ПУВА. В странах должны иметься эффективные механизмы для установления того, имеют или контролируют ли физические или юридические лица, такие как ПУВА, счета или кошельки виртуальных активов, а также механизмы, обеспечивающие компетентные органы процедурой идентификации активов, в том числе виртуальных активов, без предварительного уведомления их владельцев. Применение Рекомендации 31 особенно важно для стран и их компетентных органов в целях выявления и снижения рисков ОД/ФТ, обусловленных охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами и ПУВА.

218. **Рекомендация 32.** Юрисдикциям следует использовать РОП при решении вопроса о том, следует ли распространить положения Рекомендации 32 на охваченную требованиями деятельность, связанную с виртуальными активами, а также на ПУВА. В частности, в рамках РОП юрисдикциям следует рассмотреть: (а) подпадает ли деятельность ПУВА, а также деятельность с виртуальными активами под параметры перевозки физических денежных инструментов; и (б) как требования о декларировании и системы выявления трансграничного перемещения таких активов будут работать на практике, а также, как они будут снижать риски ОД/ФТ в их юрисдикциях.

219. Так же как и в случае Рекомендации 30, обращаем внимание пользователей данного Руководства на то, что требования **Рекомендации 33** рассмотрены выше в разделе, в котором используются термины, касающиеся средств или стоимости.

220. **Рекомендация 34** является важным элементом подхода стран к выявлению и снижению рисков ОД/ФТ, связанных с деятельностью с виртуальными активами и ПУВА, а также в отношении самих виртуальных активов. Соответствующие компетентные органы должны разрабатывать руководства и предоставлять

обратную связь, которая поможет ПУВА (а также другим подотчётным субъектам, в том числе традиционным финансовым учреждениям) в применении национальных мер по ПОД/ФТ и, в частности, в выявлении и направлении сообщений о подозрительных операциях как по обмену виртуальных активов на фиатную валюту, так и по обмену одних виртуальных активов на другие виртуальные активы.

Международное сотрудничество

221. **Рекомендации 36–40.** С учётом трансграничного и мобильного характера деятельности, связанной с виртуальными активами, а также деятельности сектора ПУВА международное сотрудничество и реализация требований, установленных в Рекомендациях 36 – 40, странами и компетентными органами имеет чрезвычайно важное значение. Особенно это касается мер, предусмотренных в отношении стран и компетентных органов в Рекомендациях 37 – 40. Более того, эффективное выполнение требований, касающихся международного сотрудничества, является важным для ограничения возможностей провайдеров услуг в сфере виртуальных активов в одной юрисдикции получить несправедливое конкурентное преимущество над другими провайдерами в других юрисдикциях, в которых, возможно, действует более жесткий режим регулирования. Это также важно для ограничения возможностей по переменному использованию услуг провайдеров виртуальных активов в разных юрисдикциях или для избежания использования различий в нормативной базе разных юрисдикций в свою пользу.

222. Признавая тот факт, что для эффективной регулирующей, надзорной и правоприменительной деятельности в отношении сектора ПУВА требуется глобальный подход и единая нормативная база во всех юрисдикциях, в пункте 8 Пояснительной записки к Рекомендации 15 подчёркнута важность применения положений Рекомендаций 37 – 40 в целях снижения рисков ОД/ФТ, связанных с виртуальными активами, охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами, а также с ПУВА. В странах должны иметься инструменты необходимые для сотрудничества друг с другом и оказания взаимной правовой помощи (Рекомендация 37); для содействия в выявлении, замораживании, аресте и конфискации доходов и средств совершения преступлений, которые могут принимать форму виртуальных активов, а также других традиционных активов, связанных с деятельностью ПУВА (Рекомендация 38); и для оказания эффективного содействия в экстрадиции в контексте преступлений, связанных с виртуальными активами, или преступников, занимающихся незаконной деятельностью (Рекомендация 39), наряду с другими возможностями по международному сотрудничеству.

223. Так же как и в случае других Рекомендаций, в которых используются термины, касающиеся средств или стоимости, странам следует применять конфискацию и обеспечительные меры в отношении «легализованного имущества, доходов, средств, использовавшихся или предназначенных для использования в целях ОД, для совершения предикатных преступлений или ФТ, или в отношении имущества эквивалентной стоимости» в контексте виртуальных активов.

224. В пункте 8 Пояснительной записки к Рекомендации 15 также содержатся конкретные требования, согласно которым органы, отвечающие за надзор за деятельностью ПУВА, должны оперативно и конструктивно обмениваться информацией со своими зарубежными партнёрами независимо от характера или статуса надзорных органов и различий в номенклатуре или статусе ПУВА.

225. Международное сотрудничество также является актуальным применительно к ПУВА, которые обращаются за регистрацией или лицензией в одной юрисдикции, но предоставляют продукты или услуги за рубеж клиентам, находящимся в других юрисдикциях. Важно, чтобы ПФР сотрудничали и своевременно обменивались со своими партнёрами соответствующей информацией, касающейся соответствующих СПО, особенно в отношении трансграничной деятельности с виртуальными активами или операций/деятельности ПУВА. Достаточный надзор и контроль со стороны регулирующих органов за ПУВА, осуществляющих деятельность в их юрисдикции, позволит странам предоставлять более эффективную помощь в расследованиях, а также оказывать другое содействие в рамках международного сотрудничества в сфере виртуальных активов. В настоящее время отсутствие регулирования и недостаточные возможности для расследований во многих странах могут являться препятствиями, ограничивающими возможности стран оказывать полноценное содействие и помощь в рамках международного сотрудничества. Кроме того, во многих странах отсутствует законодательство, позволяющее ввести уголовную ответственность за определённую деятельность по отмыванию денег и финансированию терроризма, связанную с виртуальными

активами, что может ограничить возможности таких стран по оказанию эффективной взаимной правовой помощи в ситуациях, когда требуется обоюдное признание деяния преступлением.

226. Государственные органы должны также рассматривать Принципы обмена информацией и сотрудничества между органами, осуществляющими надзор за ПУВА, в качестве дополнительных рекомендаций относительно того, как надзорные органы могут сотрудничать со своими партнерами (см. Раздел VI).

УНФПП, участвующие или осуществляющие охваченную требованиями деятельность с виртуальными активами

227. Если УНФПП участвует в деятельности ПУВА (например, если казино предлагает игры с использованием виртуальных активов или занимается другой деятельностью с виртуальными активами либо предлагает продукты или услуги на основе виртуальных активов), страны должны распространить на такие субъекты все меры, предусмотренные в отношении ПУВА в Рекомендациях ФАТФ. Странам следует учитывать, например, что в Рекомендациях 22 и 23 установлены требования по надлежащей проверке клиентов, хранению данных, а также другие требования для определённых видов УНФПП в перечисленных ситуациях, а именно для: (а) казино; (b) риелторов; (с) торговцев драгоценными металлами и камнями; (d) адвокатов, нотариусов, других независимых юристов и бухгалтеров; и (е) провайдеров услуг траста и компаний. В Рекомендации 22 конкретно указано, что требования, установленные в Рекомендациях 10, 11, 12, 15 и 17, распространяются на УНФПП. Таким образом, при рассмотрении того, как осуществлять регулирование и надзор, а также как применять предупредительные меры в отношении УНФПП, осуществляющих деятельность в качестве ПУВА, странам следует обратиться к применению требований Рекомендаций 10, 11, 12, 15 и 17, помимо других Рекомендаций, относящихся к ПУВА, а также применять меры по обеспечению выполнения требований, касающихся НПК, хранения данных, и другие соответствующие меры. Кроме этого, страны должны обеспечить, чтобы УНФПП, осуществляющие деятельность в качестве ПУВА, регистрировались или получали лицензии для осуществления такой деятельности (см. пункты 123-139).

228. Аналогичным образом, Рекомендация 28 предписывает странам и компетентным органам распространить на УНФПП регулятивные и надзорные меры, предусмотренные в Рекомендациях ФАТФ. Как указано выше, страны должны распространить на ПУВА, включая УНФПП, осуществляющие деятельность в качестве ПУВА, режим надзора и регулирования на уровне финансовых учреждений, а не на уровне надзора за УНФПП. Если УНФПП участвуют в охваченной требованиями деятельности в качестве ПУВА (например, если казино предлагает продукты или услуги на основе виртуальных активов или занимается охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами), страны должны установить более жёсткий режим надзора за такими УНФПП (например, ввести дополнительные меры, помимо обычного надзора за УНФПП) в соответствии с повышенным уровнем надзора за всеми ПУВА, что равнозначно уровню регулирования и надзора за финансовыми учреждениями, как установлено в Рекомендациях 26 и 27. В этих случаях субъект будет, по существу, являться ПУВА, осуществляющим конкретную финансовую деятельность, а не УНФПП, независимо от того, какой термин или название используется в стране для обозначения такого субъекта, учреждения либо провайдера продуктов или услуг. Использование странами такого подхода поможет обеспечить одинаковые условия для регулирования сектора ПУВА во всём мире, а также обеспечить надлежащий уровень надзора за ПУВА, соответствующий видам осуществляемой ими деятельности. Дополнительная информация о том, кто является ПУВА, приведена в Разделе I этого Руководства.

Риск-ориентированный подход к надзору или контролю за ПУВА

Понимание рисков ОД/ФТ

229. Целью применения РОП в области ПОД/ФТ является выявление, понимание и оценка рисков ОД/ФТ, а также выработка мер по предупреждению и снижению рисков, которые соответствуют рискам ОД/ФТ, выявленным странами и соответствующими подотчётными субъектами. В случае надзора РОП относится к тому, как надзорные органы распределяют свои ресурсы. Это также относится к исполнению своих функций надзорными органами таким образом, чтобы это содействовало применению РОП провайдерами услуг в сфере виртуальных активов.

230. В марте 2021 г. ФАТФ выпустила *Руководство для надзорных органов относительно применения риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности*. В этом документе содержится руководство для надзорных органов, помогающее им понимать риск-ориентированный надзор в широком смысле. В нем также содержатся дополнительные методические указания и практические советы специально для органов, осуществляющих надзор за деятельностью ПУВА. Данный документ следует читать вместе с этим Руководством.

231. Эффективный риск-ориентированный режим должен отражать подход страны к выработке политики, законов и нормативных актов. Национальная политика и нормативно-правовая база должны также отражать более широкий спектр политических целей, преследуемых страной в финансовом секторе, включая задачи по охвату всех слоёв населения финансовыми услугами, обеспечению финансовой стабильности, финансовой целостности и финансовой защите потребителей, а также учитывать такие факторы как рыночная конкуренция. Степень, в которой провайдерам услуг в сфере виртуальных активов позволено применять РОП в рамках национального режима, также должна отражать характер, разнообразие и зрелость сектора ПУВА и характер существующих в нём рисков, а также риски ОД/ФТ, обусловленные отдельными ПУВА и конкретными видами продуктов, услуг или деятельности, связанной с виртуальными активами.

232. Надзорным органам также следует выработать глубокое понимание рынка ПУВА, его структуры и роли в финансовой системе и экономике страны с тем, чтобы более обоснованно оценивать риски, существующие в этом секторе. Это может потребовать выделения средств на обучение, укрепление кадрового состава и на другое ресурсное обеспечение для того, чтобы сотрудники надзорных органов обладали практическими навыками и знаниями необходимыми для регулирования и надзора за провайдерами и деятельностью в сфере виртуальных активов, описанных в бизнес-моделях и услугах, связанных с виртуальными активами, в начале данного Руководства.

233. Надзорным органам следует использовать различные источники для выявления и оценки рисков ОД/ФТ, обусловленных продуктами, услугами и деятельностью, связанной с виртуальными активами, а также рисков, связанных с провайдерами услуг в сфере виртуальных активов. Такие источники должны включать в себя национальные или секторальные оценки рисков, внутренние или международные типологии, опыт и знания надзорных органов, рекомендации ПФР, а также обратную связь. Если компетентные органы в недостаточной степени понимают сектор ПУВА или более широкую сферу деятельности, связанную с виртуальными активами, в своей стране, возможно, им следует провести более предметную оценку рисков в секторе ПУВА и/или в сфере обращения виртуальных активов. Это поможет выработать понимание соответствующих рисков ОД/ФТ на национальном уровне и будет содействовать оценкам на уровне отдельных субъектов, которые должны проводиться самими провайдерами услуг в сфере виртуальных активов.

234. Ряд юрисдикций использует или изучает использование услуг по анализу цепочки блоков для того, чтобы он помог осуществлять им надзор. Эти услуги могут использоваться по-разному, в т.ч. для выявления областей, которым надзорные органы, возможно, хотят уделить особое внимание во время проведения оценок отдельных ПУВА, помогая выявлять ПУВА, обладающих самым высоким риском, на основании их деятельности. В связи с использованием таких инструментов возникает вопрос их стоимости; не все торговцы торгуют всеми ВА. Анализ цепочки блоков также широко используется ПУВА и некоторыми финансовыми учреждениями для отслеживания своей подверженности риску (например, в отношении переводов ВА, осуществленных с помощью услуг, связанных с использованием «миксеров», или с помощью кошельков, обеспечивающих секретность). При использовании таких инструментов важно учесть все возможные последствия для неприкосновенности личной жизни и защиты данных, если они обеспечивают прозрачность, которая не может быть обеспечена иным образом (например, по отношению к открытому блокчейну).

235. Доступ к информации о рисках ОД/ФТ является основополагающим элементом эффективного РОП. В соответствии с требованиями Рекомендации 1 (см. пункт 3 Пояснительной Записки к Рекомендации 1) страны, в том числе надзорные органы, должны на постоянной основе принимать соответствующие меры по выявлению и оценке рисков отмывания денег и финансирования терроризма в стране для того, чтобы предоставлять информацию для оценок рисков ПОД/ФТ, проводимых финансовыми учреждениями и УНФПП, включая ПУВА. Страны, в том числе надзорные органы, должны поддерживать актуальность оценок и иметь механизмы для предоставления соответствующей информации о результатах всем соответствующим компетентным органам, финансовым учреждениям и УНФПП, включая ПУВА. Если некоторые субъекты

сектора ПУВА, возможно, обладают ограниченными возможностями по выявлению рисков ОД/ФТ, обусловленных продуктами, услугами или деятельностью, связанной с виртуальными активами, страны, в том числе надзорные органы, должны провести работу в секторе для понимания существующих в нём рисков и оказания содействия субъектам частного сектора в выработке собственного понимания рисков. В зависимости от возможностей сектора ПУВА может потребоваться общая или более подробная информация и адресная поддержка.

236. При рассмотрении отдельных ПУВА или конкретных продуктов, услуг или видов деятельности, связанных с виртуальными активами, надзорным органам следует учитывать уровень риска, связанного с продуктами и услугами ПУВА, бизнес-моделями, системами корпоративного управления, финансовой и бухгалтерской информацией, каналами поставки, характеристиками клиентской базы, географическим расположением, со странами, в которых осуществляется деятельность, и уровнем реализации ПУВА мер в целях ПОД/ФТ, а также риски, связанные с конкретными «токенами» или продуктами на основе виртуальных активов, которые потенциально могут маскировать операции или снижать возможности ПУВА и надзорных органов применять эффективные меры в целях ПОД/ФТ. Надзорные органы также должны обращать внимание на меры контроля, реализуемые ПУВА, в том числе на качество их политики по управлению рисками или на функционирование их механизмов внутреннего контроля. Другая информация, которая может являться актуальной в контексте ПОД/ФТ, включает профессиональную пригодность и добросовестность руководителей ПУВА, а также наличие комплаенс-служб (служб обеспечения выполнения установленных требований и обязательств).

237. Часть вышеуказанных сведений может быть получена через органы пруденциального надзора в странах, в которых на ПУВА или других подотчётных субъектов, осуществляющих охваченную требованиями деятельность с виртуальными активами, распространяются нормы пруденциального регулирования (т.е. если ПУВА являются традиционными финансовыми учреждениями, на которые распространяются Основные принципы,⁵² такими как банки, страховые компании, провайдеры услуг по операциям с ценными бумагами или инвестиционные компании), что обеспечивает надлежащий обмен информацией и сотрудничество между органами пруденциального надзора и органами надзора в целях ПОД/ФТ, особенно если ответственность распределена между различными ведомствами. В рамках других моделей регулирования, которые предусматривают, например, лицензирование или регистрацию ПУВА на национальном уровне, но при этом ответственность за контроль и реализацию правоприменительных мер разделена на государственном уровне между различными органами, обмен информацией должен включать обмен результатами проверочных мероприятий.

238. В соответствующих случаях информация, имеющаяся в распоряжении других участников системы, таких как надзорные органы (в том числе зарубежные надзорные органы и органы надзора за платёжными системами и инструментами, а также за ценными бумагами, товарами и их производными инструментами), информация ПФР и правоохранительных органов также может являться полезной для надзорных органов в целях определения того, насколько эффективно ПУВА осуществляют управление рисками ОД/ФТ, которым они подвержены. Некоторые режимы, например, предусматривающие только регистрацию (без тщательной проверки прошлого и репутации), всё равно могут позволить правоохранительным и регулирующим органам знать о существовании ПУВА, их направлениях деятельности, предлагаемых конкретных продуктах или услугах на основе виртуальных активов и/или лицах, имеющих контрольную долю в ПУВА.

239. Надзорные органы должны пересматривать оценки рисков как всего сектора ПУВА, так и отдельных провайдеров услуг в сфере виртуальных активов на периодической основе, а также в случае существенных изменений положения дел ПУВА или в случае возникновения новых угроз. В Разделе V настоящего Руководства приведены примеры действующей в странах практики надзора за отдельными ПУВА и за сектором ПУВА в целом, а также примеры существующих в странах рисков ОД/ФТ, обусловленных конкретными продуктами, услугами или бизнес-моделями, связанными с виртуальными активами.

⁵² В рамках Рекомендаций ФАТФ «основные принципы» означают основополагающие принципы эффективного банковского надзора Базельского комитета по банковскому надзору, Цели и принципы регулирования рынка ценных бумаг Международной организации комиссий по ценным бумагам и Принципы страхового надзора Международной ассоциации страховых надзоров.

Снижение рисков ОД/ФТ

240. В соответствии с Рекомендациями ФАТФ надзорные органы должны выделять и сосредотачивать большие объёмы надзорных ресурсов на областях, представляющих повышенный риск ОД/ФТ. Это означает, что надзорные органы должны определить частоту и глубину периодических оценок, исходя из уровня рисков ОД/ФТ, которым подвержен сектор ПУВА и отдельные провайдеры услуг в сфере виртуальных активов. Надзорным органам следует уделять приоритетное внимание потенциальным областям повышенного риска как в рамках отдельных ПУВА (например, уделять повышенное внимание конкретным продуктам, услугам или направлениям деятельности ПУВА, таким как конкретные продукты или услуги, связанные с виртуальными активами, например, криптовалюта, обеспечивающая повышенную степень анонимности, или «миксеры» и «тумблеры», которые могут обеспечить дополнительную маскировку операций или снизить возможности ПУВА применять меры НПК), так и в отношении конкретных типов ПУВА (например, ПУВА, которые только или главным образом содействуют финансовой деятельности по обмену одних виртуальных активов на другие виртуальные активы или предлагают конкретные продукты или услуги на основе виртуальных активов, способствующие маскировке, или ПУВА, которые содействуют переводу виртуальных активов для или от имени какого-либо лица отдельным пользователям, не являющимся пользователями других зарегистрированных субъектов, таких как получающие учреждения) или ПУВА, которые действуют в юрисдикциях с повышенным риском или находятся в таких юрисдикциях. В юрисдикциях, в которых весь сектор ПУВА отнесён к категории повышенного риска, власти всё равно должны понимать и иметь возможность привести некоторые разъяснения и уточнения относительно классификации отдельных ПУВА в рамках сектора, исходя из их клиентской базы, стран, с которыми они имеют отношения, и применяемых ими мер контроля в целях ПОД/ФТ.

241. Также важно, чтобы компетентные органы понимали и признавали, что в рамках риск-ориентированного режима не все ПУВА будут применять одинаковые меры контроля в целях ПОД/ФТ и что отдельные, непреднамеренные и единичные случаи участия в переводах или обмене незаконных доходов необязательно подрывают целостность мер контроля в целях ПОД/ФТ, реализуемых ПУВА. С другой стороны, ПУВА также должны понимать, что гибкий РОП не освобождает их от обязанности реализовывать эффективные меры контроля в целях ПОД/ФТ.

242. Примеры того, как надзорные органы могут скорректировать свой подход, включают следующее:

- (a) *Корректировка видов надзора или контроля в целях ПОД/ФТ.* Надзорным органам следует использовать как камеральные, так и выездные мероприятия для получения доступа ко всей соответствующей информации, касающейся рисков и выполнения установленных требований и обязательств. При этом, насколько это возможно в рамках действующего режима, надзорные органы могут определить оптимальное сочетание камерального и выездного надзора или контроля за ПУВА. Один камеральный надзор может оказаться недостаточным в ситуациях, характеризующихся повышенным риском. Однако, если результаты предыдущих проверок (как камеральных, так и выездных) указывают на низкий риск ОД/ФТ, надзорные ресурсы могут быть переориентированы на ПУВА, подверженных повышенным рискам. В этом случае в отношении ПУВА, представляющих пониженные риски, может осуществляться камеральный надзор, например, путём анализа операций и рассылки анкет-вопросников.
- (b) *Корректировка периодичности и характера постоянного надзора или контроля в целях ПОД/ФТ.* Надзорным органам следует скорректировать частоту проверок в целях ПОД/ФТ в соответствии с выявленными рисками, а также использовать сочетание периодического анализа и ситуативных надзорных проверок в целях ПОД/ФТ в случае возникновения проблемных вопросов (например, в случае получения заслуживающих доверия сведений от информаторов, информации от правоохранительных органов, результатов анализа финансовой отчётности или иных фактов, выявленных надзорными органами). Другие виды РОП к надзорной деятельности могут включать учёт географического расположения, наличие регистрации или лицензии, клиентской базы, видов операций (например, обмен виртуальных активов на фиатную валюту и обратно или обмен одних виртуальных активов на другие виртуальные активы), видов виртуальных активов, количества счетов или кошельков, доходов, предлагаемых продуктов или услуг (например, более прозрачные услуги в противовес продуктам или услугам, маскирующим операции, таким как криптовалюта, обеспечивающие

повышенную степень анонимности), предыдущих нарушений требований и обязательств и/или существенных изменений в составе руководства.

- (с) *Корректировка интенсивности надзора или контроля в целях ПОД/ФТ и требований к направлению СПО.* Надзорным органам следует определить надлежащий объём и уровень оценки в соответствии с выявленными рисками для оценки достаточности и адекватности политики и процедур провайдеров услуг в сфере виртуальных активов, направленных на недопущение использования ПУВА в противоправных целях. Примеры более интенсивного надзора могут включать подробное тестирование систем и файлов в целях проверки реализации и достаточности оценки рисков провайдерами услуг в сфере виртуальных активов, проверку политики и порядка направления сообщений и хранения данных, проверку результатов внутренних аудитов и собеседования с обслуживающим клиентов персоналом, старшими руководителями и членами совета директоров в соответствующих случаях.

243. Надзорные органы должны использовать выявляемые факты для пересмотра и обновления своих оценок рисков ОД/ФТ и, при необходимости, для того, чтобы удостовериться в том, что их подход к надзору в целях ПОД/ФТ, а также правила и руководства по ПОД/ФТ остаются достаточными и актуальными. В соответствующих случаях в соответствии со стандартами или требованиями, касающимися конфиденциальности такой информации, надзорным органам следует доводить выявленные факты до сведения провайдеров услуг в сфере виртуальных активов с тем, чтобы они могли повысить качество своих РОП.

Общий подход

244. Надзорные органы должны понимать риски ОД/ФТ, с которыми сталкиваются провайдеры услуг в сфере виртуальных активов или которые связаны с сектором ПУВА. Надзорные органы должны иметь комплексное понимание представляющих повышенный и пониженный риск направлений деятельности или конкретных продуктов, услуг или видов деятельности, связанных с виртуальными активами. При этом надзорные органы должны иметь особо глубокое понимание продуктов, услуг или видов деятельности, связанных с виртуальными активами, которые представляют повышенный риск.

245. Надзорные органы должны обеспечить, чтобы сотрудники прошли подготовку и имели возможность оценить достаточность и соразмерность регламентирующих документов, процедур и мер контроля ПУВА с точки зрения процедур оценки и управления рисками, реализуемых провайдерами услуг в сфере виртуальных активов. Для повышения уровня понимания надзорными органами общей действенности и эффективности мер в секторе ПУВА странам следует рассмотреть целесообразность проведения сравнительного анализа программ ПОД/ФТ провайдеров услуг в сфере виртуальных активов с целью вынесения более обоснованного суждения относительно качества мер контроля, реализуемых отдельными ПУВА.

246. В рамках РОП надзорным органам следует определить, являются ли программы ПУВА по обеспечению выполнения требований в области ПОД/ФТ и управлению рисками ОД/ФТ достаточными для: (i) выполнения нормативных требований и (ii) надлежащего и эффективного снижения и управления соответствующими рисками. При этом надзорным органам нужно учитывать оценки рисков, проводимые самими провайдерами услуг в сфере виртуальных активов. Если ПУВА осуществляют деятельность в нескольких юрисдикциях на основании нескольких лицензий или свидетельств о регистрации, то, учитывая трансграничный характер охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами, надзорный орган, который осуществляет лицензирование или регистрацию ПУВА, являющихся физическими или юридическими лицами, должен учитывать риски, которым подвержены ПУВА, а также степень надлежащей минимизации этих рисков.

247. В рамках проводимых проверочных мероприятий надзорные органы должны доводить до сведения ПУВА выявляемые факты и свое мнение относительно мер контроля в целях ПОД/ФТ, реализуемых отдельными провайдерами услуг в сфере виртуальных активов. Надзорные органы также должны чётко сообщать ПУВА о мерах, которые, как они ожидают, должны реализовываться провайдерами услуг в сфере виртуальных активов для выполнения законодательных и нормативных требований. В юрисдикциях, в которых надзор за финансовой деятельностью, связанной с виртуальными активами, может осуществляться несколькими компетентными органами, соответствующие надзорные органы должны взаимодействовать друг с другом при необходимости для эффективного и чёткого доведения своих ожиданий до сведения ПУВА, а также до других

подотчётных субъектов, которые могут осуществлять деятельность с виртуальными активами или предоставлять продукты или услуги на основе виртуальных активов. Это особенно важно в случае ПУВА, осуществляющих различные виды регулируемой деятельности с виртуальными активами (например, оказывающих услуги перевода денег или ценностей на основе виртуальных активов или осуществляющих операции с ценными бумагами, товарами или их производными инструментами на основе виртуальных активов), или в случае финансовой деятельности, связанной с виртуальными активами, которая может контролироваться различными органами банковского регулирования, органами регулирования ценных бумаг и товаров или иными регулирующими органами.

248. В тех случаях, когда у ПУВА обнаруживаются недостатки, касающиеся ПОД/ФТ, надзорные органы должны предпринять дополнительные меры и оценить корректность действий, предпринятых для ликвидации таких недостатков, а также для того, чтобы предотвратить их повторное появление. Что касается нарушений в области регулирования, надзорные органы должны располагать широким спектром мер в области регулирования и надзора, которые могут применяться для уменьшения рисков, которым ПУВА подвергаются в связи с недостаточным соблюдением соответствующих норм и правил. К таким мерам могут относиться предупреждения, письма о принятии срочных мер, распоряжения, соглашения, административные санкции, штрафы, а также другие ограничения и условия, налагаемые на деятельность ПУВА. Должен применяться весь спектр мер с учетом степени серьезности выявленных нарушений применительно к неуменьшенным рискам. Особое внимание следует уделять тем недостаткам, которые подвергают систему наибольшим рискам ОД/ФТ. Дополнительные рекомендации относительно применения сдерживающих, пропорциональных и эффективных санкций приведены в Руководстве ФАТФ по осуществлению эффективной надзорной и правоприменительной деятельности органов, осуществляющих надзор за финансовым сектором в целях ПОД/ФТ, и правоохранительных органов.

249. Надзор за стейблкоинами, которыми оперируют ПУВА или финансовые учреждения, должен осуществляться так же, как за ВА или финансовыми активами в зависимости от ситуации. Подобно другим ВА, оценка их рисков должна являться частью этого процесса; стейблкоины могут представлять более высокий или более низкий риск ОД/ФТ в зависимости от оценки надзорных органов, которая влияет на тип и интенсивность надзора. Если какой-либо стейблкоин рассматривается в качестве финансового актива, надзор за ним должен осуществляться в соответствии с его отнесением к такой категории так же, как и за всеми другими активами, подпадающими под эту категорию. Учитывая трансграничный характер переводов ВА, в этой ситуации очень важно международное сотрудничество органов, осуществляющих надзор за деятельностью ПУВА.

Руководство

250. Надзорные органы должны доводить до сведения провайдеров услуг в сфере виртуальных активов свои ожидания относительно выполнения ПУВА своих законодательных и нормативных обязательств и, при необходимости, могут рассмотреть целесообразность предоставления консультаций соответствующим участникам сектора. Такие руководящие указания могут предоставляться в виде требований высокого уровня, основанных на ожидаемых результатах, риск-ориентированных обязательствах и информации о толковании надзорными органами соответствующих законодательных или нормативных положений, либо в виде более подробных руководств о наилучших способах реализации ПУВА конкретных мер контроля в целях ПОД/ФТ.

251. Надзорные и другие компетентные органы могут использовать руководства и мнения технических экспертов по виртуальным активам для выработки более глубокого понимания соответствующих бизнес-моделей и видов деятельности ПУВА, их потенциальной подверженности рискам ОД/ФТ, а также рисков ОД/ФТ, связанных с конкретными видами виртуальных активов или конкретной охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами. Это также может помочь им вынести более обоснованное суждение относительно существующих или необходимых мер для снижения рисков.

252. Как указано выше, предоставление руководств и обратной связи сектору ПУВА является важным элементом и требованием в рамках Рекомендации 34. Руководства могут включать передовую практику, которая позволит ПУВА проводить оценки и разрабатывать системы снижения и управления рисками для выполнения своих законодательных и нормативных обязательств. Поддержание постоянной и эффективной связи между надзорными органами и ПУВА является важным элементом для успешной реализации РОП.

253. Органам, отвечающим за надзор за ПУВА, следует также рассмотреть необходимость и целесообразность поддержания связи с другими регулирующими и надзорными органами для обеспечения согласованного толкования законодательных обязательств ПУВА и содействия установлению равных условий деятельности как между различными провайдерами услуг в сфере виртуальных активов, так и между ПУВА и другими подотчётными субъектами, такими как финансовые учреждения и УНФПП. Такое взаимодействие является особенно важным в случаях, когда за надзор отвечают сразу несколько надзорных органов (например, когда орган пруденциального надзора и органы надзора в целях ПОД/ФТ являются разными ведомствами или разными управлениями в составе одного ведомства). Это также особенно актуально в случае ПУВА, которые предоставляют различные продукты или услуги либо осуществляют различные виды финансовой деятельности, которые могут относиться к сфере компетенции разных регулирующих или надзорных органов в одной юрисдикции. При этом множество источников руководств не должно предоставлять возможности для использования различий в нормативных базах в свою пользу, не должно создавать пробелы и лазейки и не должно приводить к ненужной путанице среди ПУВА. По возможности, соответствующие регулирующие и надзорные органы юрисдикции должны выпускать совместные руководства.

Обучение

254. Обучение на всех уровнях - от сотрудников надзорных органов, непосредственно взаимодействующих с поднадзорными субъектами, до руководителей или членов совета директоров – является важным для сотрудников надзорных органов в целях понимания сектора ПУВА и различных существующих бизнес-моделей. В частности, надзорные органы должны обеспечить подготовку и обучение своих сотрудников для того, чтобы они могли оценивать качество оценки рисков ОД/ФТ, проводимых ПУВА, а также оценивать достаточность, соразмерность, эффективность и действенность регламентирующих документов, процедур и мер внутреннего контроля ПУВА в свете их оценок рисков. Обучение, касающееся существующих и разрабатываемых технологий (такие как цепочка блоков или другая аналитическая обработка данных), может быть также полезным.

255. Обучение должно охватывать такие вопросы, как вопросы взаимодействия с субъектами, и позволять сотрудникам надзорных органов выносить обоснованные суждения относительно качества оценок рисков, проводимых ПУВА, а также достаточности и соразмерности мер контроля в целях ПОД/ФТ, реализуемых провайдерами услуг в сфере виртуальных активов. Обучение также должно проводиться в целях обеспечения согласованности подхода надзорных органов на национальном уровне в случае наличия сразу нескольких компетентных надзорных органов либо если национальная надзорная модель является сложной или раздробленной.

256. Аналогичным образом, странам следует рассмотреть возможности проведения совместного обучения представителей государственного и частного сектора, а также их взаимодействия для дальнейшего повышения уровня образования и осведомленности как оперативных и других компетентных органов, так и частного сектора по различным вопросам, касающимся виртуальных активов и деятельности провайдеров услуг в сфере виртуальных активов.

Обмен информацией

257. Обмен информацией между государственным и частным сектором является очень важным и должен быть составной частью национальной стратегии по противодействию ОД/ФТ в контексте виртуальных активов и деятельности провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. По возможности, государственные органы должны предоставлять информацию о рисках для содействия в проведении оценки рисков провайдерами услуг в сфере виртуальных активов. Информация, касающаяся рисков в сфере виртуальных активов, которой могут обмениваться государственный и частный сектор, включает следующее:

(а) Оценки рисков ОД/ФТ;

(б) Типологии и способы, используемые лицами, занимающимися отмыванием денег или финансированием терроризма, для незаконного использования ПУВА – конкретные предпочитаемые механизмы (например, перевод или обмен виртуальных активов либо выпуск виртуальных активов в контексте отмывания денег или финансирования терроризма) или виртуальные активы в более широком плане;

(с) Общая обратная связь (комментарии) относительно качества и полезности СПО и других соответствующих сообщений;

(d) Информация о подозрительных признаках, касающихся деятельности с виртуальными активами или операций, осуществляемых ПУВА;

(e) Конкретные несекретные оперативные данные в соответствующих случаях и при условии применения соответствующих мер защиты, таких как соглашения о неразглашении и конфиденциальности; и

(f) Информация о странах, лицах или организациях, чьи активы или операции подлежат замораживанию в рамках целевых финансовых санкций в соответствии с требованиями Рекомендации 6.

258. Помимо того, странам следует рассмотреть то, как они могут предоставлять информацию частному сектору для содействия лучшему пониманию участниками частного сектора, в том числе ПУВА, характера информационных запросов правоохранительных или других государственных органов либо для содействия в формулировании запросов таким образом, чтобы ПУВА могли предоставлять компетентным органам более точную и конкретную информацию в соответствующих случаях.

259. Национальное сотрудничество и обмен информацией между органами надзора за банковским сектором, сектором ценных бумаг, товаров и производных инструментов, а также сектором ПУВА; между правоохранительными органами, разведывательными органами, ПФР и органами, отвечающими за надзор за ПУВА; и между ПФР и органом (органами), отвечающим за надзор за сектором ПУВА, также является чрезвычайно важным для эффективного контроля и надзора за провайдерами услуг в сфере виртуальных активов.

260. Аналогичным образом, в соответствии с Рекомендацией 40 трансграничный обмен информацией государственными органами и частным сектором со своими международными партнёрами является чрезвычайно важным в секторе ПУВА, учитывая, что деятельность ПУВА носит трансграничный характер и охватывает множество юрисдикций. Государственные органы должны изучить Принципы обмена информацией и сотрудничества между органами, осуществляющими надзор за ПУВА, в которых содержатся дополнительные рекомендации относительно взаимодействия со своими партнерами (см. Раздел VI).

РАЗДЕЛ IV – ПРИМЕНЕНИЕ СТАНДАРТОВ ФАТФ В ОТНОШЕНИИ ПРОВАЙДЕРОВ УСЛУГ В СФЕРЕ ВИРТУАЛЬНЫХ АКТИВОВ И ДРУГИХ ПОДОТЧЁТНЫХ СУБЪЕКТОВ, УЧАСТВУЮЩИХ ИЛИ ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ОХВАЧЕННУЮ ТРЕБОВАНИЯМИ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ С ВИРТУАЛЬНЫМИ АКТИВАМИ

261. Рекомендации ФАТФ распространяются на страны, а также на ПУВА и другие подотчётные субъекты, которые осуществляют охваченную требованиями финансовую деятельность или операции или оказывают услуги, связанные с виртуальными активами («другие подотчётные субъекты»), в том числе на банки, брокеров-дилеров по операциям с ценными бумагами и на иные финансовые учреждения. В этой связи в Разделе IV представлены дополнительные руководящие указания конкретно для ПУВА и других подотчётных субъектов, которые могут участвовать в охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами.

262. Помимо выявления, оценки и реализации эффективных мер для снижения рисков ОД/ФТ, как указано в **Рекомендации 1**, ПУВА и другие подотчётные субъекты, в частности, должны применять все предупредительные меры, предусмотренные в Рекомендациях 9 – 21, как указано в Разделе III, в том числе в контексте НПК при осуществлении любой охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами. Аналогичным образом, УНФПП должны знать о своих обязательствах в области ПОД/ФТ при осуществлении охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами, как установлено в Пояснительной записке к Рекомендации 15 и указано в пунктах 227-228.

263. Обращаем внимание пользователей данного Руководства на то, что в пунктах ниже, касающихся отдельных предупредительных мер и Рекомендаций ФАТФ, приведены дополнительные конкретные руководящие указания по определённым вопросам для ПУВА и других подотчётных субъектов. Отсутствие отдельных пунктов, посвящённых каждой Рекомендации ФАТФ, в рамках предупредительных мер (как, например, в Разделе III), не означает, что соответствующие Рекомендации или предусмотренные в них предупредительные меры не распространяются на ПУВА и других подотчётных субъектов, участвующих или осуществляющих деятельность, связанную с виртуальными активами.

264. В целом, предупредительные меры, о которых говорится в Рекомендациях 9-21, применяются к ПУВА так же, как к финансовым учреждениям, с двумя отличиями. Во-первых, установленная предельная сумма разовой операции, при превышении которой ПУВА должны проводить НПК, составляет 1 000 долларов США или евро (а не 15 000 долларов США или евро). Во-вторых, правила осуществления электронных переводов, о которых говорится в Рекомендации 16, применяются к ПУВА и переводу ВА в изменённом виде («дорожное правило»). Более подробно это объясняется ниже.

Надлежащая проверка клиента

265. В **Рекомендации 10** установлены требуемые меры НПК, которые финансовые учреждения должны осуществлять в отношении всех клиентов, включая идентификацию и проверку личности клиента с использованием документов, данных или информации из надёжных независимых источников; установление бенефициарных владельцев; понимание и получение информации о целях и предполагаемом характере деловых отношений; и проведение постоянной надлежащей проверки деловых отношений и тщательного анализа операций.

Когда проводить НПК

266. В Рекомендации 10 также описаны ситуации, в которых финансовые учреждения должны применять меры НПК, в том числе при установлении деловых отношений, осуществлении разовых операций на суммы свыше установленного порогового значения (1000 долларов США/евро в случае операций с виртуальными активами), а также при осуществлении разовых операций, являющихся электронными переводами средств, как установлено в Рекомендации 16 и Пояснительной записке к ней (на суммы свыше 1000 долларов США/евро в случае переводов виртуальных активов), когда имеются подозрения в ОД/ФТ или когда у финансовых учреждений возникают сомнения в достоверности или достаточности ранее полученных данных о личности клиента. Хотя страны могут установить в рамках своих национальных законодательств *минимальную*

пороговую сумму в размере 1000 долларов США/евро для операций с виртуальными активами, которые считаются разовыми (как описано в Разделе III), а также для переводов виртуальных активов, которые рассматриваются в качестве трансграничных электронных переводов для целей применения Рекомендации 16, следует подчеркнуть, что банки, брокеры-дилеры и другие финансовые учреждения всё равно должны применять предусмотренные меры НПК в случае превышения установленных для них пороговых сумм при осуществлении ими охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами. В случае УНФПП, таких как казино, которые участвуют в охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами, странам следует установить минимальную пороговую сумму в размере 1000 долларов США/евро для разовых операций, а также для разовых операций, являющихся электронными переводами, как указано в Разделе III и описано ниже. Как отмечено в Разделе III в контексте стран, при формировании порядка осуществления деятельности в процессе приёма клиентов на обслуживание и содействия осуществлению операций, ПУВА должны рассмотреть вопрос о том, каким образом они смогут определить и убедиться в том, что операции на самом деле осуществляются на разовой основе, а не представляют собой цепочку операций (т.е. не являются разовыми).

267. Хотя указанные выше пороговые суммы, в случае превышения которых казино и торговцы драгоценными металлами и камнями обязаны проводить НПК при осуществлении разовых операций, а также разовых операций, являющихся электронными переводами, составляют 3 000 и 15 000 долларов США/евро соответственно, когда УНФПП участвуют в любой охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами или в качестве ПУВА, на них распространяются стандарты НПК, установленные в Пояснительной записке к Рекомендации 15 (т.е. минимальная пороговая сумма для разовых операций, а также для разовых операций, являющихся электронными переводами, составляет 1000 долларов США/евро).

Как проводить НПК

268. Независимо от характера деловых отношений или операций с виртуальными активами, ПУВА и другие подотчётные субъекты обязаны иметь процедуры НПК, которые они должны эффективно применять и использовать для установления и проверки (с использованием риск-ориентированного подхода) личности клиента, в том числе при установлении деловых отношений с таким клиентом; в случае наличия подозрений в ОД/ФТ независимо от любых исключений на основании пороговых сумм; а также при возникновении сомнений в достоверности или достаточности полученных ранее идентификационных данных.

269. Как и другие подотчётные субъекты, при проведении НПК в целях выполнения обязательств, установленных в Рекомендации 10, ПУВА должны получать и проверять информацию о личности клиентов, предусмотренную в рамках национального законодательства. Как правило, требуемая информация о личности клиента включает в себя имя клиента и дополнительные идентификационные данные, такие как адрес места жительства, дата рождения и номер национального удостоверения личности (или паспорта). В зависимости от требований национального законодательства, провайдерам услуг в сфере виртуальных активов также рекомендуется собирать дополнительную информацию, которая может помочь им в проверке личности клиента при установлении деловых отношений (т.е. при приёме на обслуживание); в подтверждении личности клиента при предоставлении доступа к счёту; в определении направлений деятельности и характера риска клиента; в проведении постоянной надлежащей проверки деловых отношений; а также в снижении рисков ОД/ФТ, связанных с клиентом и его финансовой деятельностью. Такая дополнительная «не базовая» идентификационная информация, которую некоторые ПУВА собирают в настоящее время, может включать в себя, например, IP-адреса с соответствующими отметками времени; данные геолокации; идентификаторы устройств; адреса кошельков виртуальных активов; и идентификаторы конкретных транзакций.

270. При осуществлении охваченной требованиями деятельности, связанной с виртуальными активами, ПУВА должны завершить проверку личности клиентов и информации о бенефициарных владельцах до или в процессе установления деловых отношений.⁵³

271. В тех случаях, когда ПУВА не может осуществлять НПК на соответствующем уровне, Рекомендация 10 требует от ПУВА не вступать в коммерческие отношения или не осуществлять разовую операцию или

⁵³ См. также пункт 45 Руководства по виртуальным валютам от 2015 года.

прекратить существующие коммерческие отношения, а также рассмотреть возможность направления СПО, касающегося этого клиента.

272. На основании комплексного рассмотрения информации, полученной в ходе осуществления мер НПК (что может включать «традиционную» и «нетрадиционную» информацию, как описано выше), ПУВА и другие подотчётные субъекты должны быть в состоянии составить профили риска клиентов в соответствующих случаях. Такой «профиль» клиента будет определять степень и вид потенциально требуемого постоянного мониторинга, а также будет обосновывать решение ПУВА о том, следует ли установить, продолжить или прекратить деловые отношения. Профили риска могут применяться на уровне отдельного клиента (например, характер и объёмы торговой деятельности, происхождение депонируемых виртуальных средств и т.д.) или на уровне группы клиентов, если такая группа имеет схожие однородные характеристики (например, клиенты, осуществляющие аналогичные операции с виртуальными активами или использующие одни и те же виртуальные активы). Провайдеры услуг в сфере виртуальных активов должны периодически обновлять профили риска деловых отношений со своими клиентами для реализации мер НПК на надлежащем уровне.

273. Если провайдер услуг в сфере виртуальных активов обнаружит адреса виртуальных активов, с которыми он решит не устанавливать или не продолжать деловые отношения или не осуществлять операции по причине подозрений в ОД/ФТ, то такой ПУВА должен рассмотреть возможность обнародования своего «чёрного списка адресов кошельков» при соблюдении условий и требований законодательства его юрисдикции. Провайдер услуг в сфере виртуальных активов должен проверять адреса кошельков своих клиентов и партнеров по такому «чёрному списку» в рамках осуществления постоянного мониторинга. Провайдер услуг в сфере виртуальных активов должен провести самостоятельную оценку рисков и определить, требуются ли дополнительные предупредительные меры или меры, направленные на снижение риска, в случае совпадений с адресами из такого списка.

274. ПУВА и другие подотчётные субъекты, занимающиеся охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами, могут скорректировать степень и объём мер НПК, насколько это разрешено или требуется в рамках их национальных нормативно-правовых требований, в соответствии с рисками ОД/ФТ, связанными с отдельными деловыми отношениями, продуктами или услугами, а также с деятельностью с виртуальными активами, как указано выше в части, касающейся применения Рекомендации 1. В связи с вышесказанным, ПУВА и другие подотчётные субъекты должны расширить объём и спектр собираемой информации или степень проверки такой информации в случаях, когда риски, связанные с деловыми отношениями или деятельностью с виртуальными активами, являются повышенными, как указано в Разделе III. Аналогичным образом, ПУВА и другие подотчётные субъекты могут упростить реализуемые меры НПК в ситуациях, когда риск, связанный с деловыми отношениями или деятельностью, является пониженным. Однако ПУВА и другие подотчётные субъекты не имеют права применять упрощённые меры НПК или воспользоваться исключением из применения других предупредительных мер только на основании того, что физические или юридические лица осуществляют деятельность или предоставляют услуги, связанные с виртуальными активами, на разовой или очень ограниченной основе (пункт 6(b) Пояснительной записки к Рекомендации 1). Кроме того, не допускается применение упрощённых мер НПК при наличии подозрений в ОД/ФТ или в предусмотренных случаях, характеризующихся повышенным риском (описание возможных ситуаций, характеризующихся повышенным риском, приведено в Разделе III).

Постоянная НПК и мониторинг

275. Постоянный риск-ориентированный мониторинг означает тщательную проверку операций для определения того, соответствуют ли эти операции имеющейся у ПУВА (или другого подотчётного субъекта) информации о клиенте, характере и цели деловых отношений в соответствующих случаях. Мониторинг операций также включает выявление изменений в «профиле» клиента (например, изменений в поведении клиента, используемых продуктах и суммах операций) и поддержание «профиля» клиента в актуальном состоянии, что может потребовать применения усиленных мер НПК. Мониторинг операций является важным элементом для выявления потенциально подозрительных операций, в том числе в контексте деятельности с виртуальными активами. Операции, которые не соответствуют ожидаемому поведению клиента (исходя из его

«профиля») или которые отличаются от обычных схем операций, могут потенциально являться подозрительными.

276. Мониторинг должен осуществляться на постоянной основе, но также может быть обусловлен конкретными операциями. В случае осуществления большого объёма операций на постоянной основе использование автоматизированных систем может являться единственным реальным способом мониторинга операций. При этом выявляемые операции должны анализироваться вручную сотрудниками/экспертами для определения того, являются ли они на самом деле подозрительными. ПУВА и другие подотчётные субъекты должны понимать свои операционные правила, регулярно проверять отсутствие нарушений этих правил, а также проверять то, что они учитывают выявленные риски ОД/ФТ, связанные с виртуальными активами, продуктами, услугами или финансовой деятельностью с виртуальными активами.

277. ПУВА и другие подотчётные субъекты должны корректировать степень и глубину осуществляемого ими мониторинга в соответствии со своей оценкой рисков и соразмерно профилям риска отдельных клиентов, в т.ч. тип операций, которые они позволяют осуществлять (например, операции, осуществляемые с автономных кошельков или на них). Если ПУВА оценивает риски переводов с или на автономные кошельки как неприемлемо высокие, они могут рассмотреть возможность принятия решения подвергнуть такие кошельки усиленному мониторингу, а также ограничить или не принимать операции, осуществляемые с помощью таких кошельков. В ситуациях, характеризующихся повышенным риском (как описано в Разделах II и III), должен осуществляться усиленный мониторинг, выходящий за рамки непосредственных операций между ПУВА или их клиентами или партнёрами. Достаточность системы мониторинга, а также факторы, обуславливающие корректировку уровня мониторинга провайдерами услуг в сфере виртуальных активов и другими подотчётными субъектами, должны регулярно анализироваться для того, чтобы степень мониторинга постоянно отвечала потребностям их программ управления рисками в целях ПОД/ФТ.

278. Мониторинг в рамках РОП позволяет ПУВА или другим подотчётным субъектам устанавливать пороговые суммы или другие пороговые значения для определения деятельности, подлежащей анализу. Определённые ситуации или пороговые суммы/значения, используемые в этих целях, должны регулярно анализироваться на предмет их достаточности и соответствия установленным уровням риска. ПУВА и другие подотчётные субъекты должны документально оформлять и чётко определять критерии и параметры, используемые для отнесения клиентов к разным категориям, а также для присвоения уровня риска каждой группе клиентов в соответствующих случаях. Критерии, используемые для определения частоты и интенсивности мониторинга разных групп или категорий клиентов (или даже продуктов на основе виртуальных активов), должны также быть прозрачными. В этой связи ПУВА и другие подотчётные субъекты должны надлежащим образом документировать, хранить и предоставлять соответствующим сотрудникам и национальным компетентным органам результаты своего мониторинга, а также любые возникающие и решаемые вопросы и проблемы.

Публичные должностные лица

279. **Рекомендация 12.** Что касается национальных публичных должностных лиц⁵⁴ и публичных должностных лиц международных организаций,⁵⁵ то подотчётные субъекты, такие как ПУВА, должны принимать разумные меры для определения того, является ли клиент или бенефициарный владелец национальным ПДЛ или ПДЛ международной организации, а затем оценивать риски, связанные с деловыми отношениями с такими клиентами. В случае представляющих повышенный риск деловых отношений с национальными ПДЛ, а также с ПДЛ международных организаций ПУВА и другие подотчётные субъекты должны принимать

⁵⁴ «Национальные публичные должностные лица» - физические лица, которым доверены или были доверены внутри страны значительные политические функции, например, главы государств или правительств, видные политики, высокопоставленные правительственные, судебные или военные чиновники, старшие руководители государственных корпораций, видные деятели политических партий (Глоссарий ФАТФ).

⁵⁵ «Лица, которым доверены или были доверены важные функции международной организацией» - члены старшего руководства, т.е. директора, заместители директоров и члены правления или лица, занимающие эквивалентные должности (Глоссарий ФАТФ).

дополнительные меры, соответствующие тем, которые предусмотрены в отношении иностранных ПДЛ, включая установление источника благосостояния и источника средств (при необходимости).⁵⁶

Обслуживание корреспондентских счетов и другие похожие отношения

280. **Рекомендация 13.** К обслуживанию корреспондентских счетов не относится совершение разовых операций (см. Рекомендацию 13 в Части III); такое обслуживание обычно носит постоянный повторяющийся характер. ПУВА должны создать свою систему контроля, поняв и оценив характеристики их отношений с контрагентами-ПУВА, а также то, осуществляют ли они деятельность, которая похожа на обслуживание корреспондентских счетов. При осуществлении такой деятельности необходимо принять во внимание мнение компетентных органов об отношениях ПУВА с контрагентами-ПУВА, характеризующимися выявленным повышенным риском. Дополнительная информация о процессе надлежащей проверки контрагентов ПУВА также приведена в Рекомендации 16.

Электронные переводы и «дорожное правило»

281. **Рекомендация 16.** Как указано в Разделе III, провайдеры услуг, осуществляющие деятельность в этой сфере, должны выполнять требования Рекомендации 16 (т.е. «дорожное правило»). К таким обязательствам относятся обязательства по получению, хранению и предоставлению требуемой информации об отправителях и получателях переводов виртуальных активов с целью выявления и направления сообщений о подозрительных операциях, применения мер по замораживанию и отказа от операций с включёнными в списки лицами и организациями. Эти требования распространяются как на ПУВА, так и на других подотчётных субъектов, таких как финансовые учреждения, когда они отправляют или получают переводы виртуальных активов от лица клиентов.

Технология предоставления данных

282. ФАТФ придерживается подхода, не учитывающего применяемые технологии, и не предписывает провайдерам использовать в обязательном порядке конкретную технологию или конкретное программное обеспечение для выполнения требований Рекомендации 16. Любая технология или программное обеспечение являются приемлемыми, если они позволяют отправляющему и получающему учреждению (если они участвуют в операции) выполнять свои обязательства в области ПОД/ФТ. Например, техническим решением, используемым для получения, хранения и передачи требуемой информации (в дополнение к выполнению различных других требований, установленных в Рекомендации 16), может являться программа, встроенная в протокол транзакций с виртуальными активами на основе технологии распределённого реестра или работающая на платформе распределённого реестра (например, использование смарт-контракта, мультиподписи или любой иной технологии); независимая (т.е. не на основе технологии распределённого реестра) платформа обмена сообщениями или прикладной программный интерфейс; или любые другие эффективные средства, обеспечивающие реализацию мер, предусмотренных в Рекомендации 16.

283. Такие технологические решения должны позволять ПУВА эффективно соблюдать «дорожное правило», а также осуществлять следующие основные действия:

- a. Позволять ПУВА устанавливать местонахождение ПУВА-контрагента при осуществлении переводов ВА;
- b. Позволять предоставлять точную необходимую информацию об отправителе и получателе при осуществлении переводов ВА с помощью платформы распределённого реестра;
- c. Позволять ПУВА эффективно и стабильно осуществлять большой объем переводов средств сразу в несколько пунктов назначения;
- d. Позволять ПУВА безопасно передавать данные, т.е. защищать целостность и доступность необходимой информации для хранения данных и документов;

⁵⁶ Дополнительная информация о ПДЛ приведена в Руководстве ФАТФ: *«Публичные должностные лица (Рекомендации 12 и 22)»* от 2013 года.

- e. Защищать использование такой информации ПУВА или другими подотчетными субъектами, а также защищать ее от несанкционированного раскрытия в соответствии с национальным законодательством о защите частной жизни и данных;
- f. Предоставлять ПУВА канал связи для осуществления дополнительных последующих действий, касающихся контрагента-ПУВА, с целью:
 - a. Проведения надлежащей проверки контрагента-ПУВА; и
 - b. Запроса информации о конкретной операции для определения того, несет ли такая операция повышенный риск и не связана ли она с осуществлением запрещенной деятельности.

284. ПУВА или другие подотчетные субъекты должны внедрить механизмы, обеспечивающие эффективную проверку операций, которая позволяет выявлять случаи, требующие направления СПО, принимая во внимание информацию, полученную с помощью указанной выше инфраструктуры. Все это может быть осуществлено путем объединения информации о клиенте, истории операций и дополнительных данных об операции, которые он или его контрагент-ПУВА получили от клиента. Кроме этого, ПУВА должны обеспечить, чтобы они проверяли тех, кто осуществляет операции, по санкционным спискам для выполнения своих обязательств, касающихся соблюдения санкций. Дополнительная информация об этом процессе приведена в разделе, посвященном обсуждению Рекомендации 16, в Части III этого Руководства. В тех случаях, когда для соблюдения дорожного правила ПУВА или другие подотчетные субъекты рассматривают применение какого-либо технологического решения, они также должны принять во внимание указанные выше потребности в контроле.

285. ПУВА и другие подотчётные субъекты, участвующие в переводах виртуальных активов в качестве либо отправляющего, либо получающего учреждения, должны подумать, как они могут использовать существующие коммерчески доступные технологии для выполнения требований Рекомендации 16 и, в частности, требований, установленных в пункте 7(b) Пояснительной записки к Рекомендации 15. Примеры существующих технологий, которые провайдерам следует рассмотреть в качестве основы для идентификации получателей переводов виртуальных активов, а также для передачи требуемой информации об отправителе и получателе в режиме близком к реальному времени до осуществления перевода виртуальных активов на платформе распределённого реестра, включают следующее:

- (a) *Открытые и закрытые ключи*, которые создаются парами для каждого субъекта, участвующего в передаче, шифруют и дешифруют информацию на начальном этапе передачи так, чтобы только отправитель и получатель мог дешифровать и прочесть информацию. При этом открытый ключ доступен всем, а закрытый ключ известен только создателю ключей;
- (b) *Соединения TLS/SSL (протокол защиты транспортного уровня/слой защищённых сокетов)*, в которых применяются открытые и закрытые ключи между сторонами при установлении соединения, а также обеспечивается защита почти всех данных, передаваемых в Интернете, в том числе сообщений по электронной почте, сведений о посещении сайтов в Интернете, логинов и финансовых операций. Таким образом, обеспечивается конфиденциальность и безопасность всех данных, передаваемых между интернет-сервером и веб-браузером;
- (c) *Сертификаты X.509*, являющиеся цифровыми сертификатами, выдаваемыми центрами сертификации (уполномоченными органами), в которых используется стандарт X.509 PKI для проверки того, что открытый ключ принадлежит пользователю, компьютеру или идентификатору услуги, указанному в сертификате. Эти сертификаты широко используются в государственном и частном секторе во всём мире;
- (d) *Сертификаты атрибутов X.509*, которые могут шифровать атрибуты (такие как, имя, дата рождения, адрес и номер удостоверения личности), криптографически «прикрепляются» к сертификату X.509. Они выдаются центрами (уполномоченными органами) по управлению сертификатами атрибутов;
- (e) *Технология прикладного программного интерфейса (API)*, которая обеспечивает процедуры, протоколы и инструменты для создания прикладных программ и описывает, как должны взаимодействовать элементы программ; а также

- (f) Другие коммерчески доступные технологии или потенциальные программы и решения для обмена данными.

Идентификация ПУВА-контрагентов и надлежащая проверка

286. ПУВА бывают разные. Их размер варьируется от небольшой независимой компании до крупной международной корпорации. Режимы стран в области ПОД/ФТ, применяющиеся к ПУВА, также различаются; страны вводят применяемые ими меры с различной скоростью. Различные субъекты, относящиеся к одному и тому же сектору, представляют более высокие или более низкие риски в зависимости от целого ряда факторов, в т.ч. от продуктов, услуг, клиентов, местоположения, режима в области ПОД/ФТ, применяющегося в стране, где находится ПУВА, а также от совершенства программ субъекта по соблюдению установленных норм и требований. ПУВА должны анализировать и стремиться понять, как риски ОД/ФТ, которые они выявляют, влияют на них, и предпринимать соответствующие меры по уменьшению и управлению такими рисками. Таким образом, оценка риска является основой для риск-ориентированного применения мер в области ПОД/ФТ.

287. Если применение Стандартов ФАТФ к ПУВА во всемирном масштабе остается неудовлетворительным, то управление этими видами отношений будет являться постоянной проблемой. Это подчеркивает важность применения Стандартов ФАТФ и позволяет предположить, что ПУВА придется рассмотреть возможность применения дополнительных мер контроля к странам с недостаточным уровнем применения Стандартов ФАТФ такие, как интенсивный мониторинг операций с ПУВА, находящимися в таких странах, наложение ограничений на операции, касающихся их размеров, или проведение интенсивных частых надлежащих проверок. Например, ПУВА могут ограничить переводы виртуальных активов исключительно своими клиентами (т.е. осуществлять внутренние переводы виртуальных активов только в рамках одного и того же ПУВА), разрешив проводить переводы сторонним клиентам только в случае подтверждения того, что отправитель и получатель являются одним и тем же лицом, а также осуществлять усиленный мониторинг операций. В противном случае, ПУВА может столкнуться с необходимостью принятия нелегкого решения относительно взаимодействия с ПУВА, находящимися в странах с недостаточным уровнем или отсутствием применения Стандартов ФАТФ.

288. ПУВА и финансовые учреждения должны рассматривать это Руководство совместно с Руководством ФАТФ, посвященным услугам обслуживания корреспондентских счетов. Хотя отношения с контрагентом-ПУВА не всегда являются отношениями с банком-корреспондентом, существуют сходства, касающиеся подхода к надлежащей проверке контрагента, которые могут помочь ПУВА. Соответственно, процесс, о котором говорится в Рекомендации 13, приведен в этом Руководстве.

289. При установлении отношений с новым контрагентом-ПУВА ПУВА может получить информацию, о которой говорится в Рекомендациях 10 и 13, непосредственно от такого контрагента. В соответствии с требованиями этих Рекомендаций, такая информация должна быть подтвержденной. Примерами надежных независимых источников информации, которая может быть использована для проверки идентификационных данных, а также бенефициарных собственников юридических лиц и образований, являются реестры хозяйствующих субъектов, реестры создания юридических лиц, которые ведут компетентные органы, или списки поднадзорных учреждений (например, списки ПУВА, которые ведут юрисдикции, если применимо), реестры бенефициарных собственников и другие источники, о которых говорится в Общем Руководстве Базельского комитета по банковскому надзору об открытии счетов⁵⁷

290. К примерам возможных источников информации, касающейся уровня рисков, относятся (но не ограничиваются ими) законы и нормативные акты в области ПОД/ФТ страны, в которой находится ПУВА, или страны, в которой осуществляет коммерческую деятельность учреждение-респондент, а также то, как они применяются, общедоступные базы данных решений судов и (или) меры со стороны контролирующих органов и правоприменительные меры, годовые отчеты, направляемые на фондовую биржу, отчеты об оценке страны или другая информация, публикуемая международными организациями, которая позволяет измерить уровень соблюдения соответствующих норм и требований и уменьшить риски ОД/ФТ (в т.ч. ФАТФ, РГТФ, Базельским

⁵⁷ Приложение 4. Общее руководство относительно открытия счетов. www.bis.org/bcbs/publ/d505.htm.

комитетом по банковскому надзору, МВФ и Всемирным банком), списки, выпускаемые ФАТФ в процессе деятельности ее Группы по анализу международного сотрудничества, заслуживающие доверия газеты, журналы или другие электронные СМИ, получающие информацию из открытых источников, базы данных третьих сторон, национальные или наднациональные оценки рисков, информация, предоставляемая руководством и сотрудниками отдела по соблюдению норм и требований учреждения-респондента, а также публичная информация, получаемая от органов регулирования и надзора.

291. ПУВА должны оценить меры контроля контрагента-ПУВА в области ПОД/ФТ для того, чтобы избежать предоставления информации о своих клиентах злоумышленникам или субъектам, находящимся под санкциями. Кроме этого, они должны понять, существует ли достаточное основание полагать, что он может надлежащим образом защитить секретную информацию. Этот процесс схож с процессом, о котором говорится в подпункте (b) Рекомендации 13, но с большим акцентом на риск-ориентированность. На практике такая оценка может предусматривать анализ системы ПОД/ФТ, а также анализ системы мер контроля контрагента.⁵⁸ Оценка должна включать в себя подтверждение того, что меры контроля контрагента в области ПОД/ФТ подлежат независимой проверке (которая может быть внутренней или внешней). ПУВА должны использовать измененные процедуры, в т.ч. пользоваться возможностью не направлять информацию о клиентах, когда имеются достаточные основания полагать, что контрагент-ПУВА не будет обращаться с ней безопасным образом, одновременно с этим продолжая осуществлять операцию, если риски ОД/ФТ являются приемлемыми. В такой ситуации ПУВА должны найти возможность использования другой процедуры, меры контроля которой могут быть должным образом проанализированы надзорными органами в случае поступления от них соответствующего запроса.

292. Разъясняем, что ПУВА должен осуществить надлежащую проверку контрагента-ПУВА до того, как он направит своему контрагенту запрошенную им информацию в соответствии с положением пункта 7(b) Пояснительной записки к Рекомендации 15. ПУВА не обязаны осуществлять надлежащую проверку контрагента-ПУВА для каждого перевода ВА. Вместе с тем, они обязаны обновлять информацию, полученную в ходе надлежащей проверки контрагента, периодически или в случае возникновения риска в ходе деловых отношений, чтобы определить, готовы ли они по-прежнему направлять имеющуюся у них информацию контрагенту в соответствии с мерами контроля, предусмотренными РОП и сформулированными ПУВА.

Направление запрошенной информации

293. Как указано в пункте 7(b) Пояснительной записки к Рекомендации 15, чрезвычайно важно, чтобы ПУВА и другие подотчётные субъекты, участвующие в переводах виртуальных активов, передавали требуемую информацию в защищённом режиме с целью обеспечения защиты информации о пользователях, касающейся переводов виртуальных активов, от несанкционированного разглашения, и позволяли получающим субъектам эффективно выполнять свои обязательства в области ПОД/ФТ, в том числе выявлять подозрительные переводы виртуальных активов, принимать меры по замораживанию и отказывать в операциях с включёнными в списки лицами и организациями. Кроме того, важно, чтобы провайдеры передавали требуемую информацию незамедлительно, т.е. одновременно или параллельно с отправкой перевода, особенно с учётом трансграничного характера, широкого географического охвата и высокой скорости операций с виртуальными активами. Дополнительная информация приведена в обсуждении «дорожного правила» в Части III.

294. ПУВА должны направлять соответствующую информацию об отправителе и получателе в соответствии с порядком, предусмотренным в Пояснительной записке к Рекомендации 16. Страны могут применять к переводам ВА *минимальное* пороговое значение, ниже которого не требуется проводить проверку информации о клиенте и получателе, если только не возникает подозрение в ОД/ФТ. То есть, в отношении разового перевода ВА, сумма которого не превышает 1 000 долларов США или евро либо эквивалента этой суммы в местной валюте или суммы, указанной в местном законодательстве, применяются требования Пояснительной

⁵⁸ Например, одним из инструментов, который использовался в банковском секторе для выполнения обязательств, касающихся обслуживания корреспондентских счетов, является опросник Вольфсберг. Его можно использовать в качестве отправной точки для создания системы, касающейся надлежащей проверки контрагента-ПУВА.

записки к Рекомендации 16, а также будут запрошены имена отправителя и получателя, адреса их кошельков или уникальный идентификационный номер операции. Вместе с тем, такую информацию не нужно проверять, если только не возникают подозрительные обстоятельства, связанные с ОД/ФТ; в этом случае информация, касающаяся клиента, должна быть проверена.

Переводы ВА в автономные кошельки и из автономных кошельков

295. ПУВА и подотчетные субъекты могут осуществлять переводы для лиц, не являющихся подотчетными субъектами (т.е. на автономные кошельки). В такой ситуации ПУВА должен получить от своего клиента необходимую информацию об отправителе и получателе, поскольку он не может получить соответствующую информацию от другого ПУВА. Такие переводы будут подпадать под действие более широких обязательств ПУВА в области ПОД/ФТ (мониторинг операций и соблюдение ЦФС).

296. ПУВА должны понимать риски, которые представляют переводы ВА из автономных кошельков или в автономные кошельки, а также связанные с ними пиринговые операции. Такие операции могут использоваться злоумышленниками из-за их анонимности, отсутствия ограничений на переносимость, скорости осуществления и удобства использования. Таким образом, ПУВА должны собирать данные о переводах, осуществляемых с помощью автономных кошельков, а также отслеживать и оценивать информацию, которая необходима для определения того, соответствует ли операция уровню приемлемого риска и какие соответствующие риск-ориентированные меры контроля должны применяться к такой операции или к такому отдельному клиенту, а также какие обязательства, касающиеся направления СПО, должны соблюдаться (см. также Рекомендацию 20 в Части III). Схожий подход должен применяться к анализу рисков, которые представляют ПУВА, не получившие лицензии или не зарегистрированные и в отношении которых не осуществляется надзор в области ПОД/ФТ, поскольку они находятся в юрисдикции, которая еще не имплементировала Стандарты ФАТФ, касающиеся ВА и ПУВА.

297. ПУВА может принять решение ввести дополнительные ограничения, меры контроля или запреты в отношении операций, осуществляемых с помощью автономных кошельков, в соответствии со своим анализом риска. К мерам, которые могут быть применены, относится следующее:

- a. усиление существующей системы риск-ориентированного контроля, принимающей во внимание конкретные риски, которые представляют операции, осуществляемые с помощью автономных кошельков (например, принятие во внимание конкретных пользователей, моделей наблюдаемого поведения, местных и региональных рисков, а также информации, предоставляемой контрольными и правоохранительными органами); и
- b. изучение возможности принятия операций, осуществляемых только ПУВА и другими подотчетными субъектами, а также операций, осуществляемых с помощью автономных кошельков, которые, по оценке ПУВА, являются надежными.

Меры внутреннего контроля. Иностранное отделение и дочерние предприятия

298. **Рекомендация 18.** Успешное внедрение и эффективное применение РОП в целях ПОД/ФТ зависит от эффективного руководства, осуществляемого высшими руководителями, что включает в себя контроль за разработкой и реализацией РОП во всем секторе ПУВА. В Рекомендации 18 также содержится требование об обмене информацией внутри групп в соответствующих случаях, особенно в отношении необычных операций или необычной деятельности.

299. ПУВА и другие подотчетные субъекты должны иметь программы и системы в сфере ПОД/ФТ, обеспечивающие надлежащее управление и снижение рисков. Характер и степень мер контроля в целях ПОД/ФТ будут зависеть от ряда факторов, включая, помимо всего прочего, характер, масштаб и степень сложности деятельности ПУВА, разнообразие их операций, включая географическое разнообразие, клиентскую базу, характер продуктов и деятельности, а также степень риска, связанного с каждым направлением деятельности.

Направление СПО и разглашение

300. **Рекомендация 20.** ПУВА и другие подотчётные субъекты, осуществляющие деятельность с виртуальными активами или предоставляющие продукты и услуги на основе виртуальных активов, должны иметь возможность выявлять для дальнейшего анализа любые необычные или подозрительные движения средств либо операции, включая операции, касающиеся или связанные с виртуальными активами, или деятельность, которая иным образом указывает на возможную незаконную деятельность, независимо от того, включают ли операции или деятельность обмен фиатной валюты на фиатную валюту, обмен виртуальных активов на другие виртуальные активы, обмен фиатной валюты на виртуальные активы или обмен виртуальных активов на фиатную валюту. ПУВА и другие подотчётные субъекты должны иметь надлежащие системы, обеспечивающие своевременную тщательную проверку средств или операций с тем, чтобы можно было определить, являются ли средства или операции подозрительными.

301. ПУВА и другие подотчётные субъекты обязаны оперативно сообщать в ПФР о подозрительных средствах и операциях, в том числе, в которых задействованы или которые связаны с виртуальными активами и/или провайдерами, в установленном компетентными органами порядке. Это должно быть отражено в процедурах, устанавливаемых ПУВА и другими подотчётными субъектами для подтверждения своих подозрений и направления, в конечном итоге, сообщений в ПФР. Хотя ПУВА и другие подотчётные субъекты могут использовать политику и процедуры, которые дают основания для возникновения подозрений, исходя из оценки степени риска, они обязаны сообщать о своих подозрениях в ОД/ФТ сразу же после их возникновения, независимо от суммы операции или от того, завершена операция или нет. Таким образом, обязательства ПУВА и других подотчётных субъектов направлять сообщения о подозрительных операциях не зависят от оценки степени риска, и направление сообщения не освобождает их от выполнения других обязательств в области ПОД/ФТ. Кроме того, ПУВА и другие подотчётные субъекты должны выполнять действующие требования, касающиеся направления СПО, даже при осуществлении деятельности сразу в нескольких юрисдикциях.

302. В соответствии с Пояснительной запиской к Рекомендации 15 и в контексте Рекомендации 16, если ПУВА (или другой подотчётный субъект) контролирует как отправляющую, так и получающую сторону средств или электронного перевода виртуальных активов, то такой ПУВА или другой подотчётный субъект должен учитывать всю информацию как от отправляющей, так и от получающей стороны для определения того, вызывает ли информация подозрения, и, при необходимости, должен направить СПО в соответствующее ПФР, а также передать ПФР соответствующую информацию об операции. Отсутствие требуемой информации об отправителе или получателе должно учитываться в качестве фактора при оценке того, является ли перевод виртуальных активов или перевод с участием ПУВА подозрительным и следует ли направить сообщение о таком переводе в ПФР. То же самое касается других подотчётных субъектов, таких как традиционные финансовые учреждения, которые участвуют в переводах, в которых задействованы виртуальные активы или ПУВА.

303. Если ПУВА запрашивает дополнительную информацию о контрагенте или информацию у своего клиента в случае, когда он получает перевод ВА от субъекта, который не является ПУВА или другим подотчётным субъектом, то он ожидает, что его клиент ответит своевременно и представит соответствующие документы и информацию. Если его клиент не отвечает, это может вызвать озабоченность у ПУВА в связи с тем, что его клиент оказывается не в состоянии объяснить, что осуществляемая им операция не имеет отношения к ОД/ФТ, а также привести к тому, что ПУВА рассмотрит возможность направления СПО в отношении своего клиента. За запросом о предоставлении информации, при необходимости, может последовать повторная оценка информации о клиенте и характеристик его риска.

304. Дополнительная информация остораживающих признаках, которые могут быть использованы в отношении ВА и которые позволяют предположить осуществление преступной деятельности, приведена в документе ФАТФ под названием «*Настораживающие признаки ОД/ФТ, касающиеся виртуальных активов*». Такие признаки помогают ПУВА и другим подотчётным субъектам выявлять подозрительные операции с использованием ВА и сообщать о них. К основным признакам относятся:

- a. Технологические особенности, которые повышают анонимность, такие как «миксеры», «тумблеры» и криптовалюты, обеспечивающие повышенную степень анонимности;

- b. Географические риски – злоумышленники могут действовать в странах, где меры в отношении ВА являются слабыми или вовсе отсутствуют;
- c. Особенности операций – к особым операциям относятся те операции, которые структурируются для того, чтобы избежать направления СПО, или являются нехарактерными, необычными или редко встречающимися;
- d. Размер операции – если сумма и частота совершения операции лишены логического объяснения с коммерческой точки зрения;
- e. Характеристики отправителя или получателя;

f. Источник денежных средств или материальных ценностей.

РАЗДЕЛ V – ПРИМЕРЫ ПРИМЕНЕНИЯ СТРАНАМИ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В ОТНОШЕНИИ ВИРТУАЛЬНЫХ АКТИВОВ И ПРОВАЙДЕРОВ УСЛУГ В СФЕРЕ ВИРТУАЛЬНЫХ АКТИВОВ

Обзор подходов юрисдикций к регулированию и надзору за деятельностью, связанной с виртуальными активами, и за провайдерами услуг в сфере виртуальных активов

305. В Разделе V приведён обзор подходов разных юрисдикций к регулированию и надзору за финансовой деятельностью, связанной с виртуальными активами, а также за соответствующими провайдерами, включая подходы к созданию инструментов и средств в целях применения санкций и использования правоприменительных мер в отношении лиц, не выполняющих свои обязательства в области ПОД/ФТ. Некоторые из этих стран могут учесть эти примеры в процессе разработки или совершенствования своих национальных систем. При этом следует отметить, что в отношении перечисленных ниже стран пока ещё не проводилась оценка на предмет выполнения ими требований, установленных в Пояснительной записке к Рекомендации 15.

Италия

306. В Италии (в соответствии с Законодательным декретом № 231 от 2007 года с дополнениями и изменениями, внесёнными Законодательными декретами № 90 от 2017 г. и № 125 от 2019 г.) провайдеры, осуществляющие пять функциональных видов деятельности, установленных ФАТФ, рассматриваются в качестве лиц, обязанных выполнять требования в области ПОД/ФТ.

307. Провайдеры услуг, связанных с виртуальными активами, должны быть зарегистрированы в специальном разделе реестра, ведущегося Организацией агентов и посредников (ОАМ - «Organismo degli Agenti e dei Mediatori»). Такая регистрация является необходимым предварительным условием для получения провайдерами услуг, связанных с виртуальными активами, разрешения на осуществление своей деятельности в Италии. В настоящее время проводится работа по внедрению этого реестра.

308. Провайдеры услуг в сфере виртуальных активов отнесены к категории подотчётных субъектов, и на них распространяется полный спектр мер в сфере ПОД/ФТ.

309. 21 марта 2019 года в Италии был утверждён обновлённый отчёт о национальной оценке рисков (НОР), в котором содержится, в том числе, оценка рисков ОД/ФТ, исходящих от виртуальных активов. Результаты обновлённого отчёта о национальной оценке рисков будут использованы для совершенствования национальной стратегии. Подотчётные субъекты (как финансовые, так и нефинансовые) должны учитывать результаты обновлённой национальной оценки рисков для проведения/обновления своих собственных оценок рисков.

310. Сообщения о подозрительных операциях и их анализ, проводимый итальянским ПФР, позволяют ему собирать информацию о: (i) провайдерах услуг в сфере виртуальных активов, осуществляющих свою деятельность в Италии, в том числе сведения об их коммерческой деятельности (о видах предоставляемых услуг); об их местонахождении; данные о бенефициарных владельцах, руководителях и других связанных с ними субъектах; (ii) подробные сведения об отдельных операциях (например, дата, сумма, исполнитель, стороны операции и счета кошельков); данные об используемых банковских счетах (например, владелец/держатель счёта, доверенность, происхождение/использование средств и общие характеристики финансовых потоков); (iii) идентификационные данные и данные об экономической деятельности клиентов или владельцев/держателей кошельков; информация, позволяющая привязать адрес виртуальных активов к личности их владельца; чёткие идентификационные данные (например, индивидуальный номер налогоплательщика и номер плательщика НДС); (iv) сведения о кошельке или счёте (например, общая сумма виртуальных активов, принадлежащих одному или нескольким субъектам; подробная информация об основном движении виртуальных активов в привязке к одному субъекту или нескольким связанным субъектам в течение определённого периода времени; выписка из счёта/кошелька в редактируемом формате); и (v) вид и основные характеристики виртуальных активов.

311. Начиная с 2015 года, Банк Италии предупреждает потребителей о высоких рисках, связанных с покупкой и/или хранением виртуальных активов, а также предупреждает поднадзорные финансовые учреждения о возможных рисках, связанных с виртуальными активами. В частности, Банк Италии выпустил предупреждение для потребителей и информационное письмо для поднадзорных финансовых посредников в январе 2015 года, а также новое предупреждение для потребителей (схожее с предупреждением, выпущенным тремя финансовыми органами ЕС – Европейским управлением по ценным бумагам и рынкам (ESMA), Европейской службой банковского надзора (ЕВА) и Европейской организацией страхования и пенсионного обеспечения (ЕЮРА)) в марте 2018 года. В целях усиления взаимодействия с частным сектором ПФР выпустило 30 января 2015 года информационное письмо о необычном использовании криптоактивов, адресованное, в частности, финансовым учреждениям (т.е. банкам и платёжным учреждениям), а также организаторам азартных игр. В этом информационном письме была подчеркнута необходимость того, чтобы указанные субъекты обращали повышенное внимание на возможные необычные операции, такие как электронные переводы, депонирование и снятие наличных денег, а также использование предоплаченных карт в контексте покупки или инвестирования в криптоактивы.

312. Итальянское подразделение финансовой разведки продолжает проводить детальный анализ, обращая особое внимание на новые риски и появляющиеся тенденции. В 2019 году было выпущено обновлённое информационное письмо, призванное помочь подотчётным субъектам в выполнении их задач. В частности, итальянское ПФР повторно выпустило информационное письмо от 2015 года с дополнениями, касающимися необычного использования криптоактивов. В этом письме содержались дополнительные сведения о повторяющихся элементах, операционных методах и характеристиках рисков, связанных с поведением клиентов, которые были выявлены в СПО, касающихся виртуальных активов. В этом информационном письме также содержались конкретные указания о заполнении утверждённой формы СПО, в частности, информация о предоставлении данных касательно ПУВА, операций, пользователей/клиентов и кошельков/счетов.

313. В декабре 2016 года и в июле 2018 года ПФР Италии выпустило сборники обезличенных примеров дел, связанных с ОД/ФТ, которые были выявлены в процессе финансового анализа, включая типологии, связанные с необычным использованием виртуальных активов.

Финляндия

314. Закон о провайдерах услуг виртуальных валют (№ 572/2019) вступил в силу 1 мая 2019 года. Провайдеры услуг в сфере виртуальных активов подлежат регистрации (т.е. должны получить разрешение) в финском Управлении финансового надзора (FIN-FSA).⁵⁹ Те провайдеры, которые уже предоставляли услуги до вступления закона в силу, должны были зарегистрироваться до 1 ноября 2019 года. Новые субъекты должны были зарегистрироваться до начала осуществления своей деятельности. Определение ПУВА включает провайдеров услуг по обмену (фиатной валюты на виртуальные активы, одних видов виртуальных активов на другие виртуальные активы, а также виртуальных активов на другие товары, такие как золото), провайдеров услуг кастодиальных кошельков и эмитентов виртуальной валюты. Требования по регистрации включают базовую проверку на предмет профессиональной пригодности и добросовестности, требования, касающиеся управления и распоряжения клиентскими средствами, и простые правила, касающиеся рыночного поведения (т.е. обязательства по предоставлению всей соответствующей информации и обязательства по предоставлению правдивой информации). Провайдеры услуг в сфере виртуальных активов являются подотчётными субъектами, как определено в Законе о противодействии отмыванию денег (№ 444/2017), и обязаны выполнять обязательства в области ПОД/ФТ, начиная с 1 декабря 2019 года. Оценки рисков ОД/ФТ, проводимые ПУВА, а также процедуры и указания, касающиеся ПОД/ФТ, проверяются и анализируются в процессе регистрации.

315. Управлению финансового надзора были предоставлены полномочия по выпуску нормативных актов и правил, касающихся определённых аспектов деятельности ПУВА. Нормативные акты и правила Управления финансового надзора вступили в силу 1 июля 2019 г. В этих нормативных актах содержатся положения, регулирующие вопросы хранения и защиты клиентских денег, а также разделения клиентских денег и собственных средств провайдеров. Правила регулируют соблюдение законодательства в области ПОД/ФТ.⁶⁰

⁵⁹ www.finanssivalvonta.fi/en/banks/fintech--financial-sector-innovations/virtuaalivaluutantarjoajat/

⁶⁰ www.finanssivalvonta.fi/en/regulation/FIN-FSA-regulations/organisation-of-supervised-entities-operations/04-2019/.

316. До принятия этого закона Управление финансового надзора проводило работу с организаторами первичного размещения монет в контексте законодательства о рынках ценных бумаг и используемых ими финансовых инструментов. Целью этой работы было установление того, в каких случаях виртуальные активы являются финансовыми инструментами (т.е. обращающимися ценными бумагами). Такие оценки по-прежнему иногда требуется проводить. Для оказания содействия проведению оценки характера выпускаемого актива Управление финансового надзора подготовило контрольный перечень, который используется при ответах на все обращения и вопросы, касающиеся первичного размещения монет. Указанный контрольный перечень, а также часто задаваемые вопросы, касающиеся виртуальных активов, размещены на официальном сайте финского Управления финансового надзора.⁶¹

317. Опыт надзорной деятельности Управления финансового надзора показывает, что в настоящее время провайдеры услуг в сфере виртуальных активов проявляют желание и заинтересованы в регулировании, а также пытаются добиться поддержки и одобрения своей деятельности со стороны надзорных органов. Трудность, однако, состоит в том, чтобы довести до сведения общественности тот факт, что разрешение это не одно и то же, что поддержка. Дело в том, что в прошлом ПУВА испытывали затруднения с открытием банковских счетов, что может частично объяснить изменение их отношения к регулированию.

Япония

318. В 2016 году японские власти внесли поправки в *Закон о платёжных услугах* и в *Закон о предотвращении переводов преступных доходов*. Эти поправки стали реакцией на банкротство крупного ПУВА в 2014 году и на выпуск Руководства ФАТФ по виртуальным валютам в 2015 году. После вступления в силу изменённых законов в апреле 2017 года японское Управление финансового контроля создало в августе 2017 года группу, занимающуюся мониторингом деятельности ПУВА, в состав которой вошли специалисты по вопросам ПОД/ФТ и специалисты по технологиям.

319. В рамках процесса регистрации Управление финансового контроля проводит оценку программ ПОД/ФТ заявителей, обращая особое внимание на соответствие оценок рисков заявителей их бизнес-планам. Такая оценка проводится путём анализа документов, а также дистанционных и выездных собеседований с заявителями. (По состоянию на июль 2021 г. был зарегистрирован 31 провайдер услуг в сфере виртуальных активов).

320. Для обеспечения понятности и прозрачности процесса регистрации для заявителей в октябре 2018 г. была опубликована форма анкеты, которую заявители должны заполнять в процессе регистрации. На основании знаний и опыта, полученных в ходе проводившегося ранее изучения надзора и регистрации, содержание этой анкеты было изменено: некоторые пункты были объединены, а некоторые – исключены. После этого в апреле 2020 г. она была вновь опубликована для того, чтобы предоставить Управлению финансового контроля возможность более эффективного изучения режима ПОД/ФТ, особенно тех моментов, которые требуют более активного управления рисками.

321. Управление финансового контроля осуществляет регистрацию следующим образом:

- a. Направляет заявителям анкету, выложенную на сайте Управления финансового контроля;
- b. На основании ответа, полученного от заявителя, задает дополнительные вопросы и при необходимости запрашивает дополнительную информацию;
- c. Проводит собеседования с членами совета директоров, посвященные их восприятию процесса управления риском, а также бизнес-плану;
- d. На основании документов осуществляет проверку для предоставления регистрации, уделяя особое внимание: 1) управлению риском ВА, которыми они будут оперировать; 2) управлению разделением активов клиентов; 3) управлению ИТ-системой; 4) режиму ПОД/ФТ; 5) управлению привлечением услуг сторонних организаций; 6) управлению коммерческой деятельностью, в т.ч. режиму внутренних проверок.

⁶¹ www.finanssivalvonta.fi/en/banks/fintech--financial-sector-innovations/virtuaalivaluutantarjoajat/frequently-asked-questions-on-virtual-currencies-and-their-issuance-initial-coin-offering/

- e. Получив результаты предыдущей деятельности, Управление обычно посещает офис заявителя для проверки эффективности планируемого применения правил и регламентирующих документов, особенно режима управления риском заявителя (выездная проверка); и
- f. После того как в ходе проведения всей проверки для получения регистрации Управление убеждается в отсутствии проблем, связанных с будущей деятельностью заявителя, оно принимает заявку и выдает регистрационное свидетельство.

322. Управление финансового контроля ежегодно получает от подотчетных субъектов статистические и качественные данные, касающиеся ПОД/ФТ, для оценки их подверженности риску и присвоения уровня риска каждому подотчетному субъекту на основании методологии, разработанной Управлением, которая после этого будет использована для составления ежегодных планов осуществления удаленного мониторинга. По состоянию на март 2019 года Управление финансового контроля провело выездные проверки 22 провайдеров услуг в сфере виртуальных активов (13 из которых были отнесены к категории ПУВА на тот момент, т.е. являлись субъектами, которые уже осуществляли деятельность с виртуальными активами до вступления в силу изменённых законов на основании временных разрешений). По результатам этих проверок Управление финансового контроля вынесло ряд административных предписаний (21 предписание о совершенствовании деловой практики, 6 предписаний о прекращении деятельности и 1 предписание об отказе в регистрации).

323. Исходные данные, полученные от подотчетных субъектов, дают представление примерно о 60 ключевых показателях деятельности, учитывающих особенности каждого сектора. В отношении сектора ПУВА Управление финансового контроля собирает следующую информацию, которая не является исчерпывающей и в которую ежегодно вносятся изменения:

- g. Используются ли инструменты анализа распределенного реестра для мониторинга операций и анализа риска;
- h. Тип ВА, предлагаемых клиентам ПУВА;
- i. Номер клиента, который указан в истории использования «миксеров» и «тумблеров»;
- j. Процентное соотношение между «горячими» и «холодными» кошельками;
- k. Принимает ли ПУВА на обслуживание корпоративных клиентов (количество счетов, объем операций);
- l. Предлагает ли ПУВА платежные услуги коммерческим учреждениям;
- m. Характеристики контрагента-ПУВА (географическое распространение и объем операций);
- n. Количество и местоположение банкоматов по выдаче ВА, которыми управляет ПУВА.

324. Управление финансового контроля Японии также тесно взаимодействует с японской Ассоциацией бирж виртуальных валют (саморегулируемой организацией, сертифицированной в октябре 2018 года) в целях оперативного и гибкого реагирования на возникающие вопросы и проблемы, связанные с деятельностью ПУВА. Ассоциация бирж виртуальных активов проводит обучение и осуществляет мониторинг деятельности ПУВА, являющихся её членами, а также разрабатывает правила и руководства по соблюдению обязательств в области ПОД/ФТ. Управление финансового контроля проводит, во взаимодействии с Ассоциацией бирж виртуальных активов, информационно-разъяснительную работу среди ПУВА. Некоторые из этих мероприятий были проведены совместно с другими органами. Эта информационно-разъяснительная деятельность включает обмен информацией и идеями с ПУВА, что содействует более полному и эффективному выполнению своих обязательств в области ПОД/ФТ.

325. Помимо этого, японское Управление финансового контроля:

- Создало в марте 2018 года «Группу по исследованию деятельности бирж виртуальных валют» в целях изучения мер реагирования, принимаемых субъектами в ответ на различные проблемы, связанные с деятельностью ПУВА. В свете предложений, поступивших по результатам рассмотрения отчёта, подготовленного указанной Группой, Управление финансового контроля внесло в марте 2019 года в Парламент законопроект об изменении законодательных актов. Предложенные поправки включают в себя распространение Закона о платёжных услугах и Закона о предупреждении переводов преступных доходов на провайдеров, оказывающих услуги по ответственному хранению виртуальных активов; и введение системы предварительного уведомления о каждом изменении видов виртуальных активов, с которыми осуществляют деятельность ПУВА, с учётом анонимности виртуальных активов.

- Подготовило и опубликовало в апреле 2019 года списокстораживающих признаков подозрительных операций конкретно для провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. Эти признаки касаются ряда операций, в которых используются технологии, обеспечивающие анонимность.

326. Новая редакция Закона о платежных услугах вступила в силу в мае 2020 г. (она была принята в мае 2019 г.). В соответствии с внесенными изменениями и дополнениями так называемые услуги по ответственному хранению криптоактивов, заключающиеся в управлении (ответственном хранении или управлении) криптоактивами от имени клиентов и в переводе на указанные адреса на основании инструкций, полученных от клиентов, без покупки, продажи и т.д. также подлежат регулированию.

327. Что касается дорожного правила, Ассоциация бирж виртуальных валют, которая является саморегулируемой организацией сектора ПУВА Японии, ставит перед собой цель внедрить дорожное правило путем изменения правил своей деятельности и определения точных сроков. Управление финансового контроля сотрудничает с Ассоциацией бирж виртуальных валют по этому вопросу.

328. В марте 2021 г. для обеспечения надлежащего и надежного осуществления своей коммерческой деятельности Управление финансового контроля направило Ассоциации бирж виртуальных валют запрос с просьбой рассмотреть возможность соответствующего применения дорожного правила, решить технические и оперативные вопросы, а также создать необходимые системы, позволяющие применять дорожное правило.

329. Управление финансового контроля ведет интенсивный диалог с представителями сектора ПУВА для подготовки к введению дорожного правила. Оно продолжит активно вести этот диалог и осуществлять мониторинг соблюдения представителями этого сектора дорожного правила и прогресса, связанного с его соблюдением, соответствующим образом.

Мексика

330. В марте 2018 года мексиканские власти внесли изменения в *Федеральный закон о предотвращении и выявлении операций с незаконными доходами*. В соответствии с внесенными поправками обмен виртуальных активов, осуществляемый субъектами, не являющимися финансовыми технологическими учреждениями и кредитными учреждениями, признан «уязвимой деятельностью».

331. Аналогичным образом в марте 2018 года в Мексике был опубликован *Закон о регулировании финансовых технологических учреждений*. В нём установлено, что финансовые технологические учреждения могут заниматься деятельностью с виртуальными активами при условии, что они получили разрешение Банка Мексики и осуществляют операции с виртуальными активами, которые подлежат идентификации и определению.

332. Затем в сентябре 2018 года были опубликованы стандарты, в которых установлены меры и процедуры в целях ПОД/ФТ в отношении виртуальных активов.

333. В марте 2019 года Центральный Банк опубликовал стандарты, определяющие внутренние операции для кредитных и финансовых технологических учреждений, которые прямо или опосредованно осуществляют деятельность с виртуальными активами.

334. Согласно заявлениям Центрального Банка, виртуальные активы несут в себе значительные риски ОД/ФТ по причине простоты перевода виртуальных активов в разные страны, а также вследствие отсутствия единых мер контроля и предупредительных мер на мировом уровне. Однако Центральный Банк пытается содействовать использованию технологий, которые могут оказаться полезными при условии, что эти технологии используются на внутреннем уровне между финансовыми технологическими учреждениями и кредитными учреждениями.

335. И, наконец, в конце марта 2019 года были внесены изменения в Распоряжение «*Disposiciones de carácter general a que se refiere el Artículo 115 de la Ley de Instituciones Crédito*». Эти изменения установили меры и

процедуры, которые кредитные учреждения обязаны соблюдать в целях выполнения своих обязательств в области ПОД/ФТ, применительно к виртуальным активам.

Норвегия

336. С 15 октября 2018 года на провайдеров услуг в сфере виртуальных активов распространяются положения и требования норвежского Закона о противодействии отмыванию денег. В соответствующих пунктах Положения о противодействии отмыванию денег установлено следующее (последнее обновление в мае 2021 года-неофициальный перевод):

Вставка 5. Разделы 1 – 3: Применение положений Закона о противодействии отмыванию денег в отношении виртуальной валюты - Требования к регистрации провайдеров услуг по обмену и ответственному хранению виртуальных валют

- (1) Провайдеры услуг по обмену виртуальной валюты на официальную валюту и обратно являются подотчётными субъектами в значении, определённом в Законе о противодействии отмыванию денег, если:
- a. Они зарегистрированы в коммерческом реестре Норвегии;
 - b. Они осуществляют свою деятельность, находясь в Норвегии;
 - c. Их деятельность осуществляется на рынке Норвегии.

Соответственно, это также распространяется на услуги по ответственному хранению виртуальной валюты.

(2) Виртуальная валюта означает средство цифрового выражения стоимости, которое не выпускается центральным банком или государственным органом и необязательно привязано к официальной валюте, а также которое не обладает законным статусом валюты или денег, но которое принимается в качестве средства обмена и может переводиться, храниться, покупаться и продаваться в электронном виде.

(3) Услуги по ответственному хранению виртуальной валюты означают ответственное хранение закрытых криптографических ключей от лица клиентов в целях перевода, хранения или покупки и продажи виртуальной валюты.

(4) Провайдерами, о которых говорится в пункте 1, могут быть только юридические лица, зарегистрированные в Управлении финансового надзора. Соответственно, к ним применяются пункты 2-4 раздела 42 Закона о борьбе с отмыванием денег.

(5) Заявление, подаваемое для регистрации, должно содержать следующую информацию:

- (a) Имя/название заявителя;
- (b) Вид предприятия и номер организации;
- (c) Официальный адрес предприятия;
- (d) Предлагаемые услуги;
- (e) Имя, адрес места жительства и номер удостоверения личности или номер «D» (номер, который присваивается иностранным гражданам, временно проживающим на территории Норвегии) следующих лиц:
 - (i) Руководителя или лиц, занимающих аналогичную должность;
 - (ii) Членов совета директоров или лиц, занимающих аналогичные должности;
 - (iii) Любых других контактных лиц.

(f) Документы, указанные в пункте 4;

(g) Оценка риска, регламентирующие документы и процедуры предприятия, о которых говорится в разделах 7 и 8 Закона о борьбе с отмыванием денег;

(6) Управление финансового надзора осуществляет надзор за соблюдением провайдерами, указанными в пункте 1, Закона о борьбе с отмыванием денег;

(7) Управление финансового надзора может отклонить заявления, которые не соответствуют требованиям Закона о борьбе с отмыванием денег и Правилам. В случае прекращения соблюдения требований к осуществлению деятельности Управление финансового надзора может отозвать регистрацию.

По состоянию на октябрь 2021 года Управлением финансового надзора было зарегистрировано девять ПУВА, таким образом они получили возможность предоставлять свои услуги на территории Норвегии. Гораздо больше лиц обратилось за регистрацией, но, начиная с 2020 г., наблюдается незначительное снижение количества полученных заявлений. Многие обращаются за регистрацией повторно: предыдущие их заявления не были приняты по причине недостатков в их регламентирующих документах и процедурах в области ПОД/ФТ. Более того, Управление финансового надзора постоянно выпускает многочисленные распоряжения, направленные на прекращение деятельности тех лиц, которые действуют в Норвегии без разрешения. К таким лицам относятся как норвежские, так и иностранные ПУВА. Выявление и прекращение деятельности незарегистрированных ПУВА является результатом более тесного сотрудничества с ПФР, а также реализации совместного проекта по предотвращению незаконной деятельности, реализованного в 2019 г. Более того, Управление финансового надзора провело первую проверку ПУВА в конце мая 2021г.; все зарегистрированные ПУВА представили дополнительную информацию для того, чтобы получить представление об общей картине рисков этого сектора и об объеме предоставляемых услуг. Полученный опыт, также основанный на попытках получить регистрацию, показывает, что в состав этого сектора входит целый ряд субъектов, различающихся размерами, сложностью, компетенцией, опытом в области ПОД и объемами работы, связанной с соблюдением норм и правил, а также уровнем профессионализма.

Швеция

337. В Швеции Управление финансового надзора рассматривает биткоин и эфир в качестве средств платежа, начиная с 2013 г. Следовательно, это означает, что профессиональные услуги по обмену ВА подлежат лицензированию⁶², а в случае получения лицензии – надзору, касающемуся ПОД/ФТ. Существующее в стране регулирование не является явным регулированием услуг по обмену ВА, касающимся ПОД/ФТ (такие услуги не упоминаются в законодательстве), но косвенным подтверждением того, что они должны регулироваться. После получения лицензии на предоставление услуг по обмену ВА вся деятельность (т.е. независимо от вида ВА) подлежит регулированию и надзору в области ПОД/ФТ. Осуществляется тематический надзор. В результате часть членов этого сектора прекратила свою деятельность. ПУВА направляют СПО в ПФР; комментарии, получаемые от оперативных органов, позволяют предположить, что злоумышленники предпочитают осуществлять свою деятельность с использованием услуг по обмену ВА, предоставляемых теми лицами, которые не подлежат регулированию и находятся в других местах.

Швейцария

338. Швейцария использовала нейтральный подход к используемым технологиям, а также применяла существующий режим регулирования ПОД/ФТ к ВА и соответствующим ПУВА с самого начала осуществления деятельности, связанной с ВА. В соответствии с режимом, основанным на соблюдении принципов, любая деятельность, предусматривающая участие финансовых посредников и связанная с ВА, подпадает под действие Закона о борьбе с отмыванием денег («ЗБОД»). К такой деятельности относится обмен ВА на фиатные валюты, обмен фиатных валют на ВА и (или) обмен одного вида ВА на другой вид ВА,

⁶² Режим лицензирования не является довольно сложным в пруденциальном смысле слова, но для целей ПОД/ФТ он является сложным. Он предусматривает проведение проверок на соответствие деловым и этическим требованиям владельцев и руководителей, а также оценку того, будет ли коммерческая деятельность осуществляться в соответствии с правилами ПОД/ФТ.

переводы ВА, ответственное хранение и (или) управление ВА или инструментами, позволяющими контролировать ВА и выпускать платежные токены.

339. Учитывая тот факт, что модели перевода активов, с помощью которых несколько лиц оказывают помощь в распоряжении активами, становятся все более и более децентрализованными, в постановление по борьбе с отмыванием денег были внесены новые критерии, касающиеся понимания того, какие услуги являются услугами, связанными с осуществлением платежных операций с помощью виртуальных валют. Таким образом, помимо того, что у финансового посредника имеются полномочия, касающиеся распоряжения виртуальными валютами от имени клиента, финансовый посредник считается оказывающим услугу, связанную с осуществлением платежных операций с помощью виртуальных валют, если он оказывает содействие переводу виртуальных валют третьей стороне при условии, что он поддерживает коммерческие отношения с клиентом на постоянной основе. Например, к лицам, предоставляющим такие услуги, относятся децентрализованные торговые платформы, которые не хранят секретные ключи клиентов, но способствуют осуществлению перевода с помощью смарт-контрактов, или провайдеры кошельков, которые способствуют выполнению операций, даже если они не хранят секретные ключи непосредственно. Такое изменение должно обеспечить актуальность ЗБОД Швейцарии в том, что касается регулирования финансовых операций с виртуальными активами, которые могут появиться в будущем.

340. Перед началом осуществления такой коммерческой деятельности в Швейцарии любое физическое или юридическое лицо, действующее в качестве финансового посредника в соответствии с требованиями ЗБОД, должно либо получить пруденциальную лицензию, выдаваемую Швейцарской службой по надзору за финансовыми рынками (ШСНФР) (например, банковскую лицензию), либо стать членом Организации по надзору («ОН») или какой-либо саморегулируемой организации («СРО»); надзор за деятельностью двух последних учреждений в свою очередь осуществляется ШСНФР. Действие постановления по ПОД/ФТ распространяется на финансовых посредников, действующих или находящихся в Швейцарии.

341. ШСНФР постоянно предупреждает клиентов о конкретных рисках, связанных с криптоактивами, а также с имеющей к ним отношение деятельностью, например, первоначальное предложение монет. Осуществляя надзор, ШСНФР своевременно начала уделять внимание темам, имеющим отношение к ВА. Например, в 2019 г. ШСНФР сообщила о своих требованиях, касающихся дорожного правила. В Швейцарии, предлагая услуги по переводу ВА с помощью автономных кошельков, финансовые посредники также обязаны выполнять требования, касающиеся дорожного правила. Более того, соблюдение подотчетными субъектами (т.е. банками) требований, касающихся дорожного правила, было оценено ШСНФР.

Соединённые Штаты Америки

Комплексный режим регулирования и надзора, не учитывающий применяемую технологию

342. В Соединённых Штатах Америки действует комплексный и технологически непредвзятый регулятивный и надзорный режим в целях регулирования и надзора за «цифровыми финансовыми активами»⁶³ в сфере ПОД/ФТ, который распространяется на охваченных требованиями провайдеров, а также на виды деятельности в этой сфере. Этот режим в значительной степени предусматривает регулирование аналогичное тому, которое осуществляется в отношении провайдеров услуг нецифровых активов в рамках действующего режима регулирования в целях ПОД/ФТ, установленного для финансовых учреждений. В рамках американского подхода используются инструменты и полномочия различных департаментов и ведомств, включая Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями (FinCEN) Министерства финансов США (которая является американским ПФР и отвечает за обеспечение выполнения основного закона США о противодействии отмыванию денег – Закона о банковской тайне); Управление по контролю за иностранными активами (OFAC) Министерства финансов США; Налоговое управление (IRS); Комиссию по ценным бумагам и биржам США (SEC); Комиссию по торговле товарными фьючерсами США (CFTC); Министерство юстиции США и другие

⁶³ С точки зрения властей США, термин «цифровые активы» является комплексным термином, означающим ряд видов деятельности в сфере цифровых финансовых услуг, включая финансовую деятельность с цифровыми валютами (как с национальными цифровыми валютами, так и с цифровыми валютами, которые не эмитируются и не гарантируются национальным правительством, такими как цифровые формы конвертируемых виртуальных валют, наподобие биткойна), а также с цифровыми ценными бумагами, цифровыми товарами или их цифровыми производными инструментами (деривативами).

департаменты и ведомства. В частности, FinCEN, Налоговое управление, Комиссия по ценным бумагам и биржам, Комиссия по торговле товарными фьючерсами и Министерство юстиции обладают регулятивными, надзорными и правоприменительными полномочиями для осуществления контроля за определёнными видами деятельности с цифровыми активами, которые включают денежные переводы и торговлю ценными бумагами, товарами или их производными инструментами либо подлежат налогообложению. Указанные ведомства также обладают полномочиями для недопущения противоправного использования цифровых активов в целях осуществления незаконных финансовых операций или уклонения от уплаты налогов.

343. Если лицо (в нормативно-правовой базе США этот термин включает не только физических и юридических лиц) осуществляет определённые виды деятельности с цифровыми активами, то на такое лицо распространяются обязательства в области ПОД/ФТ и другие обязательства. В зависимости от вида деятельности на лицо или учреждение распространяются надзорные полномочия FinCEN, Комиссии по ценным бумагам и биржам и/или Комиссии по торговле товарными фьючерсами, которые осуществляют регулирование деятельности такого лица в качестве: провайдера услуг денежных переводов; национальной биржи ценных бумаг; брокера-дилера; инвестиционного консультанта; инвестиционной компании; трансфер-агента; уполномоченного оператора фьючерсного рынка; своповой биржи; расчётной организации по производным финансовым инструментам; фьючерсного посредника; оператора товарных пулов; консультанта по торговле; дилера по свопам; крупного участника рынка своп-сделок; дилера по розничным валютным операциям; или представляющего брокера.

344. Если лицо подпадает под определение понятия «банк» (как оно определено в нормативно-правовой базе), то FinCEN и другие федеральные банковские ведомства США (Совет управляющих Федеральной резервной системы, Федеральная корпорация по страхованию депозитов, Управление контролёра денежного обращения и Национальная администрация кредитных союзов) имеют полномочия, иногда параллельно с полномочиями органов банковского регулирования штатов, осуществлять регулирование и надзор за такими лицами, когда они осуществляют финансовую деятельность с цифровыми активами. Кроме того, действующие общие принципы налогообложения распространяются на операции с цифровыми активами, осуществляемыми на территории Соединённых Штатов, поскольку Налоговое управление США относит виртуальные активы к категории имущества.

Вставка 6. Пример конкретной ситуации: Регулирование и надзор (включая лицензирование и регистрацию) за провайдерами услуг, связанных с цифровыми активами, в США

Денежные переводы. На федеральном уровне FinCEN осуществляет регулирование в качестве провайдера услуг денежных переводов любого лица, которое занимается деятельностью, связанной с приёмом и переводом ценностей (либо в физическом, либо в цифровом виде), заменяющих валюту (включая конвертируемую виртуальную валюту, которую можно обменивать на другую виртуальную валюту, на фиатную валюту или на другие ценности), от одного лица другому лицу или из одного места в другое место с использованием любых средств. В соответствии с Законом о банковской тайне провайдеры услуг денежных переводов подлежат регистрации в FinCEN в качестве провайдеров денежных услуг, обязаны разрабатывать и реализовывать программу по противодействию отмыванию денег, а также меры по хранению данных и документов и направлению сообщений, в том числе сообщений о подозрительной деятельности. Требования в области ПОД распространяются в равной степени как на американских, так и на иностранных провайдеров услуг денежных переводов, даже если находящийся за рубежом субъект не имеет физического присутствия в США, а также независимо от того, где он создан и где находится его головной офис, если вся или большая часть его коммерческой деятельности осуществляется на территории США. Начиная с 2014 года, Налоговое управление и FinCEN проводят проверки различных провайдеров услуг, связанных с цифровыми активами, включая администраторов, некоторых крупнейших по объёму операций бирж, отдельных провайдеров услуг по пиринговому обмену цифровых активов, зарубежных бирж, дилеров по обмену цифровых активов на криптодрагоценные металлы, операторов терминалов цифровых активов (киосков) и множество торговых платформ, а также зарегистрированных и незарегистрированных финансовых учреждений. В большинстве штатов действующее законодательство также обязывает провайдеров услуг денежных переводов получать лицензию у властей штатов, в которых они осуществляют свою деятельность, независимо от юрисдикции, в

которой они созданы или в которой расположен их головной офис. На провайдеров услуг денежных переводов могут также распространяться другие нормативные требования, в том числе требования, касающиеся безопасности, надежности и размера капитала, в зависимости от штата, в котором они расположены или осуществляют деятельность, а также независимо от того, распространяются ли на их деятельность правила, установленные другими американскими регулирующими органами.

Деятельность с ценными бумагами. В случаях, когда цифровые активы классифицированы как ценные бумаги в США, Комиссия по ценным бумагам и биржам обладает регулятивными и правоприменительными полномочиями, которые распространяются на предложения, продажу, торговлю, а также на другие финансовые услуги и деятельность, связанную с такими цифровыми активами. Платформы, на которых осуществляется торговля цифровыми активами, классифицированными как ценные бумаги, как правило, подлежат регистрации в качестве национальных бирж ценных бумаг или осуществляют деятельность в соответствии с исключением из требований о регистрации (например, в соответствии с исключением из требований Комиссии по ценным бумагам и рынкам, предусмотренным для альтернативных торговых систем) и обязаны предоставлять Комиссии по ценным бумагам и рынкам информацию о своей деятельности и торгах. Даже если биржа ценных бумаг, брокер-дилер, инвестиционный консультант или иной субъект, осуществляющий деятельность с аналогичными ценными бумагами, находится за рубежом и не имеет физического присутствия в США, то на такое лицо могут распространяться регулятивные требования Комиссии по ценным бумагам и биржам в случае, если это лицо предлагает, продаёт или эмитирует ценные бумаги (в том числе, возможно, определённые токены в рамках первичного предложения монет) для граждан США и инвесторов или иным образом оказывает влияние на американские рынки ценных бумаг. Могут также иметься дополнительные обязательства по лицензированию на уровне штатов в зависимости от деятельности, осуществляемой субъектом, или от штата, в котором субъект осуществляет свою деятельность. При этом некоторые торговые операции с цифровыми активами, включая торговлю на платформах, могут быть квалифицированы в качестве денежных переводов в рамках Закона о банковской тайне, а также законов и нормативных актов штатов, как указано выше. Если цифровые активы квалифицированы как ценные бумаги, то на них распространяются требования Комиссии по ценным бумагам и биржам. На любые производные инструменты (такие как ценные бумаги) также распространяются требования Комиссии по ценным бумагам и биржам.

Деятельность с биржевыми товарами и их производными инструментами. В Соединённых Штатах Америки цифровые активы также могут быть квалифицированы как биржевые товары в соответствии с определением, содержащимся в Законе о товарных биржах.⁶⁴ В этом случае на лиц, осуществляющих деятельность с такими цифровыми активами, распространяются требования Комиссии по торговле товарными фьючерсами. Комиссия по торговле товарными фьючерсами обладает полными регулятивными полномочиями в отношении производных инструментов цифровых активов, которые не подпадают под категорию ценных бумаг (например, фьючерсных контрактов). Комиссия по торговле товарными фьючерсами осуществляет полномочия по недопущению мошенничества и манипуляций при продаже таких цифровых активов, а субъекты, осуществляющие торговые операции с фьючерсами или определёнными другими производными инструментами таких товаров, подлежат регистрации в этой Комиссии. В соответствии с Законом

⁶⁴ Комиссия по торговле товарными фьючерсами определила, что «виртуальная валюта» является биржевым товаром в том смысле, который определен в пункте 1а (9) Закона о товарных биржах. Дело Коиннфлип Инк...осуществляющей свою деятельность под названием Деривабит, и Франческо Риордан, Выписка из приговора, вынесенного Комиссией по торговле товарными фьючерсами №. 15–29, 2015 WL 5535736, [Текущий сборник] Комиссия по торговле товарными фьючерсами (коммерческая клиринговая палата) пункт 33,538 (Комиссия по торговле товарными фьючерсами, 17 сентября 2015 г.) (приказ суда в соответствии с заключенным сторонами соглашением); Дело ТераИксчендж ЛЛС, Реестр судебных дел Комиссии по торговле товарными фьючерсами № 15–33, 2015 WL 5658082, [Текущий сборник] Комиссия по торговле товарными фьючерсами (коммерческая клиринговая палата) пункт 33,546 (Комиссия по торговле товарными фьючерсами, 24 сентября 2015 г.) (приказ суда в соответствии с заключенным сторонами соглашением).

США о товарных биржах и нормативными актами, принятыми в его развитие, Комиссия по торговле товарными фьючерсами обладает широкими полномочиями по применению мер в отношении любых лиц или организаций в США и за рубежом, которые причастны или занимаются деятельностью, связанной с мошенничеством или манипуляциями. (Например, дело «США против компании «Bleu Bit Banc»).

Как правило, физические или юридические лица, осуществляющие операции с ценными бумагами, товарами или их производными инструментами, подлежат дополнительному контролю со стороны саморегулируемых организаций. Для осуществления деятельности с ценными бумагами необходимо зарегистрироваться в Службе регулирования отрасли финансовых услуг (FINRA), а для осуществления деятельности с товарами и их производными инструментами требуется зарегистрироваться в Национальной фьючерсной ассоциации (NFA). В зависимости от осуществляемой деятельности физическое или юридическое лицо может также подлежать двойной регистрации (как в Службе регулирования отрасли финансовых услуг, так и в Национальной фьючерсной ассоциации). При этом на обе эти организации наложены законодательные обязательства в рамках федеральных законов США, касающихся ценных бумаг и товаров. Так же, как и в случае лицензий на осуществление деятельности в качестве провайдеров услуг денежных переводов, физические или юридические лица обязаны зарегистрироваться в регулирующем органе каждого штата, в котором они осуществляют свою деятельность.

На определённых субъектах, зарегистрированных в Комиссии по ценным бумагам и биржам и в Комиссии по торговле товарными фьючерсами, также распространяются обязательства, установленные в Законе о банковской тайне. Эти обязательства включают разработку и реализацию программ по противодействию отмыванию денег, направление сообщений о подозрительной деятельности в ПФР (FinCEN), установление и проверка личности клиентов, а также применение усиленных мер надлежащей проверки в отношении определённых счетов, используемых иностранными гражданами. Соответствующие регулирующие и надзорные органы также осуществляют мониторинг деятельности с цифровыми активами и проводят проверки зарегистрированных лиц на предмет соблюдения ими регулятивных требований, включая (в случае определённых зарегистрированных лиц) обязательства по ПОД/ФТ, установленные в Законе о банковской тайне.

Возможности по обеспечению соблюдения законности, наложению санкций и реализации других правоприменительных мер в США

345. Правоохранительные органы США используют оперативные финансовые данные, предоставляемые Сетью по борьбе с финансовыми преступлениями (FinCEN), а также другую информацию для проведения расследования преступлений и правонарушений, связанных с цифровыми активами. Информация, получаемая от FinCEN (источником которой являются сообщения, получаемые и анализируемые американским ПФР, которое собирает эту информацию и передаёт её компетентным правоохранительным органам США), является полезной для сбора доказательств преступной деятельности и для установления лиц, которые могут быть замешаны в деятельности, связанной с отмыванием денег или финансированием терроризма. Сеть FinCEN имеет доступ к широкому кругу финансовой, административной и правоохранительной информации. Информация, имеющаяся в распоряжении FinCEN, включает в себя два основных блока сведений, которые могут быть полезными для выявления подозрительной деятельности, связанной с отмыванием денег или финансированием терроризма с использованием цифровых активов. Первый блок включает в себя сообщения о подозрительной деятельности (СПД), направляемые финансовыми учреждениями, такими как, например, банки или брокеры-дилеры по операциям с ценными бумагами, которые переводят фиатную валюту для её конвертации или обмена на цифровые активы на бирже цифровых активов или на аналогичных площадках или которые получают фиатную валюту от биржи цифровых активов или с аналогичных площадок после того, как она (фиатная валюта) была получена в результате конвертации или обмена цифровых активов. Второй блок включает сообщения о подозрительной деятельности, направляемые провайдерами услуг цифровых активов, которые, зачастую действуя в качестве провайдеров услуг денежных переводов, получают средства и конвертируют их в цифровые активы или предоставляют услуги по хранению и/или торговле или обмену цифровых активов. FinCEN также осуществляет сбор другой информации такой, как информация о счетах в зарубежных банках, валюте и денежных инструментах, а также сообщения о валютных операциях, все из

которых могут содержать ориентировки и доказательства, необходимые для пресечения преступной деятельности, связанной с цифровыми активами, и уголовного преследования за такую деятельность.

346. Министерства и ведомства США используют жесткие гражданско-правовые и уголовные правоприменительные меры как в рамках административных производств, так и в рамках судопроизводств в федеральных судах для борьбы с незаконной деятельностью, связанной с цифровыми активами. Такие меры включают в себя различные формы условных наказаний, включая предписания о прекращении противоправной деятельности, судебные запреты, решения о возврате незаконных полученных доходов с процентами за период до вынесения судебного решения и денежные штрафы, накладываемые в гражданско-правовом порядке за сознательные нарушения, вынесение уголовных приговоров, включающих конфискацию и тюремные сроки.⁶⁵ Американские регулирующие и надзорные органы активно взаимодействуют друг с другом, с регулирующими органами штатов, Министерством юстиции США и другими правоохранительными органами в целях содействия проводимым расследованиям и судебным преследованиям в сфере цифровых активов.

347. В США имеется широкий спектр уголовных и гражданско-правовых полномочий, политических инструментов и правовых процедур, которые помогают американским государственным ведомствам выявлять незаконную деятельность с цифровыми активами, связывать операции с конкретными лицами или организациями, снижать угрозы и проводить анализ своих соответствующих функций, касающихся регулирования и проведения уголовных расследований. Для осуществления таких расследований и судебных преследований Министерство юстиции США использует спектр установленных законом уголовных и гражданско-правовых полномочий, в том числе положения федеральных законов, касающихся противодействия отмыванию денег, регистрации провайдеров денежных услуг, требований о хранении данных и документов и направлении сообщений финансовыми учреждениями, а также касающиеся борьбы с мошенничеством, уклонением от уплаты налогов, сбытом контролируемых веществ и других незаконных предметов и услуг, компьютерными преступлениями и финансированием терроризма. Власти США предъявляют обвинения и осуществляют судебные преследования физических лиц, предоставляющих услуги пиринговых обменных операций, за нарушения Закона о банковской тайне или отмывание денег, а также находящихся за рубежом лиц и организаций, которые нарушают американские законы, наряду с другими судебными преследованиями, связанными с цифровыми активами.

348. Так же, как FinCEN, Комиссия по ценным бумагам и биржам и Комиссия по торговле товарными фьючерсами, Министерство юстиции США обладает широкими полномочиями для судебного преследования провайдеров услуг цифровых активов и лиц, осуществляющих деятельность с цифровыми активами, которые нарушают законодательство США, даже если такие лица не находятся физически на территории Соединённых Штатов. Если операции с цифровыми активами затрагивают, например, финансовую систему, системы хранения данных или другие компьютерные системы на территории США, Министерство юстиции имеет право осуществлять уголовное и судебное преследование лиц, которые отдают распоряжения или осуществляют такие операции. Власти США также вправе осуществлять судебные преследования в отношении находящихся за рубежом лиц, которые используют цифровые активы для ввоза незаконных продуктов или контрабанды на территорию Соединённых Штатов или которые используют находящихся в США провайдеров услуг цифровых активов или финансовые учреждения в целях отмывания денег. Кроме того, находящиеся за рубежом лица, которые предоставляют незаконные услуги, осуществляют мошеннические действия или совершают кражи у резидентов США, также могут подлежать судебному преследованию за нарушение законодательства США.

⁶⁵Некоторые примеры правоприменительных мер, проведённых расследований и наложенных наказаний включают следующее: денежный штраф, наложенный на компанию «Ripple Labs, Inc.» в рамках гражданского судопроизводства в 2015 году; Операция «Тёмное золото» (Dark Gold), проведённая в 2016 году; денежный штраф, наложенный на компанию «BTC-e» в рамках гражданского судопроизводства, и одновременное предъявление обвинений Александру Виннику в 2017 году; дело, связанное с финансированием терроризма - «США против Зубия Шахназа» в 2017 году; приговор о лишении свободы нелегализованного торговца биткоинами, вынесенный в 2018 году; и выявление адресов цифровых валют, связанных с участниками схемы по обмену биткоинов, полученных в результате использования программы-вымогателя «SamSam», которые были внесены в санкционный список Управлением по контролю за иностранными активами (OFAC).

349. Управление по контролю за иностранными активами (OFAC), как правило, во взаимодействии с другими американскими ведомствами, накладывает американские финансовые санкции и другие штрафы, в том числе за нарушение требований о лицензировании и регистрации, каждое из которых касается цифровых активов, а также большинства других видов активов. Управление по контролю за иностранными активами чётко заявило, что обязательства по соблюдению американских санкций являются одинаковыми независимо от того, осуществляется ли операция в виртуальных активах (будь то в национальной виртуальной валюте или не в национальной виртуальной валюте, такой как конвертируемая виртуальная валюта наподобие биткоина) или в традиционной фиатной валюте. Управление по контролю за иностранными активами также чётко заявило, что граждане США и другие лица, находящиеся под юрисдикцией Управления, отвечают за обеспечение того, что они не участвуют в несанкционированных операциях, запрещённых в рамках санкций, вводимых Управлением по контролю за иностранными активами. Принудительные меры, предпринятые OFAC в декабре 2020 г., а также наложенный в связи с ними штраф за услуги, имеющие отношение к ВА, являются дополнительным подтверждением этого.⁶⁶

Ключевая роль международного сотрудничества

350. Вследствие присущего глобального характера сферы цифровых активов деятельность с виртуальными активами как нельзя лучше подходит для совершения или содействия совершению преступлений, также носящих транснациональный характер. Клиенты и провайдеры услуг могут осуществлять операции и деятельность, не обращая внимания на национальные границы, что создаёт проблемы для юрисдикций в связи с наличием национальных барьеров. В этой связи для эффективного противодействия преступной деятельности с использованием цифровых активов требуется тесное международное партнёрство.

351. Министерства и ведомства США, особенно американские правоохранительные органы, тесно взаимодействуют со своими зарубежными партнёрами при осуществлении расследований, проведении арестов лиц, а также при наложении арестов на преступные активы в рамках дел, касающихся деятельности с цифровыми активами. Власти США поддерживают развитие таких партнерских отношений в целях содействия судебным преследованиям и проводимым расследованиям, в которых участвуют сразу несколько юрисдикций, особенно если фигурантами таких расследований являются находящиеся за рубежом лица, провайдеры услуг цифровых активов и транснациональные преступные организации. Запросы о взаимной правовой помощи продолжают оставаться основным механизмом для укрепления сотрудничества. Поскольку лица, занимающиеся незаконной деятельностью, могут быстро уничтожить, распылить или скрыть цифровые активы и связанные с ними доказательства, власти США разработали политику для получения доказательств и задержания активов, находящихся за рубежом, осознавая, что цифровые активы и соответствующие данные об операциях и доказательства могут храниться или размещаться с использованием технологических средств и процессов, не предусмотренных в рамках действующих законодательных мер и договоров.

⁶⁶ https://home.treasury.gov/system/files/126/20201230_bitgo.pdf

РАЗДЕЛ VI - ПРИНЦИПЫ ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ И СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ НАДЗОР ЗА ПУВА

352. Требования Рекомендаций ФАТФ предусматривают оказание полного спектра помощи в рамках международного сотрудничества. В Пояснительной записке к Рекомендации 15 указано, что странам следует оперативно, конструктивно и эффективно оказывать помощь в максимально возможном объеме в рамках международного сотрудничества в связи с отмыванием денег, предикатными преступлениями и финансированием терроризма, связанным с виртуальными активами, на основаниях, предусмотренных в Рекомендациях 37 – 40. В частности, органы, отвечающие за надзор за деятельностью ПУВА, должны оперативно и конструктивно обмениваться информацией со своими зарубежными партнёрами независимо от характера или статуса надзорных органов и различий в номенклатуре или статусе ПУВА. Дополнительная информация о применении требований Рекомендаций 37 – 40 в отношении виртуальных активов приведена в Разделе III выше.

Цели

353. Каждая страна должна назначить хотя бы один компетентный орган в качестве национального органа, отвечающего за надзор за деятельностью ПУВА в целях ПОД/ФТ. Кроме оговорки о том, что саморегулируемая организация не может являться таким компетентным органом, в Стандартах ФАТФ не указано, какое конкретно ведомство должно быть назначено в качестве компетентного органа. В разных странах назначены различные органы в качестве органов надзора за ПУВА, включая органы надзора за финансовыми услугами, центральные банки, органы регулирования рынков ценных бумаг, налоговые органы, ПФР и специализированные органы, отвечающие за надзор за ПУВА. В некоторых странах имеется единый надзорный орган, тогда как в других странах имеется сразу несколько органов, занимающихся надзором за ПУВА. В некоторых странах ПУВА однозначно отнесен к отдельной категории коммерческих субъектов, а в других странах ПУВА рассматриваются в качестве подгруппы уже существующих категорий коммерческих субъектов (например, в качестве провайдеров денежных услуг).

354. В Стандартах ФАТФ чётко установлено, что надзорные органы должны оперативно и конструктивно обмениваться информацией со своими зарубежными партнёрами независимо от характера или статуса надзорных органов и различий в номенклатуре или статусе ПУВА. С учётом анонимного, быстро развивающегося и трансграничного характера виртуальных активов международное сотрудничество является в высшей степени важным для органов, осуществляющих надзор за ПУВА. В целях содействия сотрудничеству и обмену соответствующей информацией между партнёрами ФАТФ разработала **Принципы обмена информацией и сотрудничества** между органами, осуществляющими надзор за ПУВА. Эти принципы направлены на:

- a. Обеспечение единого понимания видов надзорной информации и других базовых знаний, которые будут полезны органам для обмена информацией друг с другом и определения случаев, когда необходимо обмениваться такой информацией;
- b. Определение возможных факторов и обстоятельств, когда необходимо предоставлять информацию в инициативном порядке/направлять упреждающие запросы, например, в случае инцидентов в киберпространстве, которые потенциально могут иметь последствия для ПОД/ФТ в других юрисдикциях или когда ПУВА, расположенные за рубежом, возможно, осуществляют нерегулируемую деятельность с виртуальными активами в юрисдикции;
- c. Определение возможных способов обмена информацией и видов помощи/обратной связи, которая может предоставляться надзорными органами друг другу в определённых обстоятельствах (при условии соблюдения конфиденциальности);
- d. Определение возможных обязанностей и ожиданий в случаях, когда сразу несколько органов, отвечающих за надзор в целях ПОД/ФТ, совместно работают по одному делу или вопросу;
- e. Предоставление возможных рекомендаций для юрисдикций при решении вопросов, связанных с провайдерами услуг в сфере виртуальных активов, находящимися в юрисдикциях, в которых

отсутствует режим регулирования, или для содействия в запросе помощи в рамках сотрудничества с зарубежными надзорными органами в отношении ПУВА, осуществляющих свою деятельность сразу в нескольких юрисдикциях;

- f. Определение передовой практики, касающейся видов информации о лицензированных/зарегистрированных ПУВА, которую страны должны хранить и размещать в соответствующих справочных реестрах или на сайтах.

355. Данные Принципы **не являются обязательными** для исполнения, а предназначены лишь в качестве рекомендаций для надзорных органов. Надзорные органы не обязаны принимать и реализовывать эти принципы, а также не обязаны предоставлять информацию или осуществлять сотрудничество, если это противоречит их национальному законодательству (в котором может быть установлено, что обмен информацией и сотрудничество возможны только при наличии соответствующих правовых договорённостей, таких как меморандумы о взаимопонимании) и идёт вразрез с обязательствами, указанными в Рекомендациях 37 – 40.

356. Тем не менее, эти Принципы применимы ко всем странам независимо от того, разрешают ли они деятельность ПУВА или запрещают такую деятельность. У стран, в которых деятельность ПУВА запрещена, должна иметься правовая база, разрешающая их соответствующим компетентным органам обмениваться информацией по вопросам, касающимся виртуальных активов и ПУВА. Такие компетентные органы необязательно должны являться надзорными органами, а могут быть, например, правоохранительными органами.

Принципы обмена информацией и сотрудничества

357. Международное сотрудничество между надзорными органами должно всячески поддерживаться и быть основано на взаимном доверии. Договорённости об обмене информацией должны учитывать и предоставлять возможность для решения конкретных проблем в каждом отдельном случае.

Определение надзорных органов и ПУВА

1. Страны должны чётко определить свой орган (органы), отвечающий (отвечающие) за надзор за деятельностью провайдеров услуг в сфере виртуальных активов в целях ПОД/ФТ. Если в стране имеется сразу несколько таких надзорных органов, то власти такой страны должны чётко определить регулятивные полномочия каждого из этих органов.

2. У надзорных органов должны иметься чёткие механизмы для получения запросов, касающихся ПУВА. Например, это может быть конкретный адрес электронной почты, по которому можно направлять запросы, связанные с ПУВА.

3. Для содействия своевременному предоставлению помощи в рамках международного сотрудничества надзорным органам следует обеспечить легкий доступ зарубежным органам к информации о соответствующих лицензированных или зарегистрированных ПУВА, находящихся под их надзором. Это можно обеспечить, например, путём опубликования открытых реестров подотчётных субъектов или создания базы данных лицензированных/зарегистрированных субъектов, в которой можно осуществлять поиск сведений в рамках защищённого информационного обмена.

Обмен информацией

4. Надзорным органам следует обмениваться соответствующей информацией, касающейся ПУВА, с зарубежными надзорными органами независимо от их статуса. В этой связи у надзорных органов должна иметься надлежащая правовая база для оказания помощи в рамках сотрудничества по вопросам противодействия отмыванию денег, связанных с ОД предикатных преступлений и финансирования терроризма.

5. Имеется ряд способов для обмена информацией между надзорными органами. Наиболее часто обмен информацией может осуществляться на двусторонней основе по запросу одного надзорного органа, направленного другому надзорному органу. Если деятельность ПУВА носит многосторонний характер, надзорные органы могут принять решение об обмене информацией на многосторонней основе со всеми остальными органами, отвечающими за регулирование деятельности таких ПУВА. И, наконец, менее чувствительная надзорная информация, касающаяся ПУВА, может предоставляться в рамках коллегий надзорных органов, создаваемых ведущими надзорными органами, осуществляющими надзор за ПУВА, которые осуществляют свою деятельность сразу в нескольких юрисдикциях. С учётом трансграничного характера ПУВА создание коллегий надзорных органов в отношении «международных» ПУВА может содействовать усилению надзора в целях ПОД/ФТ за такими субъектами.

6. Виды информации, обмен которой осуществляется надзорными органами, будут зависеть от ряда факторов, таких как обстоятельства или события, при которых следует предоставить информацию; обязательные данные и/или данные о блокчейне, полученные надзорным органом, оказывающим помощь; и национальная законодательная база стран. В соответствующих случаях надзорным органам также следует предоставлять информацию о регулируемом статусе ПУВА, сведения об их акционерах и директорах, данные об операциях и сведения о пользователях (которые могут быть получены в процессе надзорной деятельности, анализа обязательной отчётности и использования инструментов наблюдения и анализа блокчейна), если такая информация имеется и её передача разрешена в рамках действующего законодательства. Надзорным органам также следует рассмотреть возможность использования своих надзорных полномочий для получения дополнительной информации у ПУВА при необходимости.

7. Надзорный орган, запрашивающий информацию, должен указать надзорному органу, который будет рассматривать этот запрос, причину направления запроса и, по возможности, цели, в которых будет использована эта информация, а также предоставить достаточные сведения для того, чтобы запрашиваемый надзорный орган мог на законных основаниях предоставить такую информацию.

8. Надзорным органам следует подтверждать получение запросов, отвечать на информационные запросы и своевременно направлять промежуточные, частичные или отрицательные ответы.

9. Надзорные органы не должны запрещать или устанавливать необоснованные или чрезмерно ограничивающие условия для предоставления информации или оказания помощи. В частности, надзорные органы не должны отказывать в исполнении запросов о помощи исключительно на том основании, что:

- a. Законодательство требует от финансовых учреждений, УНФПП или ПУВА (кроме случаев, когда на соответствующую запрашиваемую информацию распространяются требования правового иммунитета или профессиональной юридической тайны) соблюдать секретность или конфиденциальность;
- b. В стране, в которую направлен запрос, проводится дознание, расследование или судебное разбирательство, если только запрашиваемая помощь помешает такому дознанию, расследованию или судебному разбирательству;
- c. Характер или статус запрашивающего надзорного органа отличается от статуса его зарубежного партнера.

10. Информация, получаемая, обрабатываемая, хранимая или передаваемая запрашивающими надзорными органами, должна быть надежно защищена, а также передаваться и использоваться только в соответствии с согласованными процедурами, политикой, применимыми законами и нормативными актами.

11. Информация, предоставленная в ходе обмена, должна использоваться только в целях, для которых она запрашивалась или была предоставлена. Любая передача такой информации другим органам или третьим сторонам либо любое использование данной информации для административных, следственных, обвинительных или судебных целей, не одобренных изначально, требуют получения предварительного разрешения запрошенного надзорного органа. Запрашивающий орган финансового надзора обязан как минимум незамедлительно уведомить запрашиваемый надзорный орган о своём обязательстве раскрыть или сообщить о полученной информации третьей стороне.

12. Надзорным органам следует в инициативном порядке сообщать другим надзорным органам о возникающих существенных вопросах и проблемах, а также своевременно и надлежащим образом реагировать в случаях, когда им сообщают о таких вопросах и проблемах.

13. Надзорным органам следует рассмотреть необходимость предоставлять или запрашивать информацию в инициативном порядке (в зависимости от обстоятельств) для выполнения своих надзорных функций. Возможные факторы и обстоятельства, обуславливающие такие запросы, включают в себя следующее:

- a. Инциденты с местными ПУВА в киберпространстве, которые потенциально могут иметь последствия для ПОД/ФТ в других юрисдикциях;
- b. Возможное осуществление нерегулируемой деятельности в юрисдикции зарубежными провайдерами услуг в сфере виртуальных активов; и
- c. Наличие серьёзных подозрений о том, что местный ПУВА содействует незаконной деятельности, направленной на отмывание денег/финансирование терроризма, и осуществляет масштабную деятельность в зарубежных юрисдикциях.

14. По запросу и по возможности надзорные органы должны сообщать своим иностранным партнерам об использовании предоставленной информации, а также о результатах анализа, выполненного на основании предоставленной информации.

15. Надзорным органам следует своевременно сообщать другим соответствующим органам, отвечающим за надзор за деятельностью ПУВА, о возникающих проблемах и событиях, носящих существенный и потенциально негативный характер, в том числе о принимаемых надзорных мерах.

16. Надзорным органам следует передавать другим соответствующим органам, осуществляющим надзор за ПУВА, информацию, касающуюся регулируемых субъектов, за надзор за деятельностью которых те отвечают, в том числе сведения о применении надзорных мер, за исключением необычных обстоятельств, когда цели надзорной деятельности требуют иного.

Сотрудничество

17. В некоторых случаях может быть определён основной надзорный орган, если ПУВА осуществляет значительный объём своей деятельности в конкретной юрисдикции. Хотя надзорным органам следует совместно определить такой основной надзорный орган, который будет выступать в качестве контактного центра для координации информационного обмена и взаимодействия, это не является обязательным и не освобождает другие надзорные органы от обязанности осуществлять надзор за таким ПУВА в своих юрисдикциях.

18. Надзорным органам следует использовать наиболее эффективные средства для сотрудничества. Если для этого требуются двусторонние или многосторонние соглашения или договорённости, такие как меморандумы о взаимопонимании, то такие документы должны быть своевременно согласованы и подписаны с самым широким кругом зарубежных партнеров в рамках международного сотрудничества в целях противодействия отмыванию денег, связанным с ОД предикатным преступлениям и финансированию терроризма.

19. Надзорные органы должны иметь полномочия для проведения дознаний от лица иностранных надзорных органов и передавать таким иностранным надзорным органам всю информацию, которую они могли бы получить сами, если бы такие дознания проводились внутри страны.

20. При направлении запросов о сотрудничестве надзорные органы должны прилагать все возможные усилия для предоставления полной фактической и, при необходимости, правовой информации, включая описание соответствующих обстоятельств рассматриваемого дела, в том числе указание на срочность, чтобы обеспечить своевременное и эффективное исполнение запроса.

ПРИЛОЖЕНИЕ А: РЕКОМЕНДАЦИЯ 15, ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К РЕКОМЕНДАЦИИ 15 И ОПРЕДЕЛЕНИЯ ФАТФ

Рекомендация 15 – Новые технологии

Странам и финансовым учреждениям следует выявлять и оценивать риски отмывания денег или финансирования терроризма, которые могут возникнуть в связи с (а) разработкой новых продуктов и новой деловой практики, включая новые механизмы поставки, и (б) использованием новых или разрабатываемых технологий как для новых, так и для уже существующих продуктов. В случае финансовых учреждений такая оценка рисков должна проводиться до запуска новых продуктов, деловой практики или использования новых или разрабатываемых технологий. Им также следует принимать надлежащие меры для управления и снижения этих рисков.

В целях управления и снижения рисков, исходящих от виртуальных активов, странам следует обеспечить, чтобы провайдеры услуг виртуальных активов подлежали регулированию в целях ПОД/ФТ, а также лицензированию или регистрации, и на них распространялись эффективные системы мониторинга и обеспечения применения соответствующих мер, предусмотренных в Рекомендациях ФАТФ.

Пояснительная записка к Рекомендации 15

1. В целях применения Рекомендаций ФАТФ странам следует рассматривать виртуальные активы в качестве «имущества», «доходов», «средств», «средств или иных активов» или иной «соответствующей стоимости». Странам следует применять соответствующие меры, предусмотренные в Рекомендациях ФАТФ, в отношении виртуальных активов и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА).

2. В соответствии с Рекомендацией 1 странам следует выявлять, оценивать и понимать риски отмывания денег и финансирования терроризма, исходящие от деятельности, связанной с виртуальными активами, и от деятельности или операций ПУВА. На основе этой оценки странам следует применять риск-ориентированный подход для обеспечения того, чтобы меры по предупреждению или реагированию на отмывание денег и финансирования терроризма соответствовали выявленному риску. Странам следует требовать, чтобы ПУВА выявляли, оценивали и принимали эффективные меры по снижению собственных рисков отмывания денег и финансирования терроризма.

3. Провайдеры услуг в сфере виртуальных активов должны подлежать лицензированию или регистрации. Как минимум, ПУВА должны подлежать лицензированию или регистрации в юрисдикции (юрисдикциях), в которой (которых) они созданы.⁶⁷ Если ПУВА является физическим лицом, он должен подлежать лицензированию или регистрации в юрисдикции, в которой находится место осуществления его деятельности. Юрисдикции также могут потребовать, чтобы ПУВА, которые предлагают продукты и/или услуги клиентам на их территории или осуществляют деятельность с их территории, подлежали лицензированию или регистрации в их юрисдикции. Компетентным органам следует принимать необходимые правовые или регулирующие меры для недопущения того, чтобы преступники либо их сообщники могли иметь или являться бенефициарными владельцами значительного или контрольного долевого участия, или занимать руководящие должности в ПУВА. Странам следует принимать меры для выявления физических или юридических лиц, осуществляющих деятельность ПУВА без требуемой лицензии или регистрации и применять в их отношении соответствующие санкции.

4. Страны не обязаны вводить отдельные системы лицензирования или регистрации в отношении физических или юридических лиц, уже имеющих лицензии или зарегистрированных в качестве финансовых учреждений (как определено в Рекомендациях ФАТФ) на их территории, которым в соответствии с такой лицензией или регистрацией разрешается осуществлять деятельность ПУВА, и на которых уже распространяется весь спектр соответствующих обязательств, предусмотренных в Рекомендациях ФАТФ.

⁶⁷ Указание на создание юридического лица включает учреждение компаний или любой другой используемый механизм.

5. Странам следует обеспечить, чтобы в отношении ПУВА осуществлялось надлежащее регулирование и надзор или контроль в целях ПОД/ФТ, и чтобы они эффективно применяли соответствующие Рекомендации ФАТФ для снижения рисков отмывания денег и финансирования терроризма, исходящих от виртуальных активов. На ПУВА должны распространяться эффективные системы мониторинга и обеспечения выполнения национальных требований ПОД/ФТ. Деятельность ПУВА должна подлежать надзору или контролю со стороны компетентного органа (не саморегулируемой организации), который должен осуществлять риск-ориентированный надзор или контроль. Надзорные органы должны обладать достаточными полномочиями для осуществления надзора или контроля и обеспечения соблюдения ПУВА требований по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма, включая право проводить проверки, требовать предоставления информации и применять санкции. Надзорные органы должны иметь полномочия налагать различные дисциплинарные и финансовые санкции, включая полномочия по отзыву, ограничению или приостановке лицензии или регистрации ПУВА в соответствующих случаях.

6. Странам следует обеспечить наличие набора эффективных, соразмерных и сдерживающих санкций, будь то уголовного, гражданского-правового или административного характера, которые могут применяться в отношении ПУВА за невыполнение требований ПОД/ФТ в соответствии с Рекомендацией 35. Эти санкции должны быть применимы не только к ПУВА, но также к их директорам и старшим руководителям.

7. Что касается предупредительных мер, то требования, установленные в Рекомендациях 10 – 21, должны распространяться на ПУВА в соответствии со следующими установленными нормами:

8. (а) Рекомендация 10 – Установленная пороговая сумма разовых операций, при превышении которой ПУВА обязаны проводить надлежащую проверку клиента, составляет 1000 долларов США/евро.

9. (b) Рекомендация 16 – Странам следует обеспечить, чтобы отправляющие ПУВА получали и хранили требуемую и точную информацию об отправителях и требуемую информацию о получателях⁶⁸ переводов виртуальных активов, незамедлительно передавали⁶⁹ эту информацию в защищённом режиме получающему ПУВА или финансовому учреждению (если имеется) и предоставляли её соответствующим органам по их запросам. Странам следует обеспечить, чтобы получающие ПУВА получали и хранили требуемую информацию об отправителях и требуемую и точную информацию о получателях переводов виртуальных активов и предоставляли её соответствующим органам по их запросам. Другие требования Рекомендации 16 (включая контроль наличия информации, применение мер по замораживанию и запрет на операции с лицами и организациями, включёнными в (санкционные) перечни) применяются на тех же самых основаниях, которые установлены в Рекомендации 16. Точно такие же обязательства распространяются на финансовые учреждения при отправке или получении переводов виртуальных активов от лица клиента.

10. Странам следует оперативно, конструктивно и эффективно оказывать помощь в максимально возможном объеме в рамках международного сотрудничества в связи с отмыванием денег, предикатными преступлениями и финансированием терроризма, связанным с виртуальными активами, на основаниях, предусмотренных в Рекомендациях 37 – 40. В частности, органы, отвечающие за надзор за деятельностью ПУВА, должны оперативно и конструктивно обмениваться информацией со своими зарубежными партнёрами, независимо от характера или статуса надзорных органов и различий в номенклатуре или статусе ПУВА.

Глоссарий

Виртуальные активы являются средством цифрового выражения стоимости, которое может торговаться или переводиться цифровым образом и может быть использовано для целей платежей или инвестиций. Виртуальные активы не включают в себя средства цифрового выражения фиатных валют, ценных бумаг и других финансовых активов, уже охваченных требованиями в других разделах Рекомендаций ФАТФ.

⁶⁸ Как определено в пункте 6 Пояснительной записки к Рекомендации 16, или аналогичная информация применительно к виртуальным активам.

⁶⁹ Информация может передаваться либо напрямую, либо опосредованно. Необязательно, чтобы эта информация непосредственно сопровождала переводы виртуальных активов.

Провайдер услуг в сфере виртуальных активов означает любое физическое или юридическое лицо, которое не охвачено требованиями в других разделах Рекомендаций ФАТФ, и которое осуществляет на коммерческой основе один или более из перечисленных ниже видов деятельности или операций для или от имени другого физического или юридического лица:

- i. Обмен виртуальных активов на фиатную валюту и обратно;
- ii. Обмен между одной или более формами виртуальных активов;
- iii. Перевод⁷⁰ виртуальных активов;
- iv. Ответственное хранение и/или управление виртуальными активами или инструментами, позволяющими контролировать виртуальные активы; и
- v. Участие в предоставлении и предоставлении финансовых услуг, связанных с предложением и/или продажей виртуальных активов эмитента.

⁷⁰ В контексте виртуальных активов «перевод» означает осуществление операции от имени другого физического или юридического лица, в рамках которой осуществляется перемещение виртуального актива с одного адреса или счёта виртуальных активов на другой.

