

FATF



ДОКЛАД ФАТФ О ТАК
НАЗЫВАЕМЫХ СТЕЙБЛКОИНАХ
ДЛЯ МИНИСТРОВ ФИНАНСОВ И
УПРАВЛЯЮЩИХ
ЦЕНТРАЛЬНЫМИ БАНКАМИ
СТРАН ГРУППЫ 20

Июнь 2020



Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) является независимой межправительственной организацией, разрабатывающей и популяризирующей свои принципы и политику 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 (2020), *FATF Report to the G20*, FATF, Paris, France
<https://www.fatf-gafi.org/publications/virtualassets/documents/report-G20-so-called-stablecoins-june-2020.html>

© 2020 ФАТФ/ОЭСР. Все права защищены.

Воспроизведение или перевод этого документа запрещены без получения предварительного письменного разрешения. Заявки на получение такого разрешения для всего документа или его отдельных частей направляются в Секретариат ФАТФ: 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: ©iStock/Getty images

СОДЕРЖАНИЕ

Краткий обзор.....	4
Введение.....	7
Раздел 1: Так называемые стейблкоины.....	8
Раздел 2: Риски ОД/ФТ, связанные с так называемыми стейблкоинами	
Анонимность.....	10
Глобальная доступность.....	11
Соккрытие преступных доходов.....	11
Вероятность массового внедрения.....	11
Раздел 3: Применение пересмотренных Стандартов ФАТФ.....	13
Охват пересмотренных Стандартов ФАТФ.....	13
Применение пересмотренных Стандартов ФАТФ в отношении так называемых стейблкоинов.....	14
Раздел 4: Остаточные риски ОД/ФТ.....	21
Риски, исходящие от анонимных пиринговых операций, осуществляемых через бессерверные кошельки.....	21
Риски, исходящие от слабых или отсутствующих режимов регулирования в сфере ПОД/ФТ в некоторых юрисдикциях.....	22
Риски, исходящие от так называемых стейблкоинов с децентрализованной структурой управления.....	23
Раздел 5: Укрепление глобальной системы ПОД/ФТ для виртуальных активов и так называемых стейблкоинов.....	24
Приложение А: Рекомендация 15, Пояснительная Записка к Рекомендации 15 и определения ФАТФ...26	
Рекомендация 15 – Новые технологии.....	26
Пояснительная записка к Рекомендации 15.....	26
Глоссарий ФАТФ.....	27
Приложение В: Цифровые валюты центральных банков.....	29
Риски и снижение рисков цифровых валют центральных банков.....	29
Список литературы.....	31

КРАТКИЙ ОБЗОР

1. Так называемые стейблкоины¹ имеют потенциал для стимулирования финансовых инноваций, повышения эффективности и содействия охвату финансовыми услугами широких слоёв населения. Хотя до сих пор внедрение так называемых стейблкоинов носит ограниченный характер, новые предложения открывают потенциал для их массового внедрения и распространения в глобальном масштабе, особенно в случае поддержки этого процесса крупными технологическими, телекоммуникационными или финансовыми компаниями. Как и в случае любых других крупномасштабных систем переводов, такая тенденция к массовому внедрению делает их более уязвимыми для использования преступниками и террористами с целью легализации своих преступных доходов и финансирования своей террористической деятельности. Таким образом, существенно возрастает риск их преступного использования в целях отмывания денег и финансирования терроризма (ОД/ФТ).

2. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) разрабатывает и устанавливает международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. В Стандартах ФАТФ установлены конкретные обязательства по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) для субъектов, выступающих в качестве посредников между гражданами и финансовой системой, таких как финансовые учреждения. В целях снижения рисков ОД/ФТ, связанных с виртуальными активами, ФАТФ пересмотрела свои Стандарты в июне 2019 года, обязав провайдеров услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА) реализовывать полный комплекс предупредительных мер для недопущения ОД/ФТ.

3. В октябре 2019 года Большая двадцатка попросила ФАТФ рассмотреть вопросы ПОД/ФТ, связанные с так называемыми стейблкоинами, особенно с «глобальными стейблкоинами» (т.е. с теми, которые имеют потенциал для массового внедрения). В настоящем докладе содержится проведённый ФАТФ анализ вопросов ПОД/ФТ, связанных с так называемыми стейблкоинами. В дополнительных докладах, подготовленных Советом по финансовой стабильности (СФС) и Международным валютным фондом (МВФ), рассматриваются другие последствия внедрения так называемых стейблкоинов, включая их финансовую стабильность и макроэкономические последствия.

4. ФАТФ выяснила, что так называемые стейблкоины несут в себе множество таких же потенциальных рисков ОД/ФТ, что и некоторые виртуальные активы, ввиду их потенциальной возможности обеспечивать анонимность, глобальную доступность и укрывательство преступных средств. В зависимости от их характеристик, так называемые стейблкоины могут обеспечивать возможность для осуществления анонимных пиринговых операций через бессерверные кошельки. Эти характеристики представляют уязвимость в плане ОД/ФТ, которая возрастёт в случае их массового внедрения.

5. Анализ текущих и возможных будущих проектов показывает, что так называемые стейблкоины имеют большой потенциал для массового внедрения, нежели многие виды виртуальных активов, если их стоимость на самом деле будет оставаться стабильной, они будут удобны для использования и получают поддержку крупных компаний, пытающихся интегрировать их в массовые телекоммуникационные платформы.

6. Пересмотренные Стандарты ФАТФ чётко и однозначно распространяются на так называемые стейблкоины.² В рамках пересмотренных Стандартов ФАТФ так называемые стейблкоины будут считаться либо виртуальными активами, либо традиционными финансовыми активами, в зависимости от их конкретного характера. На ряд субъектов, являющихся участниками какой-либо системы так называемых стейблкоинов,

¹ Примечание, касающееся терминологии: По мнению ФАТФ, термин «стейблкоин» не относится к разряду чёткой юридической или технической терминологии, а является, по большей части, маркетинговым термином, используемым субъектами, занимающимися продвижением таких монет. Во избежание непреднамеренной поддержки их требований и притязаний, в настоящем докладе эти монеты названы «так называемыми стейблкоинами». По той же самой причине, эти монеты, названные «глобальными стейблкоинами» в других докладах для Большой двадцатки (G20), также обозначены в настоящем докладе как «так называемые стейблкоины, имеющие потенциал для массового внедрения». ФАТФ использует чётко определённые термины, такие как «виртуальные активы» для обозначения криптоактивов и других подобных цифровых активов, а также «провайдеры услуг в сфере виртуальных активов» (ПУВА) для обозначения бирж, обменников, провайдеров кошельков и других субъектов, оказывающих услуги, связанные с виртуальными активами.

² ФАТФ, «Риски отмывания денег, исходящие от «стейблкоинов» и других появляющихся активов», октябрь 2019 года

будут распространяться обязательства в сфере ПОД/ФТ, предусмотренные в пересмотренных Стандартах ФАТФ. На какие именно субъекты будут распространяться обязательства в сфере ПОД/ФТ будет зависеть от структуры так называемых стейблкоинов, в частности, от степени их централизованного или децентрализованного функционирования, а также от конкретной деятельности, осуществляемой такими субъектами.

7. В рамках централизованной системы один субъект руководит системой и может осуществлять управление механизмом стабилизации и переводов, а также выступать в качестве интерфейса для пользователей (например, предлагая кастодиальные кошельки и услуги по обмену и переводу). В рамках децентрализованной системы может отсутствовать центральный субъект, осуществляющий руководство и управление такой системой, а функции стабилизации, переводов и пользовательского интерфейса могут быть распределены между целым рядом разных субъектов или быть реализованы с помощью программного обеспечения. Это своего рода непрерывная среда, и так называемый стейблкоин может находиться в любом месте этого спектра. Например, в рамках системы стейблкоина может осуществляться централизованное управление механизмом стабилизации, но при этом интерфейс для пользователей может быть распределён среди других ПУВА.

8. Важно, что на центральных разработчиков и органы управления так называемыми стейблкоинами будут распространяться обязательства в сфере ПОД/ФТ, предусмотренные в пересмотренных Стандартах ФАТФ, когда они осуществляют деятельность финансового учреждения или ПУВА в дополнение к обязательствам ПОД/ФТ других охваченных требованиями субъектов, таких как, например, провайдеров кошельков. Центральные органы управления так называемыми стейблкоинами лучше всех могут реализовывать меры по снижению рисков ОД/ФТ, поскольку они определяют функции так называемых стейблкоинов, устанавливают, кто может иметь доступ к системе, а также определяют, встроены ли в систему предупредительные меры в целях ПОД/ФТ. Например, они могут обеспечить, чтобы доступ к системе переводов осуществлялся только через регулируемых провайдеров услуг в сфере виртуальных активов, выполняющих требования и обязательства в области ПОД/ФТ. Однако не у всех так называемых стейблкоинов может иметься легко идентифицируемый центральный орган.

9. Исходя из известных на данный момент моделей, ФАТФ считает, что так называемые стейблкоины, имеющие потенциал для массового внедрения, будут в определённой степени централизованными, и у них будет иметься легко устанавливаемый центральный разработчик или управляющий орган. ФАТФ полагает, что такими разработчиками или управляющими органами будут, в целом, являться финансовые учреждения (например, в качестве субъектов, осуществляющих эмиссию и управление средствами платежа) или провайдеры услуг в сфере виртуальных активов (например, в качестве субъектов, «участвующих в предоставлении и предоставляющих финансовые услуги, связанные с предложением и/или продажей виртуальных активов эмитента»), как они определены в пересмотренных Стандартах ФАТФ. Это является важным механизмом контроля для снижения рисков ОД/ФТ, представляемых такими так называемыми стейблкоинами. Кроме того, будет иметься ряд других субъектов, охваченных требованиями ПОД/ФТ, даже в централизованной системе, включая обменники и биржи, работающие напрямую с клиентами, и провайдеров услуг перевода и кастодиальных кошельков.

10. С другой стороны, децентрализованные так называемые стейблкоины, не имеющие идентифицируемого центрального органа, на первый взгляд, несут в себе большие риски ОД/ФТ вследствие их нецентрализованного функционирования. Однако ФАТФ считает, что возможность их массового внедрения является более незначительной по сравнению с централизованными системами, и поэтому связанные с ними риски ОД/ФТ являются более низкими (хотя, конечно же, существуют). При этом даже в рамках децентрализованной структуры может иметься ряд субъектов, на которых распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ, таких как обменники и биржи, работающие напрямую с клиентами, а также провайдеры услуг перевода и кастодиальных кошельков. Также важно отметить, что имеются определённые функции, которые могут означать, что на субъект распространяются обязательства ПОД/ФТ перед запуском децентрализованного так называемого стейблкоина, поскольку процесс, необходимый для запуска продукта, вряд ли будет полностью децентрализованным.

11. ФАТФ считает, что предупредительные меры, которые посредники обязаны реализовывать в соответствии с пересмотренными стандартами ФАТФ, работают в плане снижения рисков ОД/ФТ, связанных с уже существующими так называемыми стейблкоинами. В этой связи ФАТФ не видит необходимости вносить в настоящее время дополнительные изменения в пересмотренные Стандарты. Тем не менее, ФАТФ признаёт

необходимость тщательного мониторинга в этой быстро развивающейся сфере и считает, что юрисдикции должны эффективно имплементировать пересмотренные Стандарты.

12. В частности, важно, чтобы риски ОД/ФТ, представляемые так называемыми стейблкоинами, особенно теми, которые имеют потенциал для массового внедрения и обеспечивают повышенный уровень анонимности, анализировались на постоянной основе и на перспективу, и должны приниматься меры для снижения этих рисков перед запуском таких систем. Поскольку так называемые стейблкоины могут быстро стать доступными во всём мире, а также с учётом того, что их функции рассредоточены в разных юрисдикциях, международное сотрудничество между юрисдикциями является чрезвычайно важным для обеспечения надлежащего реагирования на снижение рисков ОД/ФТ.

13. ФАТФ также выявила потенциальные риски, которые могут потребовать принятия дополнительных мер. Это включает случаи, когда так называемые стейблкоины находятся в юрисдикциях со слабым или несуществующим режимом ПОД/ФТ (т.е. которые не будут надлежащим образом применять меры ПОД/ФТ). Сюда также входят так называемые стейблкоины с децентрализованными структурами управления (т.е. может не иметься посредников, способных применять меры ПОД/ФТ). К этому также относятся анонимные пиринговые операции, осуществляемые через бессерверные кошельки (т.е. не осуществляемые через регулируемых посредников).

14. В этой связи ФАТФ предлагает четыре комплекса мер:

(а) ФАТФ призывает все юрисдикции в приоритетном порядке реализовать пересмотренные Стандарты ФАТФ, касающиеся виртуальных активов и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов.

(b) ФАТФ проанализирует ход реализации и влияние пересмотренных Стандартов к июню 2021 года для принятия решения о необходимости внесения в них дополнительных изменений. Сюда относится мониторинг рисков, представляемых виртуальными активами; рынка виртуальных активов; а также предложений относительно систем, имеющих потенциал для массового внедрения, которые могут способствовать осуществлению анонимных пиринговых операций.

(с) ФАТФ предоставит юрисдикциям руководящие указания, касающиеся так называемых стейблкоинов и виртуальных активов, в рамках более широкого обновления своего Руководства. Сюда относится более подробное разъяснение того, как меры контроля в целях ПОД/ФТ должны применяться в отношении так называемых стейблкоинов, включая описание инструментов, имеющихся в распоряжении юрисдикций для снижения рисков ОД/ФТ, представляемых анонимными пиринговыми операциями, осуществляемыми через бессерверные кошельки.

(d) ФАТФ примет меры по укреплению международной системы, позволяющей органам, отвечающим за надзор за ПУВА, осуществлять сотрудничество, обмениваться информацией и расширять свои возможности, в целях создания глобальной сети надзорных органов, контролирующей эту деятельность.

15. Для содействия в реализации этих мер ФАТФ призывает страны Большой двадцатки служить примером и обеспечить реализацию пересмотренных Стандартов ФАТФ, а также призывает все остальные юрисдикции сделать то же самое.

ВВЕДЕНИЕ

16. В октябре 2019 года Большая двадцатка попросила ФАТФ рассмотреть вопросы ПОД/ФТ, связанные с так называемыми стейблкоинами. В соответствии с поручением Большой двадцатки, в настоящем докладе:

- (a) Описывается, что представляют из себя так называемые стейблкоины (Раздел 1);
- (b) Приведено описание рисков ОД/ФТ, связанных с так называемыми стейблкоинами (Раздел 2);
- (c) Содержится анализ того, как пересмотренные Стандарты ФАТФ распространяются на так называемые стейблкоины (Раздел 3);
- (d) Указаны потенциальные остаточные риски ОД/ФТ, связанные с так называемыми стейблкоинами (Раздел 4); и
- (e) Определены последующие шаги ФАТФ, направленные на обеспечение надлежащего снижения рисков ОД/ФТ, связанных с так называемыми стейблкоинами (Раздел 5).

17. ФАТФ является независимой межправительственной организацией, разрабатывающей международные стандарты в целях предупреждения и противодействия отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. ФАТФ согласилась с тем, что так называемые стейблкоины подпадают под действие пересмотренных Стандартов ФАТФ в качестве либо виртуальных активов, либо традиционных финансовых активов.³ Это повлекло за собой внесение изменений в Стандарты ФАТФ в июне 2019 года для чёткого и однозначного распространения требований ПОД/ФТ на виртуальные активы и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА) (см. Приложение А).

18. Целью так называемых «стейблкоинов» является поддержание стабильной стоимости относительно базового актива или активов. Этот термин не даёт чёткой законодательной или регулятивной классификации какого-либо вида актива, а является, по большей части, маркетинговым термином. В этой связи в настоящем документе они названы «так называемые стейблкоины».

19. Кроме того, Большая двадцатка также поручила Совету по финансовой стабильности (СФС) изучить вопросы регулирования, возникшие в связи с появлением так называемых стейблкоинов, и попросила Международный валютный фонд (МВФ) рассмотреть макроэкономические последствия их внедрения. Хотя это доклад посвящён вопросам ПОД/ФТ, при проведении данного анализа ФАТФ работала в тесном взаимодействии с СФС, МВФ и другими организациями, занимающимися разработкой стандартов.

20. ФАТФ признаёт, что, как и виртуальные активы в более широком смысле, так называемые стейблкоины имеют потенциал для стимулирования финансовых инноваций, повышения эффективности и содействия охвату финансовыми услугами широких слоёв населения. Однако они также могут быть использованы преступниками и террористами в целях ОД/ФТ, особенно в случае массового внедрения так называемых стейблкоинов в глобальном масштабе. Для обеспечения снижения этих рисков чрезвычайно важно, чтобы юрисдикции реализовали пересмотренные Стандарты ФАТФ.

³ ФАТФ, «Риски отмывания денег, исходящие от «стейблкоинов» и других появляющихся активов», октябрь 2019 года

РАЗДЕЛ 1: ТАК НАЗЫВАЕМЫЕ СТЕЙБЛКОИНЫ

21. Отсутствует общепризнанное определение так называемых стейблкоинов. Совет по финансовой стабильности рассматривает так называемые стейблкоины в качестве одного из видов криптоактивов, *«целью которого является стабилизация стоимости конкретного актива, либо пула или корзины активов в привязке к другим активам»*.⁴

22. Так называемые стейблкоины могут быть отнесены к категории виртуальных активов в рамках пересмотренных Стандартов ФАТФ. «Виртуальные активы» являются термином, используемым ФАТФ для обозначения криптоактивов и других цифровых активов, которые не функционируют в качестве законного средства платежа.⁵ В зависимости от характеристик так называемых стейблкоинов, они могут также быть отнесены к категории традиционных финансовых активов (например, ценных бумаг) в рамках пересмотренных Стандартов ФАТФ или национальных нормативно-правовых актов. Поскольку так называемые стейблкоины являются одним из видов либо виртуальных, либо финансовых активов, на них распространяются пересмотренные Стандарты ФАТФ. Более детально этот вопрос разъясняется в Разделе 3.

23. Как следует из их названия, основной отличительной чертой так называемых стейблкоинов является то, что их стоимость должна оставаться стабильной относительно стоимости базового актива или базового показателя. Стоимость так называемого стейблкоина может быть привязана, например, к стоимости фиатной валюты или корзины активов, в которую могут входить фиатные валюты, цифровые валюты, инвестиционные ценные бумаги, товары и/или недвижимость. Для стабилизации рыночной стоимости так называемого стейблкоина могут также использоваться алгоритмические средства.

24. Характеристики так называемых стейблкоинов могут различаться, в зависимости от используемых в них технологий. Они могут быть *инклюзивными* (permissionless) (когда любой может читать и/или писать в реестре транзакций) или *эксклюзивными* (permissioned) (когда только отдельные субъекты могут читать и/или писать в реестре транзакций). Они также могут быть *публичными* (public) (когда любой может использовать реестр транзакций для осуществления операций) или *частными* (private) (когда только определённые субъекты могут инициировать транзакции). Аналогичным образом, так называемые стейблкоины могут использоваться кем угодно (*«розничные»* или *«общего назначения»*) или использоваться только ограниченным кругом субъектов, например, определёнными финансовыми учреждениями (*«оптовые»*).⁶

25. Некоторые из предлагаемых так называемых стейблкоинов поддерживаются крупными технологическими, телекоммуникационными или финансовыми компаниями и, похоже, что у них имеется потенциал для быстрого распространения и массового внедрения. В отличие от них, так называемые стейблкоины, которые уже существуют, пока не получили широкого распространения. Подразумевается, что эти предлагаемые так называемые стейблкоины будут быстро внедрены в мировом масштабе и получат широкое распространение за счёт создания глобальных платёжных систем, которые, как предполагается, будут более быстрыми, дешёвыми и инклюзивными, нежели существующие системы. Этому также будет способствовать использование капитала и клиентской базы субъектов, поддерживающих эти так называемые стейблкоины, что позволит интегрировать их в уже существующие коммуникационные платформы. Для целей настоящего документа, такие стейблкоины определены как *«так называемые стейблкоины, имеющие потенциал для массового внедрения»*.⁷

26. Так называемые стейблкоины отличаются от цифровых валют центральных банков. В пересмотренных Стандартах ФАТФ цифровые валюты центральных банков однозначно исключены из определения

⁴ Совет по финансовой стабильности, «Решение проблем, касающихся регулирования, надзора и контроля, возникших в связи с появлением систем «глобальных стейблкоинов», Документ для проведения консультаций, апрель 2020 года.

⁵ ФАТФ определила «виртуальные активы» как средство 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.

⁶ Банк международных расчётов, «Исследование влияния глобальных стейблкоинов», октябрь 2019 года, стр.1

⁷ Они иногда называются «глобальными стейблкоинами».

виртуальных активов. Это обусловлено тем, что пересмотренные Стандарты ФАТФ и без того охватывают и распространяются на цифровые валюты центральных банков также, как и на любые другие формы фиатной валюты, эмитируемой центральными банками. Дополнительная информация о цифровых валютах центральных банков содержится в Приложении В.

РАЗДЕЛ 2: РИСКИ ОД/ФТ, СВЯЗАННЫЕ С ТАК НАЗЫВАЕМЫМИ СТЕЙБЛКОИНАМИ

27. Впервые ФАТФ провела оценку потенциальных рисков ОД/ФТ, представляемых виртуальными активами, в 2014 году, и с того времени осуществляет тщательный мониторинг изменяющихся рисков в этой сфере, регулярно рассылая анкеты-вопросники членам Глобальной сети ФАТФ, которая включает ФАТФ, девять Региональных групп по типу ФАТФ и их соответствующих членов.⁸ В целях подготовки настоящего доклада ФАТФ также отдельно провела анализ текущих и потенциальных рисков и уязвимостей так называемых стейблкоинов. Важно, чтобы риски ОД/ФТ анализировались на постоянной основе и на перспективу, а также принимались меры для их снижения перед запуском так называемых стейблкоинов особенно тех, которые имеют потенциал для массового внедрения и которые могут использоваться для осуществления пиринговых операций. Будет гораздо труднее снижать риски, представляемые этими продуктами, после их запуска.

28. Так же, как и в случае рисков ОД/ФТ, представляемых виртуальными активами в более широком смысле, ФАТФ определила *анонимность*, *глобальную доступность* и *возможность сокрытия преступных доходов* в качестве основных уязвимостей так называемых стейблкоинов. Степень материализации этих рисков зависит от характеристик систем так называемых стейблкоинов, от степени реализации юрисдикциями мер по снижению рисков в сфере ПОД/ФТ, а также, что очень важно, от степени *массового внедрения* так называемых стейблкоинов. Как отмечено выше, похоже, что определённые предлагаемые так называемые стейблкоины имеют потенциал для гораздо более широкого внедрения, нежели уже существующие виды виртуальных активов.

29. Хотя ФАТФ пришла к выводу о том, что стабильность стоимости сама по себе не представляет конкретного риска ОД/ФТ, могут иметься риски ОД/ФТ, связанные со стабилизационным механизмом, присущим так называемым стейблкоинам (например, возможность создания новых механизмов для манипулирования рынком). На данный момент такие риски остаются теоретическими, но в будущем может потребоваться проведение более детального анализа этих рисков в случае их возникновения.

Анонимность

30. Анонимность является одним из основных потенциальных рисков ОД/ФТ, представляемых виртуальными активами. Во многих системах виртуальных активов используются публичные, инклюзивные и децентрализованные реестры. Хотя реестр транзакций может быть доступен для широкой общественности, в таком реестре могут не содержаться никакие идентификационные данные клиентов. Также может отсутствовать центральный администратор, отвечающий за мониторинг операций. Другие виды виртуальных активов являются частными и/или эксклюзивными, когда только ограниченное число субъектов может инициировать операции, а также видеть и проверять записи в реестре. В некоторых видах виртуальных активов, известных как «частные монеты» или «монеты, обеспечивающие повышенный уровень анонимности», имеется дополнительное криптографическое обеспечение, которое может дополнительно затруднять отслеживание операций. Также имеются инструменты, которые могут использоваться для дополнительного повышения уровня анонимности операций (например, «тумблеры» и «миксеры»).

31. Пересмотренные Стандарты ФАТФ обеспечивают снижение риска, связанного с анонимностью, за счёт установления требований ПОД/ФТ для субъектов, осуществляющих определённые виды финансовой деятельности с виртуальными активами (например, для ПУВА или финансовых учреждений). Например, если клиент использует услуги ПУВА для осуществления операции, такой провайдер услуг в сфере виртуальных активов обязан идентифицировать (установить личность) клиента и хранить записи об осуществлённых клиентом операциях. Однако пересмотренные Стандарты ФАТФ не распространяются чётко и однозначно на пиринговые операции, осуществляемые без использования услуг регулируемых посредников, таких как ПУВА. Это включает, например, частные операции между пользователями с использованием бессерверных кошельков, когда ни один из них не действует в качестве субъекта коммерческой деятельности. Использование услуг ПУВА не является обязательным требованием в рамках пересмотренных Стандартов ФАТФ. В этой связи пиринговые операции без использования услуг ПУВА или иных посредников, на которые распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ, могут потенциально использоваться для обхода мер контроля в целях ПОД/ФТ, установленных в пересмотренных Стандартах ФАТФ.

⁸ В 2014 году ФАТФ использовала термин «виртуальные валюты». См. документ ФАТФ «Виртуальные валюты: ключевые определения и потенциальные риски в сфере ПОД/ФТ», июнь 2014 года

32. Так же, как и в случае других форм платежей (таких как платежи наличными деньгами), в пересмотренных Стандартах ФАТФ допускается риск, связанный с определённой степенью анонимности платежей с использованием виртуальных активов. Риск ОД/ФТ, связанный с конкретным так называемым стейблкоином или виртуальным активом, будет зависеть от интенсивности анонимных пиринговых операций, осуществляемых в системе без использования посредников, а также от наличия любых других мер контроля в целях ПОД/ФТ (например, системы мониторинга операций). В настоящее время ПУВА заявляют, что они готовы предложить своим клиентам более удобную и более надёжную услугу, нежели пиринговые операции. Относительно более серьёзные проблемы и риски для пользователей виртуальных активов, осуществляющих пиринговые операции, служат фактором, ограничивающим количество и суммы пиринговых операций. Но, если пиринговые операции без участия посредников станут более простыми, удобными и надёжными, это может подтолкнуть клиентов к отказу от использования услуг ПУВА. А это, в свою очередь, может привести к увеличению количества и сумм платежей, которые не подлежат контролю в целях ПОД/ФТ, и может представлять существенную уязвимость в плане ОД/ФТ в случае массового внедрения и распространения.

Глобальная доступность

33. *Глобальная доступность* виртуальных активов повышает их потенциальные риски ОД/ФТ. Виртуальные активы могут торговаться и обмениваться через Интернет, а также могут использоваться для осуществления трансграничных платежей и переводов средств. Кроме того, для перевода средств или исполнения платежей с использованием виртуальных активов, как правило, требуется сложная инфраструктура, в которую входят несколько субъектов, часто расположенных в разных юрисдикциях. Такая сегментация услуг означает, что обязанности и ответственность за выполнение требований ПОД/ФТ, а также за надзор/использование правоприменительных мер в целях ПОД/ФТ могут быть нечётко определены.

34. Несмотря на свои потенциальные возможности, существующие в настоящее время виды виртуальных активов не используются в широком масштабе в качестве средств для осуществления трансграничных платежей. Это обусловлено тем, что они не получили широкого распространения и внедрения во всех юрисдикциях, а также, частично, их нестабильной стоимостью. Один из основных сценариев использования так называемых стейблкоинов связан с тем, что они потенциально позволяют более удобно, дёшево и эффективно осуществлять трансграничные переводы, а также решают проблему волатильности стоимости, присущую некоторым видам виртуальных активов. По своему характеру трансграничные переводы (такие как электронные или денежные переводы) представляют более высокий риск, нежели внутренние платежи, и поэтому в их отношении должны применяться дополнительные меры в целях ПОД/ФТ, предусмотренные в Рекомендации 16 Стандартов ФАТФ. В случае виртуальных активов, такие дополнительные меры включают в себя «дорожное правило», согласно которому ПУВА обязаны получать, хранить и передавать информацию об отправителях и получателях переводов виртуальных активов. Однако эти правила распространяются только на операции с участием ПУВА или иных субъектов, для которых установлены обязательства в сфере ПОД/ФТ, и неприменимы однозначно в отношении пиринговых операций, осуществляемых без посредников с использованием бессерверных кошельков.

Соккрытие преступных доходов

35. Мобильный характер виртуальных активов также представляет значительные риски ОД/ФТ. Возможность быстрого обмена одних виртуальных активов на другие (так называемый метод «chain-hopping», т.е. перевод денег из одного вида виртуальных активов в другой через несколько обменников) позволяет многократно запутать следы незаконно полученных средств в течение короткого промежутка времени, что, в свою очередь, даёт возможность надёжно замаскировать источники происхождения средств. Похоже, что профессиональные сети отмывания денег также начали пользоваться этой уязвимостью и использовать виртуальные активы в качестве одного из средств легализации незаконных доходов. Так называемые стейблкоины, которые можно быстро обменять на виртуальные активы или фиатную валюту, могут иметь такую уязвимость.

Вероятность массового внедрения

36. Степень материализации этих рисков зависит от характеристик конкретных так называемых стейблкоинов, от степени эффективной реализации юрисдикциями мер по снижению рисков в сфере ПОД/ФТ, а также, что очень важно, от степени *массового внедрения* так называемых стейблкоинов. Возможности преступников

использовать виртуальные активы в качестве средства обмена зависят от их свободной конвертируемости и ликвидности. В свою очередь, будет трудно использовать в качестве средства обмена активы, стоимость которых весьма нестабильна и которые не получили широкого признания и доверия. Это соответствует наблюдениям ФАТФ, которые показывают, что преступники предпочитают использовать более широко распространённые или популярные виртуальные активы в своей незаконной деятельности.

37. До сих пор, по наблюдению ФАТФ, суммы виртуальных активов, используемых в большинстве случаев ОД/ФТ, являются относительно небольшими по сравнению со случаями, в которых используются более традиционные финансовые активы, услуги и продукты. Более того, похоже, что относительно небольшой процент операций с виртуальными активами используется напрямую для осуществления преступной деятельности или отмывания денег/финансирования терроризма. Хотя ФАТФ отмечает случаи незаконного использования некоторых так называемых стейблкоинов в целях ОД/ФТ, не замечено признаков того, что они используются в значительно большей степени, чем виртуальные активы, в которых стабилизация не предусмотрена в качестве предполагаемой характеристики.

38. Широкое распространение и использование существующих видов виртуальных активов в качестве средств платежа коммерческими структурами и потребителями сдерживается несколькими факторами, такими как волатильность их цены, сложность использования, обеспокоенность, касающаяся доверия и надёжности, а также отсутствие общего признания виртуальных активов в качестве средства платежа. Хотя ситуация все ещё развивается, определённые предлагаемые так называемые стейблкоины имеют потенциал для преодоления некоторых из этих сдерживающих факторов. Так называемые стейблкоины разработаны для преодоления проблемы волатильности цены, часто присущей многим видам виртуальных активов. Некоторые из предлагаемых так называемых стейблкоинов будут базироваться на уже существующих системах связи и обмена сообщениями, что обещает сделать их более простыми и удобными для использования. (Например, путём их интеграции в программные приложения обмена сообщениями или социальных сетей, обладающими простыми пользовательскими интерфейсами и имеющими существующую базу пользователей во всём мире, насчитывающую сотни миллионов человек). Та же самая интеграция в системы существующих провайдеров может пойти на пользу за счёт более высокого уровня доверия, надёжности и безопасности.

39. Хотя стабильность цены может содействовать массовому внедрению так называемых стейблкоинов, важно отметить, что виртуальные активы без встроенного механизма стабилизации также могут получить широкое распространение. Например, рыночные условия (такие как более широкое использование) или условия использования могут снизить волатильность цены даже без встроенного стабилизационного механизма. Авторы данного доклада считают, что вероятность массового внедрения так называемых стейблкоинов выше, чем у виртуальных активов без стабилизационного механизма, однако, это не исключает возможность массового внедрения других видов виртуальных активов.

РАЗДЕЛ 3: ПРИМЕНЕНИЕ ПЕРЕСМОТРЕННЫХ СТАНДАРТОВ ФАТФ**Охват пересмотренных Стандартов ФАТФ**

40. В июне 2019 года ФАТФ пересмотрела свои Стандарты с целью чёткого и однозначного распространения требований ПОД/ФТ на виртуальные активы и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА). Они стали первыми в мире стандартами, регулирующими вопросы ПОД/ФТ, применительно к виртуальным активам и ПУВА. ФАТФ также выпустила новое Руководство по применению риск-ориентированного подхода в отношении виртуальных активов и ПУВА.⁹

41. В пересмотренных Стандартах ФАТФ даны определения «виртуальных активов» и «провайдеров услуг в сфере виртуальных активов» (ПУВА), и на них распространён полный спектр требований в области ПОД/ФТ, установленных в Рекомендации 15 и Пояснительной записке к Рекомендации 15. Юрисдикции обязаны оценивать риски ОД/ФТ, представляемые виртуальными активами, и либо разрешить и регулировать виртуальные активы и деятельность ПУВА, либо запретить виртуальные активы и деятельность ПУВА. Если в юрисдикциях осуществляется регулирование деятельности ПУВА в соответствии с требованиями пересмотренных Стандартов ФАТФ, то провайдеры услуг в сфере виртуальных активов обязаны применять те же самые предупредительные меры в целях ПОД/ФТ, что и другие финансовые учреждения и субъекты, на которых распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ, с учётом особенности правил, касающихся надлежащей проверки клиентов и осуществления электронных переводов («дорожного правила»). Юрисдикции также должны иметь режим надзора, позволяющий им осуществлять лицензирование или регистрацию ПУВА, а также отвечать на запросы, касающиеся ПУВА, в рамках международного сотрудничества. Если юрисдикция решит запретить деятельность ПУВА, то власти такой юрисдикции должны принимать меры для недопущения нарушений этого запрета (см. Приложение А).

42. Распространение обязательств в сфере ПОД/ФТ на субъектов, выступающих в качестве посредников между физическими лицами и финансовой системой, таких как финансовые учреждения или ПУВА, является ключевым средством, предусмотренным в пересмотренных Стандартах ФАТФ для снижения рисков ОД/ФТ, указанных в Разделе 2. Согласно требованиям пересмотренных Стандартов, соответствующие посредники обязаны оценивать и снижать свои риски ОД/ФТ, в том числе путём проведения идентификации своих клиентов и осуществления мониторинга операций. С помощью этого они могут предупреждать и выявлять попытки незаконного использования своих услуг в целях ПОД/ФТ, а также обеспечить наличие достаточной информации, доступной для правоохранительных органов в целях отслеживания незаконных операций.

43. С момента утверждения пересмотренных Стандартов в июне 2019 года ФАТФ проводит работу для обеспечения оперативной и эффективной реализации этих пересмотренных Стандартов всеми юрисдикциями, а также осуществляет мониторинг рисков ОД/ФТ, представляемых виртуальными активами. С этой целью ФАТФ провела комплексный 12-месячный анализ имплементации пересмотренных Стандартов.¹⁰ По результатам этого анализа было установлено, что юрисдикции и участники сектора ПУВА достигли определённого прогресса в реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ. В частности, 25 из 39 членов ФАТФ,¹¹ включая 12 членов Большой двадцатки, сообщили, что они перенесли требования пересмотренных Стандартов ФАТФ в своё национальное законодательство в сфере ПОД/ФТ. Хотя это, безусловно, является положительной тенденцией, все члены ФАТФ, её Глобальной сети и Большой двадцатки должны в приоритетном порядке реализовать пересмотренные Стандарты ФАТФ.

⁹ ФАТФ, «Руководство по применению риск-ориентированного подхода в отношении виртуальных активов и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов», июнь 2019 года

¹⁰ ФАТФ, «12-месячный анализ реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ, касающихся виртуальных активов/ПУВА», июнь 2020 года

¹¹ Членами ФАТФ являются 37 юрисдикций и две региональные организации. Все 37 юрисдикций-членов и одна региональная организация приняли участие в 12-месячном анализе.

Применение пересмотренных Стандартов ФАТФ в отношении так называемых стейблкоинов

44. В зависимости от своих характеристик, в каждой отдельной системе так называемых стейблкоинов будет задействован свой круг субъектов, отличающийся от других систем. Однако имеются три широкие функции, которые будут, как правило, присутствовать в каждой системе так называемых стейблкоинов, а именно:

- (a) Эмиссия, выкуп и стабилизация стоимости монет;
- (b) Осуществление переводов монет среди пользователей; и
- (c) Взаимодействие с пользователями (т.е. обеспечение пользовательского интерфейса).

45. В рамках этих трёх функций осуществляется управление системой так называемых стейблкоинов, а также устанавливаются правила, регулирующие функционирование системы. Управляющий орган может также выполнять базовые функции системы стейблкоинов (такие как управление стабилизационным механизмом) или может делегировать эти функции другим субъектам. Такой орган также может осуществлять управление интеграцией так называемого стейблкоина в телекоммуникационные платформы или содействовать соблюдению общих правил всеми участниками системы стейблкоина.¹²

46. Для понимания того, как пересмотренные Стандарты ФАТФ распространяются на так называемые стейблкоины, и являются ли пересмотренные Стандарты ФАТФ достаточными для снижения рисков ОД/ФТ, ФАТФ провела оценку пяти крупнейших так называемых стейблкоинов¹³ (Tether, USD Coin, Paxos, TrueCoin, Dai) и двух предлагаемых так называемых стейблкоинов (Libra, Gram). Результаты этого анализа, приведённые ниже, отражают текущее понимание ФАТФ этих систем так называемых стейблкоинов. В настоящем докладе рекомендуется, чтобы ФАТФ выпустила руководство, касающееся так называемых стейблкоинов, в котором будут более подробно рассмотрены практические вопросы применения пересмотренных Стандартов ФАТФ.

47. В зависимости от структуры так называемых стейблкоинов в системе так называемых стейблкоинов может быть задействован ряд коммерческих субъектов, которые имеют обязательства в сфере ПОД/ФТ в качестве либо финансовых учреждений, либо ПУВА. При этом, ключевой определяющий фактор – это степень, в которой система стейблкоина является *централизованной или децентрализованной*, а также наличие в системе коммерческих субъектов, осуществляющих деятельность, охваченную пересмотренными Стандартами ФАТФ. В рамках централизованной системы один субъект руководит системой и может осуществлять управление механизмом стабилизации и переводов, а также выступать в качестве интерфейса для пользователей (например, предлагая кастодиальные кошельки и услуги по обмену и переводу). В рамках децентрализованной системы может отсутствовать центральный субъект, осуществляющий руководство и управление такой системой, а функции стабилизации, переводов и пользовательского интерфейса могут быть распределены между целым рядом разных субъектов или быть реализованы с помощью программного обеспечения. Это своего рода непрерывная среда, и так называемый стейблкоин может находиться в любом месте этого спектра. В некоторых случаях в системе могут иметься как централизованные, так и децентрализованные элементы, например, управляющий орган и третьи стороны, отвечающие за исполнение конкретных функций (например, за предоставление кошельков или услуг по обмену). Например, в рамках системы стейблкоинов может осуществляться централизованное управление механизмом стабилизации, но при этом интерфейс для пользователей может быть распределён между другими ПУВА. Однако следует отметить, что степень, в которой так называемый стейблкоин может быть полностью децентрализованным до его запуска, может быть ограничена, поскольку кто-то должен руководить проектом по разработке и запуску стейблкоина.

¹² Эти функции описаны более подробно в докладе Совета по финансовой стабильности. СФС, «Решение проблем, касающихся регулирования, надзора и контроля, возникших в связи с появлением систем «глобальных стейблкоинов», Документ для проведения консультаций, апрель 2020 года

¹³ По уровню рыночной капитализации по состоянию на 4 апреля 2020 года

48. Очевидно, что пересмотренные Стандарты ФАТФ распространяются на так называемые стейблкоины.¹⁴ ФАТФ внесла изменения в свои Стандарты с тем, чтобы они чётко и однозначно распространялись на виртуальные активы и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов, во избежание каких-либо пробелов в применимости Стандартов ФАТФ. В зависимости от своей структуры так называемый стейблкоин будет охвачен пересмотренными Стандартами либо как *традиционный финансовый актив* (например, как ценная бумага), либо как *виртуальный актив* (как средство цифрового выражения стоимости, которое может торговаться или переводиться цифровым образом и может быть использовано для целей платежей или инвестиций). Применимое обозначение будет зависеть от того, каким образом каждая юрисдикция включила пересмотренные Стандарты ФАТФ в своё национальное законодательство, а также от конкретных характеристик так называемого стейблкоина. Однако никогда не должно быть ситуации, при которой на так называемый стейблкоин не распространяются пересмотренные Стандарты ФАТФ. Определение виртуальных активов было намерено сформулировано широко и без упоминания конкретных технологий с тем, чтобы все соответствующие активы попадали под пересмотренные Стандарты ФАТФ. Проанализированные так называемые стейблкоины охвачены пересмотренными Стандартами ФАТФ.

49. На любые субъекты, задействованные в системах так называемых стейблкоинов, будут распространяться обязательства в сфере ПОД/ФТ, предусмотренные в пересмотренных Стандартах ФАТФ, если такие субъекты соответствуют определению либо *финансового учреждения*, либо *ПУВА*. Как указано в Пояснительной записке к Рекомендации 15, обязательства в сфере ПОД/ФТ, установленные для ПУВА и финансовых учреждений, являются по большей части одинаковыми с небольшими различиями, касающимися требований о надлежащей проверке клиентов¹⁵ и осуществлении электронных переводов¹⁶ (т.е. «дорожного правила»).

50. По итогам оценки различных систем так называемых стейблкоинов ФАТФ пришла к выводу о том, что пересмотренные Стандарты ФАТФ в достаточной степени распространяются на субъекты, являющиеся участниками этих систем, для того, чтобы имелась возможность снижения рисков ОД/ФТ. Центральные управляющие органы, если они имеются и могут быть достаточно легко установлены, будут в большинстве случаев являться субъектами, на которых распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ. То же самое касается других субъектов, задействованных в системе, таких как биржи, обменники, а также провайдеры услуг переводов и кастодиальных кошельков. То, на каких именно субъектах будут распространяться обязательства в сфере ПОД/ФТ, будет зависеть от стадии разработки и характеристик системы так называемых стейблкоинов, в частности, от степени, в которой функции так называемого стейблкоина централизованы или децентрализованы, а также от видов деятельности, осуществляемых субъектом (см. Таблицу 1).

51. Хотя, на первый взгляд, децентрализованные системы стейблкоинов могут представлять большие риски ОД/ФТ вследствие их нецентрализованного функционирования, эти риски ограничены очевидными естественными препятствиями для их массового внедрения (см. ниже). Централизованные системы стейблкоинов могут иметь большой потенциал для массового внедрения, особенно если они предназначены для интеграции в массовые телекоммуникационные платформы. При этом в таких системах с большей вероятностью будут иметься более чётко идентифицируемые субъекты, на которые распространяется режим регулирования в целях ПОД/ФТ. Кроме того, как отмечено выше, даже в случае децентрализованных продуктов может потребоваться наличие централизованной структуры управления на этапе, предшествующему их запуску.

52. На данный момент ФАТФ считает, что установленные обязательства в совокупности позволяют снижать риски ОД/ФТ, представляемые так называемыми стейблкоинами. Тем не менее, ФАТФ выявила ряд остаточных рисков (см. Раздел 4). Хотя эти остаточные риски в настоящее время, похоже, являются ограниченными, ФАТФ следует осуществлять их тщательный мониторинг с тем, чтобы в будущем имелась возможность для принятия мер по удержанию остаточных рисков на приемлемом уровне в случае необходимости. В частности, важно, чтобы риски ОД/ФТ, представляемые так называемыми стейблкоинами,

¹⁴ ФАТФ, «Риски отмывания денег, исходящие от «стейблкоинов» и других появляющихся активов», октябрь 2019 года

¹⁵ Рекомендация 10 Стандартов ФАТФ

¹⁶ Рекомендация 16 Стандартов ФАТФ

особенно теми, которые имеют потенциал для массового внедрения, анализировались на постоянной основе и на перспективу, и должны приниматься меры для их снижения перед запуском таких систем.

Централизованные так называемые стейблкоины

Центральные разработчики и управляющие органы

53. Центральные разработчики и органы управления так называемыми стейблкоинами лучше всех могут реализовывать меры по снижению рисков ОД/ФТ, поскольку они определяют, как будут осуществляться функции системы так называемых стейблкоинов (например, как будет работать механизм стабилизации, как будет осуществляться перевод монет и как будет реализован пользовательский интерфейс). Они также принимают ключевые решения, касающиеся характеристик и функциональных возможностей системы так называемых стейблкоинов, определяют степень централизации или децентрализации функций системы, а также определяют, встроены ли в систему так называемых стейблкоинов предупредительные меры в целях ПОД/ФТ. Они также могут контролировать точки доступа к системе (например, устанавливать, кто может участвовать в системе в качестве провайдера услуг обмена или переводов, а также решать могут ли пользователи получать доступ к системе только через ПУВА). Они также могут устанавливать стандарты в сфере ПОД/ФТ, которые определяют ожидания и операционные требования к ключевым участникам системы, в том числе к биржам, обменникам и провайдерам кастодиальных кошельков. Они также находятся в наилучшем положении для выполнения централизованных функций ПОД/ФТ, таких как осуществление мониторинга операций в рамках всей системы так называемых стейблкоинов. Однако, в зависимости от структуры конкретной системы стейблкоинов, на ряд других субъектов также могут распространяться обязательства в сфере ПОД/ФТ.

54. ФАТФ не стремится регулировать технологии, лежащие в основе виртуальных активов или деятельности ПУВА, или разработчиков программного обеспечения.¹⁷ Однако разработчики и органы управления так называемыми стейблкоинами будут являться субъектами, на которых распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ, если они осуществляют деятельность финансового учреждения или ПУВА. Вследствие определённых функций, необходимых для запуска и обеспечения функционирования системы так называемых стейблкоинов, как правило, в системе будет иметься центральный администратор или управляющий орган. Это особенно относится к так называемым стейблкоинам, *имеющим потенциал для массового внедрения*, поскольку, как правило, в этом случае необходим орган для управления интеграцией стейблкоинов в телекоммуникационную платформу или для содействия их массовому внедрению. Это особенно касается этапа, предшествующего запуску продукта, поскольку процесс создания и подготовки активов к запуску вряд ли может быть осуществлён автоматически. Что касается таких так называемых стейблкоинов, то ФАТФ считает, что указанные разработчики и управляющие органы являются, в общей своей массе, финансовыми учреждениями (например, занимающимися на коммерческой основе «выпуском и управлением средствами платежа») или ПУВА (например, «участвующими в предоставлении и предоставляющими на коммерческой основе финансовые услуги, связанные с предложением и/или продажей виртуальных активов эмитента») в соответствии с пересмотренными Стандартами ФАТФ. Это особенно касается случаев, когда управляющий орган осуществляет другие функции в системе так называемого стейблкоина (такие как управление стабилизационным механизмом). Однако точное определение будет зависеть от конкретных функций, исполняемых таким органом, и от положений национального законодательства каждой юрисдикции.

55. Центральный управляющий орган, являющийся финансовым учреждением или ПУВА в соответствии с пересмотренными Стандартами ФАТФ, может нести ответственность за реализацию мер контроля в целях ПОД/ФТ в рамках всей системы, а также за принятие мер по снижению рисков ОД/ФТ (например, встраивая их в схему так называемых стейблкоинов).¹⁸ Это может включать, например, ограничение возможностей клиентов осуществлять анонимные операции с использованием так называемых стейблкоинов¹⁹ и/или

¹⁷ Пункт 48 Руководства ФАТФ по применению риск-ориентированного подхода в отношении виртуальных активов и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов, июнь 2019 года

¹⁸ См. Рекомендацию 15 Стандартов ФАТФ

¹⁹ См. Рекомендацию 10 Стандартов ФАТФ

обеспечение выполнения обязательств в сфере ПОД/ФТ подотчётными посредниками в рамках системы, путем использования, например, программного обеспечения для мониторинга операций²⁰ и выявления подозрительной деятельности.²¹

56. Однако, как и в случае многих видов виртуальных активов, существуют системы так называемых стейблкоинов, в которых отсутствует чёткий центральный администратор или управляющий орган. На первый взгляд, это потенциально представляет более высокие риски ОД/ФТ в децентрализованных системах так называемых стейблкоинов. Однако отсутствие центрального органа может служить естественным препятствием для возможности массового внедрения, поскольку нет центральной структуры для управления и содействия их интеграции в телекоммуникационные платформы и укрепления доверия в рамках системы. Однако в таких системах так называемых стейблкоинов может иметься централизованный орган на этапе, предшествующем их запуску, который отвечает за обеспечение выполнения требований ПОД/ФТ. Более подробно речь об этом идёт ниже.

57. Если на любом этапе разработки так называемого стейблкоина имеется центральный орган, то важно, чтобы национальные органы, отвечающие за надзор в целях ПОД/ФТ, обеспечили реализацию этим органом надлежащих мер по снижению рисков ОД/ФТ на постоянной основе до запуска этого стейблкоина. При этом такая подготовительная деятельность означает, что таким органом или субъектом является финансовое учреждение или ПУВА. В соответствии с пересмотренными Стандартами ФАТФ надзорные органы должны иметь полномочия для осуществления надзора или контроля за органом, подлежащим регулированию в целях ПОД/ФТ, включая полномочия по отзыву, ограничению или приостановке его лицензии или регистрации.²² Однако ФАТФ может разработать дополнительное руководство для разъяснения того, какой подход должны использовать юрисдикции в целях надзора за центральными органами, управляющими так называемыми стейблкоинами.

58. В целом, разработчики и органы управления централизованными так называемыми стейблкоинами, особенно теми, которые имеют потенциал для массового внедрения, вероятно, будут являться финансовыми учреждениями или ПУВА в рамках пересмотренных Стандартов ФАТФ. При этом конкретное определение таких органов будет зависеть от видов деятельности, которую они осуществляют, а также от положений национального законодательства каждой юрисдикции. Однако имеются остаточные риски, связанные с регулированием таких органов, которые рассмотрены в Разделе 4 ниже.

Функции эмиссии, выкупа, стабилизации стоимости и перевода монет

59. Субъекты, участвующие в осуществлении функций эмиссии, выкупа, стабилизации стоимости и перевода так называемых стейблкоинов, могут также иметь обязательства в сфере ПОД/ФТ в рамках пересмотренных Стандартов ФАТФ. Это будет зависеть от функций или видов деятельности, которые они осуществляют, а также от того, входят ли они в состав центрального управляющего органа или являются обособленными субъектами. В некоторых системах так называемых стейблкоинов эти функции могут быть автоматизированы и, таким образом, могут отсутствовать субъекты участвующие в их исполнении.

60. Субъекты, участвующие в эмиссии и выкупе так называемых стейблкоинов, могут являться организациями, занимающимися «выпуском и управлением средствами платежа», или организациями, участвующими в предоставлении и предоставляющими «финансовые услуги, связанные с предложением и/или продажей виртуальных активов эмитента». Аналогичным образом, организации, участвующие в деятельности по стабилизации стоимости так называемых биткоинов, могут являться организациями, предоставляющими услуги по «ответственному хранению и управлению наличными денежными средствами или ликвидными ценными бумагами от имени других лиц», или организациями, предоставляющими услуги по «ответственному хранению и/или управлению виртуальными активами или инструментами, позволяющими контролировать виртуальные активы» в соответствии с пересмотренными Стандартами ФАТФ. Сам по себе, уровень риска ОД/ФТ, связанный с осуществлением функций по ответственному хранению, будет зависеть от

²⁰ См. Рекомендацию 10 Стандартов ФАТФ

²¹ См. Рекомендацию 20 Стандартов ФАТФ

²² Рекомендация 27 Стандартов ФАТФ

структуры так называемого стейблкоина. Например, если держатель так называемых стейблкоинов имеет прямое или опосредованное право обменивать так называемые стейблкоины на другие активы, то может иметься риск ОД/ФТ, связанный с отношениями между ответственным хранителем или другим участником, с одной стороны, и лицом (лицами), выкупающими стейблкоины, с другой стороны.

61. В зависимости от исполняемых ими функций в качестве узлов валидации соответствующей технологии распределённого реестра могут выступать ПУВА или финансовые учреждения. Эти субъекты могут входить в состав органа управления так называемыми стейблкоинами или являться отдельными независимыми субъектами. В зависимости от схемы организации так называемых стейблкоинов, в одном случае только ограниченное число участников может осуществлять функции узла валидации, тогда как в другом случае любой может выступать в качестве узла валидации.

Взаимодействие с пользователями

62. Имеется ряд субъектов, выступающих в качестве посредников между отдельными пользователями и эмитентом так называемых стейблкоинов, в число которых входят биржи, обменники, провайдеры услуг переводов и провайдеры кастодиальных кошельков. Субъекты, выступающие в качестве бирж и обменников, а также предоставляющие услуги кастодиальных кошельков, будут являться ПУВА. Степень, в которой отдельный пользователь должен осуществлять операции через ПУВА (или финансовое учреждение), будет зависеть от характеристик так называемых стейблкоинов. Лицо может иметь возможность приобретать так называемые стейблкоины только через ПУВА или финансовые учреждения либо может иметь возможность получать так называемые стейблкоины напрямую (например, как вознаграждение за деятельность в качестве узла валидации). Аналогичным образом, лицо может иметь возможность осуществлять операции с так называемыми стейблкоинами только с ПУВА или финансовым учреждением. Однако в рамках других систем может иметься обширный вторичный рынок, позволяющий осуществлять пиринговые операции без участия ПУВА или финансовых учреждений. Степень, в которой в рамках системы так называемого стейблкоина могут осуществляться анонимные пиринговые операции через бессерверные кошельки без участия ПУВА или финансовых учреждений, является ключевым потенциальным фактором риска ОД/ФТ (см. Раздел 4).

63. Как и в случае наличных денег, пересмотренные Стандарты ФАТФ не налагают напрямую обязательства в сфере ПОД/ФТ на пользователей виртуальных активов, если они не являются финансовыми учреждениями или ПУВА. Требования пересмотренных Стандартов ФАТФ обычно распространяются только на посредников (например, на банки, провайдеров денежных услуг и ПУВА). Это означает, что меры контроля в целях ПОД/ФТ должны безусловно применяться только тогда, когда лицо взаимодействует с субъектом, на которого распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ. Ключевой мерой контроля в отношении физических лиц является требование, согласно которому субъекты, на которых распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ, должны устанавливать (идентифицировать) и проверять (верифицировать) личность своих клиентов (т.е. «проводить надлежащую проверку клиентов»). Применительно к пользователям так называемых стейблкоинов это означает, что они будут проходить процедуру надлежащей проверки клиентов каждый раз, когда они взаимодействуют с ПУВА или финансовым учреждением. Например, если лицо обменивает так называемые стейблкоины на фиатную валюту или виртуальные активы через биржу (обменник) или провайдера кошелька, выступающих в качестве ПУВА, такое лицо будет подвергнуто процедуре надлежащей проверки клиента. Это правило действует независимо от того, являются ли стейблкоины централизованными или децентрализованными, а также имеют ли они потенциал для массового внедрения или нет.

Таблица 1: Функции, на которые распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ в известных централизованных системах так называемых стейблкоинов¹

Ключевые функции	Конкретные функции	Имеется ли субъект, на которого распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ (ПУВА или финансовое учреждение)?
Управление системой	<i>Перед созданием:</i> Установление правил по стабилизации стоимости и управлению системой, а также создание других ключевых функций	Да ²
	<i>После создания:</i> Управление системой и обновление правил и, возможно, других ключевых функций	Да ³

Эмиссия, выкуп и стабилизация стоимости монет	Эмиссия и выкуп монет	Да
	Управление резервными активами	Зависит от конкретной схемы
	Предоставление услуг по ответственному хранению резервных активов	Зависит от конкретной схемы
Механизм (механизмы) перевода⁴	Управление инфраструктурой	Зависит от конкретной схемы
	Валидация	Зависит от конкретной схемы
Взаимодействие с пользователями	Хранение активов: <i>провайдеры кастодиальных кошельков</i>	Да
	Хранение активов: <i>провайдеры некастодиальных кошельков/бессерверные кошельки</i>	Нет (если разрешено)
	Торговля на вторичном рынке: <i>через биржи и провайдеров услуг переводов</i>	Да
	Торговля на вторичном рынке: <i>осуществление пиринговых операций через бессерверные кошельки</i>	Нет (если разрешено)

¹ Эти функции более подробно описаны в докладе Совета по финансовой стабильности. СФС, «Решение проблем, касающихся регулирования, надзора и контроля, возникших в связи с появлением систем «глобальных стейблкоинов», Документ для проведения консультаций, апрель 2020 года, www.fsb.org/2020/04/addressingthe-regulatory-supervisory-and-oversight-challenges-raised-by-global-stablecoin-arrangements-consultative-document/

² Исходя из известных моделей, в централизованных системах так называемых стейблкоинов, в целом, будет иметься управляющий орган, на который будут распространяться обязательства в сфере ПОД/ФТ как на финансовое учреждение или ПУВА. На стадии, предшествующей запуску так называемого стейблкоина, такой орган, вероятно, будет выполнять ряд функций, включая создание стабилизационного механизма и содействие его внедрению (например, путём первичного предложения монет) (см. пункт 64). Такой орган лучше всех может принимать ключевые решения, касающиеся характеристик и функциональных возможностей системы так называемых стейблкоинов, определять степень централизации или децентрализации функций системы, а также определять, встроены ли в систему так называемых стейблкоинов предупредительные меры в целях ПОД/ФТ (см. пункт 63).

³ См. Раздел 4, в котором описаны остаточные риски, связанные с возможным переходом системы к децентрализованной модели.

⁴ На субъектов, отвечающих за перевод или хранение активов, распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ (см. подраздел «Взаимодействие с пользователями»).

Децентрализованные так называемые стейблкоины

64. Как отмечено выше, так называемые стейблкоины могут быть в большей или в меньшей степени децентрализованными. В рамках полностью децентрализованных систем стейблкоинов не будет иметься чётко установленного управляющего органа, а в наиболее крайнем случае также не будет иметься никаких субъектов, в отношении которых можно было бы применять предупредительные меры в целях ПОД/ФТ. В таких системах управление, стабилизация и взаимодействие с пользователями будут реализовываться исключительно с помощью программного обеспечения, а также не будет осуществляться постоянного управления или сопровождения после запуска этих систем. Это может представлять значительный риск в случае массового внедрения таких децентрализованных систем так называемых стейблкоинов, поскольку будет затруднительно применять меры по снижению рисков, предусмотренные в пересмотренных Стандартах ФАТФ. По сути, они могут стать платформами для осуществления анонимных пиринговых операций через бессерверные кошельки.

65. Однако имеется ряд ограничений практического и технологического характера, что может означать, что такие чрезмерно децентрализованные системы вряд ли смогут обеспечить достаточный уровень простоты использования, надёжности, безопасности или стабильности, который требуется для массового внедрения и широкого распространения. Также неясно, каким образом такие так называемые стейблкоины не будут торговаться на биржах и через провайдеров услуг переводов или храниться в кастодиальных кошельках (аналогично виртуальным активам, у которых в настоящее время нет центрального управляющего органа). Кроме того, должен существовать какой-то субъект, который будет руководить разработкой и запуском таких систем перед их вводом в эксплуатацию. Если такой субъект является коммерческой структурой и осуществляет функции финансового учреждения или ПУВА, как указано выше, то это позволит применять регулятивные или надзорные меры на этапе, предшествующем запуску продукта.

66. Могут также появиться так называемые стейблкоины, которые будут частично децентрализованными, но не в такой крайней степени. В таких системах так называемых стейблкоинов, вероятно, будут иметься, по крайней мере, несколько установленных субъектов, которые будут подлежать регулированию в целях ПОД/ФТ, хотя конкретные функции, осуществляемые такими регулируемыми субъектами, будут зависеть от характеристик и структуры так называемых стейблкоинов. Как указано выше, ФАТФ считает, что так называемые стейблкоины, имеющие потенциал для массового внедрения, будут в определённой степени централизованными и будут иметь установленный центральный управляющий орган.

РАЗДЕЛ 4: ОСТАТОЧНЫЕ РИСКИ ОД/ФТ

67. Пересмотренные Стандарты ФАТФ распространяются на так называемые стейблкоины. Исходя из анализа известных моделей, похоже, что на данном этапе пересмотренные Стандарты ФАТФ являются достаточными для снижения рисков ОД/ФТ, связанных с так называемыми стейблкоинами, при условии, что юрисдикции эффективно реализуют эти пересмотренные Стандарты. Однако при этом необходимо проводить постоянный упреждающий анализ рисков ОД/ФТ, связанных с предлагаемыми и перспективными так называемыми стейблкоинами. Важно минимизировать риски ОД/ФТ перед запуском таких продуктов, особенно перед запуском так называемых стейблкоинов, которые имеют потенциал для массового внедрения и могут использоваться для осуществления пиринговых операций. Поскольку будет гораздо труднее снижать риски, связанные с такими продуктами, после их запуска.

68. Эффективное снижение рисков ОД/ФТ, связанных с так называемыми стейблкоинами, также зависит от тесного международного сотрудничества между юрисдикциями. Как и в случае виртуальных активов в более широком смысле, так называемые стейблкоины могут быстро и одновременно стать доступными во множестве юрисдикций. Власти многих юрисдикций могут быть заинтересованы в лицензировании и регистрации предлагаемых так называемых стейблкоинов, особенно если они имеют потенциал для массового внедрения. В этой связи могут потребоваться совместные надзорные механизмы, такие как надзорные коллегии или другие соответствующие структуры. С учётом того, что в незаконной деятельности с использованием так называемых стейблкоинов потенциально будут участвовать клиенты и субъекты, созданные и работающие в разных юрисдикциях, обмен информацией и согласованные действия надзорных и правоохранительных органов имеют важное значение для эффективного пресечения деятельности, связанной с ОД/ФТ, которая может осуществляться через такие платформы. В этой связи ФАТФ разработала и утвердила рабочую программу, направленную на укрепление международного сотрудничества в сфере надзора за ПУВА.

69. ФАТФ понимает и признаёт необходимость тщательного мониторинга этой сферы. ФАТФ выявила три конкретных остаточных риска, имеющих отношение к так называемым стейблкоинам, уровень которых является особо высоким применительно к так называемым стейблкоинам, имеющим потенциал для массового внедрения и распространения.

Риски, исходящие от анонимных пиринговых операций, осуществляемых через бессерверные кошельки

70. Как отмечено в Разделе 2, ключевой потенциальной уязвимостью так называемых стейблкоинов с точки зрения ОД/ФТ является степень, в которой они позволяют осуществлять анонимные пиринговые операции через бессерверные кошельки без применения достаточных мер контроля, направленных на снижение рисков. Как указано в Разделе 3, в соответствии с пересмотренными Стандартами ФАТФ субъекты, на которых распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ и которые оказывают услуги в рамках систем так называемых стейблкоинов, будут обязаны принимать меры для снижения рисков ОД/ФТ, в том числе рисков, связанных с анонимными пиринговыми операциями.

71. Тем не менее, ФАТФ признаёт, что нерегулируемые анонимные пиринговые операции, осуществляемые через бессерверные кошельки, представляют потенциальный риск ОД/ФТ на рынке виртуальных активов. С июня 2019 года ФАТФ сосредоточила свои усилия на обеспечении оперативной и эффективной реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ юрисдикциями и участниками сектора ПУВА. Поиск наиболее эффективных путей и методов снижения рисков ОД/ФТ, представляемых такими операциями, осуществляемыми без участия посредников, продолжает оставаться в центре внимания, и ФАТФ рассмотрит этот вопрос более подробно в рамках своей продолжающейся работы по вопросам, касающимся виртуальных активов.

72. Имеется ряд инструментов для снижения рисков, представляемых анонимными пиринговыми операциями на случай, если власти стран сочтут уровень риска ОД/ФТ неприемлемо высоким. Это включает запрет деятельности или отказ в лицензировании платформ, позволяющих осуществлять переводы через бессерверные кошельки; установление лимитов на количество и суммы пиринговых операций; или введение обязательного требования, согласно которому операции могут осуществляться только с использованием услуг ПУВА или финансовых учреждений. Снижение этих рисков является более трудным в случае, если так называемые стейблкоины имеют децентрализованную структуру управления. Хотя власти стран могут прибегнуть к этим инструментам в соответствии с риск-ориентированным подходом в сфере ПОД/ФТ, следует

отметить, что они чётко не установлены в пересмотренных Стандартах ФАТФ. Международное сотрудничество в целях разработки и использования этих инструментов будет играть важное значение.

73. ФАТФ провела 12-месячный анализ хода реализации пересмотренных Стандартов, после чего решила провести ещё один 12-месячный анализ к июню 2021 года. По итогам этого повторного анализа будет чётко определено, требуется ли принятие дополнительных мер для обеспечения наличия у национальных органов надлежащих инструментов для управления рисками ОД/ФТ, представляемыми анонимными пиринговыми операциями, осуществляемыми через бессерверные кошельки.

Риски, исходящие от слабых или отсутствующих режимов регулирования в сфере ПОД/ФТ в некоторых юрисдикциях

74. Как и в случае других субъектов, на которых распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ, обеспечение эффективного выполнения надзорных требований применительно к так называемым стейблкоинам зависит от возможностей и воли надзорных органов стран их создания/учреждения вмешиваться в процесс регистрации или лицензирования финансовых учреждений или ПУВА, участвующих в деятельности, связанной с так называемыми стейблкоинами. Это особенно важно в случае так называемых стейблкоинов, имеющих потенциал для массового внедрения, поскольку их влияние в глобальном масштабе может оказаться гораздо большим. Субъект может попытаться уклониться от выполнения своих обязательств в сфере ПОД/ФТ путём регистрации или осуществления своей деятельности с территории юрисдикции, в которой имеются слабые меры контроля в целях ПОД/ФТ или вообще не имеется таких мер. Используя такое различие в нормативно-правовых базах разных юрисдикций в свою пользу, провайдер так называемых стейблкоинов может попытаться уклониться от мер контроля, предусмотренных в пересмотренных Стандартах ФАТФ. Такая постоянная уязвимость, связанная с возможностью использования различий в нормативно-правовых базах, также присуща фиатным валютам, но является особо актуальной для ПУВА, поскольку они могут быстро регистрироваться и иметь обширную географию присутствия.

75. Эффективная реализация пересмотренных Стандартов всеми участниками Глобальной сети ФАТФ является чрезвычайно важной для минимизации рисков того, что ПУВА могут воспользоваться границами юрисдикций в целях уклонения от эффективного надзора и правоприменительных мер. ФАТФ и её Глобальная сеть прилагают усилия для стимулирования реализации пересмотренных Стандартов и выявляют представляющие высокий риск юрисдикции в рамках экспертного анализа, который включает в себя проведение взаимных оценок и последующего мониторинга. Те юрисдикции, которые определены ФАТФ как имеющие стратегические недостатки в сфере ПОД/ФТ, ставятся ФАТФ на процедуру усиленного мониторинга. На эту процедуру могут быть поставлены юрисдикции, имеющие слабый режим надзора и регулирования виртуальных активов и ПУВА или вообще не установившие такой режим. В случае возникновения реального риска того, что недобросовестные субъекты могут воспользоваться различиями в нормативно-правовых базах разных юрисдикций в своих интересах, ФАТФ может рассмотреть возможность использования этой процедуры для принятия конкретных мер в отношении юрисдикции, в которой действуют слабые меры контроля в целях ПОД/ФТ и которая намеренно или по неосторожности стала «прибежищем» для ПУВА.

76. Кроме того, пересмотренные Стандарты ФАТФ однозначно позволяют юрисдикциям потребовать от ПУВА, созданных в другой юрисдикции, получить лицензию или зарегистрироваться, а также распространить на них свой режим регулирования и надзора прежде чем позволить ПУВА осуществлять существенную деятельность или операции на своей территории. Если провайдер так называемых стейблкоинов находится в юрисдикции, в которой отсутствуют или имеются слабые меры контроля в целях ПОД/ФТ, другие юрисдикции могут применить более жёсткие положения своего законодательства в сфере ПОД/ФТ в отношении такого провайдера и других участников этой системы стейблкоинов. Соответственно, провайдер так называемых стейблкоинов будет вынужден соблюдать все действующие законы в сфере ПОД/ФТ, включая законы юрисдикции, в которой он расположен и в которой он предлагает свои услуги. Однако обеспечение выполнения этих правил может быть затруднено, если надзорный орган страны, в которой был учреждён ПУВА, в недостаточной степени реализовал пересмотренные Стандарты ФАТФ для того, чтобы отвечать на запросы о помощи и содействии в рамках международного сотрудничества.

Риски, исходящие от так называемых стейблкоинов с децентрализованной структурой управления

77. На данный момент, по-прежнему, сохраняется вероятность того, что будет иметься центральный орган, который создаёт и продвигает систему так называемых стейблкоинов, особенно если целью является массовое внедрение и распространение этой системы во всём мире. В этом случае на такой орган, вероятно, будет распространяться режим регулирования в целях ПОД/ФТ, либо как на финансовое учреждение, либо как на провайдера услуг в сфере виртуальных активов. Однако ФАТФ известно о предложениях по созданию систем так называемых стейблкоинов, которые, после того как они будут запущены и смогут функционировать сами по себе, немедленно ликвидируют создавшего их субъекта. То есть, они перейдут от централизованной модели к децентрализованной модели. Орган, который создаёт и продвигает такую децентрализованную платформу, вероятно, будет отнесён к категории финансового учреждения или ПУВА. Однако такая система всё равно будет представлять риск, если надзорные органы не смогут своевременно вмешаться для обеспечения того, чтобы надлежащие меры защиты в целях ПОД/ФТ были встроены в систему до её запуска. В этих случаях надзорные полномочия потенциально должны быть использованы до запуска так называемого стейблкоина (если подготовительная деятельность подразумевает, что центральным субъектом является финансовое учреждение или ПУВА). В противном случае надзорные полномочия должны осуществляться на протяжении всего периода существования такой системы. Кроме того, на других участников системы стейблкоина (например, на биржи/обменники и провайдеров кошельков) будут продолжать распространяться обязательства в сфере ПОД/ФТ, независимо от того, ликвидирован ли центральный орган или нет.

78. ФАТФ признаёт необходимость тщательного мониторинга этой сферы на предмет выявления любых признаков того, что действующие Стандарты являются недостаточными, особенно в случае создания децентрализованных стейблкоинов, имеющих потенциал для массового внедрения и распространения. Как указано выше, исходя из анализа имеющихся на данный момент моделей, пока неясно возникнут ли эти сценарии или нет. Однако такая возможность повышает важность повсеместной реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ и международного сотрудничества в рамках Глобальной сети ФАТФ для выявления любых таких признаков.

РАЗДЕЛ 5: УКРЕПЛЕНИЕ ГЛОБАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПОД/ФТ ДЛЯ ВИРТУАЛЬНЫХ АКТИВОВ И ТАК НАЗЫВАЕМЫХ СТЕЙБЛКОИНОВ

79. Сектор виртуальных активов быстро развивается и использует всё новые технологии, о чём свидетельствует появление предложений о создании так называемых стейблкоинов, имеющих потенциал для массового внедрения и распространения. Хотя пересмотренные Стандарты ФАТФ являются непредвзятыми в отношении используемых технологий, ФАТФ осознаёт необходимость того, чтобы пересмотренные Стандарты и соответствующее Руководство обеспечивали эффективное реагирование на любые существенные изменения рисков ОД/ФТ.

80. Как указано в настоящем докладе, пересмотренные Стандарты ФАТФ распространяются на так называемые стейблкоины. Однако с учётом того, что реализация пересмотренных Стандартов юрисдикциями ещё не завершена, а также ввиду быстрых темпов развития и изменений в сфере виртуальных активов, ФАТФ понимает, что для обеспечения надлежащего снижения рисков ОД/ФТ необходимо проводить дальнейший мониторинг и оценку ситуации в этой области. В этих целях ФАТФ осуществит четыре комплекса мер, изложенных ниже. Эта рабочая программа не посвящена конкретно так называемым стейблкоинам, а касается всех виртуальных активов в более широком плане. Меры ПОД/ФТ, направленные на более эффективное реагирование на появление так называемых стейблкоинов, повысят эффективность общего глобального ответа на риски, связанные с виртуальными активами. ФАТФ будет работать совместно с Советом по финансовой стабильности и другими международными организациями, занимающимися выработкой стандартов, для обеспечения комплексных международных мер реагирования, в том числе в сфере ПОД/ФТ, на так называемые стейблкоины.

81. ФАТФ будет стимулировать реализацию юрисдикциями и субъектами частного сектора пересмотренных Стандартов. Первым шагом для эффективного международного реагирования на так называемые стейблкоины и виртуальные активы в более широком плане является обеспечение переноса уже существующих Стандартов ФАТФ в национальное законодательство юрисдикций и введение положений этих Стандартов в силу. Невозможно в полной мере обеспечить реагирование на угрозы и вызовы в сфере ПОД/ФТ в глобальном масштабе до тех пор, пока все юрисдикции не предпримут надлежащие шаги для понимания и снижения рисков ОД/ФТ, представляемых так называемыми стейблкоинами.

82. В этой связи ФАТФ призывает всех членов ФАТФ и её Глобальной сети в приоритетном порядке принять меры для реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ. ФАТФ также призывает страны Большой двадцатки служить примером в этом отношении и обеспечить реализацию пересмотренных Стандартов ФАТФ в своих юрисдикциях. Если юрисдикции вводят отдельный режим регулирования так называемых стейблкоинов, то они должны обеспечить, чтобы меры контроля в целях ПОД/ФТ были встроены в такой режим.

83. ФАТФ и члены её Глобальной сети продолжат проводить взаимные оценки для проверки и анализа выполнения юрисдикциями пересмотренных Стандартов ФАТФ, что поможет выявить дополнительные потенциальные трудности и проблемы. В отношении тех юрисдикций, которые в настоящее время проходят взаимные оценки и поставлены на процедуру мониторинга, уже проведён анализ в части реализации ими пересмотренных Стандартов ФАТФ, касающихся виртуальных активов и ПУВА. ФАТФ также продолжит взаимодействовать с частным сектором для мониторинга выполнения субъектами сектора новых требований, в частности «дорожного правила», которое позволяет передавать важные идентификационные данные между ПУВА.

84. ФАТФ продолжит проводить анализ хода реализации и влияния пересмотренных Стандартов и рассмотрит необходимость внесения в них дополнительных изменений. Одновременно с подготовкой данного доклада ФАТФ завершила проведение 12-месячного анализа хода реализации и влияния своих пересмотренных Стандартов. По результатам этого анализа был сделан вывод о достигнутом прогрессе в реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ, и не была установлена необходимость внесения в них дополнительных изменений на данный момент времени. Тем не менее, этот анализ показал, что ФАТФ следует продолжить осуществлять тщательный мониторинг в этой сфере, в частности, мониторинг уязвимостей в контексте ОД/ФТ, связанных с проведением анонимных пиринговых операций через бессерверные кошельки.

85. ФАТФ приняла решение о проведении дополнительного анализа влияния своих Стандартов к июню 2021 года. В рамках этого анализа ФАТФ продолжит осуществлять мониторинг рисков ОД/ФТ, исходящих от виртуальных активов, рынка виртуальных активов и предложений, касающихся так называемых стейблкоинов, по мере их поступления, а также рассмотрит необходимость принятия дополнительных мер, если они потребуются. Анализ будет включать рассмотрение того, обеспечивают ли пересмотренные Стандарты ФАТФ надлежащее реагирование на риски ОД/ФТ, представляемые так называемыми стейблкоинами, в том числе риски, исходящие от анонимных пиринговых операций, осуществляемых через бессерверные кошельки, и если нет, то ФАТФ рассмотрит необходимость внесения дополнительных изменений в Стандарты.

86. **ФАТФ предоставит руководящие указания, касающиеся так называемых стейблкоинов, в рамках более широкого обновления своего Руководства, касающегося виртуальных активов.** ФАТФ предоставит юрисдикциям конкретные рекомендации относительно применения риск-ориентированного подхода в сфере регулирования так называемых стейблкоинов, а также предложит решения конкретных проблем, указанных выше, в свете быстрого развития этого сектора. В руководстве будет рассмотрено то, какие инструменты, полномочия, навыки и знания могут потребоваться надзорным органам для эффективного регулирования так называемых стейблкоинов, а также ситуации, в которых юрисдикции могут отклонить конкретные предложения, касающиеся так называемых стейблкоинов. В этом обновлённом руководстве также будут рассмотрены другие проблемы, выявленные ФАТФ в ходе 12-месячного анализа, в том числе инструменты, имеющиеся у юрисдикций для снижения рисков ОД/ФТ, представляемых анонимными пиринговыми операциями, осуществляемыми через бессерверные кошельки.

87. **ФАТФ займётся укреплением международной системы, позволяющей органам, отвечающим за надзор за ПУВА, осуществлять сотрудничество, обмениваться информацией и расширять свои возможности.** Ввиду глобальной доступности виртуальных активов эффективный надзор за ПУВА зависит от эффективного международного сотрудничества. Поскольку режим надзора за ПУВА только создаётся во многих юрисдикциях, ФАТФ руководит усилиями, направленными на укрепление международной системы в целях надзора за ПУВА. Эти усилия являются частью проводимой ФАТФ работы по дальнейшему повышению общих возможностей и потенциала надзорных органов, а также включают меры по совершенствованию информационного обмена между надзорными органами и по расширению возможностей органов, которым поручено осуществлять контроль за выполнением ПУВА требований в сфере ПОД/ФТ.

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

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).

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.

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.²³ 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.

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.

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

²³ Указание на создание юридического лица включает учреждение компаний или любой другой используемый механизм.

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.

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.

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

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

(б) Рекомендация 16 – Странам следует обеспечить, чтобы отправляющие ПУВА получали и хранили требуемую и точную информацию об отправителях и требуемую информацию о получателях²⁴ переводов виртуальных активов, незамедлительно передавали²⁵ 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.

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 ФАТФ

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.

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:

²⁴ Как определено в пункте 6 Пояснительной записки к Рекомендации 16, или аналогичная информация, применительно к виртуальным активам.

²⁵ Информация может передаваться либо напрямую, либо опосредованно. Необязательно, чтобы эта информация непосредственно сопровождала переводы виртуальных активов.

- i. Обмен виртуальных активов на фиатную валюту и обратно;
- ii. Обмен между одной или более формами виртуальных активов;
- iii. Перевод²⁶ 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.

²⁶ 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.

ПРИЛОЖЕНИЕ В: ЦИФРОВЫЕ ВАЛЮТЫ ЦЕНТРАЛЬНЫХ БАНКОВ

88. Комитет по платежам и рыночной инфраструктуре и Комитет по рынкам определили цифровую валюту центральных банков (ЦВЦБ) как *«цифровую форму денег центрального банка, которая отличается от средств, находящихся на традиционных резервных или расчётных счетах»*.²⁷ Понятие ЦВЦБ иногда связано с концепцией так называемых стейблкоинов, поскольку они оба являются средством выражения единой фиатной валюты и должны, в теории, быть относительно стабильными, если валюта имеет стабильную стоимость. Однако поскольку они являются средствами цифрового выражения фиатных валют и эмитируются правительствами стран, их следует отличать от коммерческих предложений, касающихся так называемых стейблкоинов. Имеется три отдельных вида цифровых валют центральных банков, которые отличаются друг от друга в зависимости от того, кто имеет к ним доступ и какие технологии в них используются:

(а) Цифровые токены центрального банка, которые могут использоваться финансовыми учреждениями (например, для межбанковских расчётов и расчётов по ценным бумагам);

(б) Счета в центральном банке для граждан; и

(с) Цифровые «наличные деньги», которые могут использоваться гражданами для осуществления розничных платежей.²⁸

89. В целях ФАТФ цифровые валюты центральных банков не являются виртуальными активами. В пересмотренных Стандартах ФАТФ чётко указано, что 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». Однако пересмотренные Стандарты ФАТФ распространяются на цифровые валюты центральных банков так же, как и на любые другие формы фиатных валют, выпускаемых центральными банками. Таким образом, деятельность финансовых учреждений, установленных нефинансовых предприятий и профессий и ПУВА, использующих ЦВЦБ, охвачена требованиями Стандартов, как если бы они использовали наличные деньги или электронные платежи.

Риски и снижение рисков цифровых валют центральных банков

90. Поскольку разработка цифровых валют центральных банков находится на начальной стадии, у ФАТФ пока нет чёткого понимания уязвимостей, присущих ЦВЦБ. Однако риски ОД/ФТ, связанные с цифровыми валютами центральных банков, отличаются в зависимости от их структуры и используемых в них технологий.

91. Цифровые валюты центральных банков могут представлять большие риски ОД/ФТ, чем наличные деньги. Цифровая валюта центрального банка может быть доступна для использования гражданами в целях осуществления розничных платежей или для хранения на счетах и, в теории, позволяет проводить анонимные пиринговые операции. В этом случае ЦВЦБ будет являться привлекательным инструментом, обладающим такой же ликвидностью и анонимностью как наличные деньги, но не имеющий ограничений для физического перемещения, характерных для наличных денег. Их можно сравнить с высоколиквидными облигациями на предъявителя, так как они являются потенциально ценными инструментами на предъявителя. Поскольку ЦВЦБ будет обеспечена центральным банком юрисдикции, она потенциально может повсеместно приниматься и широко использоваться. Такое сочетание анонимности, возможности перемещения и массового распространения будет очень привлекательным для преступников и террористов в целях ОД/ФТ. Поэтому, как и в случае так называемых стейблкоинов, такие риски ОД/ФТ необходимо минимизировать заранее перед запуском любых цифровых валют центральных банков.

92. Поскольку структура ЦВЦБ будет определять их риски, также существует возможность того, что они будут представлять меньшие риски ОД/ФТ, нежели наличные деньги. Например, ЦВЦБ, предназначенная для оптовых операций, которая может использоваться только лицензированными финансовыми учреждениями для осуществления межбанковских расчётов, может представлять меньшие риски по сравнению с инструментами,

²⁷ Комитет по платежам и рыночной инфраструктуре и Комитет по рынкам, «Цифровые валюты центральных банков», Документ КПРИ, стр.174, март 2018 года

²⁸ Банк международных расчётов, «Исследование влияния глобальных стейблкоинов», октябрь 2019 года, стр.29

предназначенными для розничных платежей. Однако уровень риска, будь то повышенный, пониженный или просто другой, не может быть определён без дополнительной информации о реальной структуре продукта.

93. Что касается снижения рисков ОД/ФТ, то этим будет руководить эмитент ЦВЦБ (наиболее вероятно центральный банк юрисдикции) или оператор системы ЦВЦБ, если они не являются одним и тем же учреждением. На стадии разработки ЦВЦБ эмитент может принять решения, касающиеся структуры такой валюты, которые будут учитывать и снижать риски, представляемые ЦВЦБ. Например, это может включать ограничение возможностей осуществлять анонимные пиринговые операции с ЦВЦБ. В соответствии с пересмотренными Стандартами ФАТФ, юрисдикции уже обязаны выявлять риски ОД/ФТ, связанные с новыми технологиями,²⁹ и принимать надлежащие меры для снижения этих рисков.³⁰ При реализации этих мер юрисдикции также обязаны учитывать последствия для права на неприкосновенность частной жизни и защиты персональных данных.

94. После создания цифровой валюты центрального банка на финансовые учреждения, установленные нефинансовые предприятия и профессии и ПУВА, осуществляющие операции с ЦВЦБ, будут распространяться такие же обязательства в сфере ПОД/ФТ, как и при осуществлении ими операций с фиатными валютами или наличными деньгами. В отношении клиентов, проводящих операции с использованием ЦВЦБ, должна будет проводиться такая же надлежащая проверка (НПК), как если бы они осуществляли электронные переводы фиатной валюты. У эмитента ЦВЦБ (а также у правоохранительных и надзорных органов) может иметься больше информации об операциях, проводимых с ЦВЦБ, нежели об операциях, осуществляемых с использованием наличных денег. Это будет зависеть от структуры ЦВЦБ, от возможности установить пользователей и от степени прослеживаемости их деятельности. Однако при рассмотрении таких характеристик важно учитывать вопросы, касающиеся неприкосновенности частной жизни и защиты персональных данных.

²⁹ Рекомендация 15 ФАТФ

³⁰ Рекомендация 1 ФАТФ

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Банк международных расчётов, «Investigating the impact of global stablecoins» (Исследование влияния глобальных стейблкоинов), октябрь 2019 года, www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf

ФАТФ, «Guidance for a Risk-Based Approach: Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers» (Руководство по применению риск-ориентированного подхода: виртуальные активы и провайдеры услуг в сфере виртуальных активов), июнь 2019 года, www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/RBA-VA-VASPs.pdf

ФАТФ, «Money laundering risks from “stablecoins” and other emerging assets» (Риски отмывания денег, исходящие от «стейблкоинов» и других появляющихся активов), октябрь 2019 года, www.fatfgafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statement-virtualassets-global-stablecoins.html

ФАТФ, «Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks» (Виртуальные валюты: ключевые определения и потенциальные риски в сфере ПОД/ФТ), июнь 2014 года, www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-keydefinitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf

Совет по финансовой стабильности, «Addressing the regulatory, supervisory and oversight challenges raised by “global stablecoin” arrangements: Consultative document» (Решение проблем, касающихся регулирования, надзора и контроля, возникших в связи с появлением систем «глобальных стейблкоинов»: документ для проведения консультаций), апрель 2020 года, www.fsb.org/2020/04/addressing-the-regulatory-supervisory-and-oversightchallenges-raised-by-global-stablecoin-arrangements-consultative-document/.

www.fatf-gafi.org