

FATF



РУКОВОДСТВО ПО ПРИМЕНЕНИЮ  
РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА

# ВИРТУАЛЬНЫЕ АКТИВЫ И ПРОВАЙДЕРЫ УСЛУГ ВИРТУАЛЬНЫХ АКТИВОВ



ИЮНЬ 2019



Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) является независимой межправительственной организацией, разрабатывающей и популяризирующей свои принципы 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: <http://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.

*Неофициальный перевод подготовлен АНО МУМЦФМ*

Ссылка для цитирования:

FATF (2019), *Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Provider*, FATF, Paris, [www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Guidance-RBA-virtual-assets.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Guidance-RBA-virtual-assets.html)

© 2019 ФАТФ/ОЭСР. Все права защищены.

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

Фотография на первой странице: © Getty Images

## Содержание

Список сокращений .....	2
Краткий обзор .....	3
<b>Раздел I – Введение</b> .....	5
Справочная информация .....	5
Цель Руководства .....	6
Вопросы, рассматриваемые в Руководстве .....	7
Структура Руководства .....	9
<b>Раздел II – Сфера применения Стандартов ФАТФ</b> .....	10
Исходная оценка рисков .....	10
Определения ФАТФ и характеристики сектора ПУВА в части, касающейся ПОД/ФТ .....	12
<b>Раздел III – Применение Стандартов ФАТФ в отношении стран и компетентных органов</b> .....	18
Применение Рекомендаций в контексте виртуальных активов и ПУВА .....	18
Риск-ориентированный подход и взаимодействие на национальном уровне .....	18
Отношение к виртуальным активам: толкование терминов, касающихся средств или стоимости .....	20
Лицензирование или регистрация .....	22
Надзор или контроль .....	23
Предупредительные меры .....	24
Прозрачность и бенефициарное владение юридическими лицами и образованиями .....	32
Оперативная и правоохранительная деятельность .....	32
Международное сотрудничество .....	33
УНФПП, участвующие или осуществляющие охваченную требованиями деятельность с виртуальными активами .....	34
Риск-ориентированный подход к надзору или контролю за ПУВА .....	35
Понимание рисков ОД/ФТ .....	35
Снижение рисков ОД/ФТ .....	36
Общий подход .....	38
Руководства .....	39
Обучение .....	39
Обмен информацией .....	40
<b>Раздел IV – Применение Стандартов ФАТФ в отношении провайдеров услуг виртуальных активов и других подотчётных субъектов, участвующих или осуществляющих охваченную требованиями деятельность с виртуальными активами</b> .....	41
<b>Раздел V – Примеры применения странами риск-ориентированного подхода в отношении виртуальных активов и провайдеров услуг виртуальных активов</b> .....	46
Обзор подходов юрисдикций к регулированию и надзору за деятельностью, связанной с виртуальными активами, и провайдеров услуг виртуальных активов .....	46
Италия .....	46
Норвегия .....	47
Швеция .....	48
Финляндия .....	48
Мексика .....	49
Япония .....	49
Соединённые Штаты Америки .....	50
<b>Приложение «А»: Рекомендация 15 и Пояснительная записка к ней и определения ФАТФ</b> .....	55
Рекомендация 15 – Новые технологии .....	55
Пояснительная записка к Рекомендации 15 .....	55
Глоссарий ФАТФ .....	57

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

<b>КПА</b>	Криптовалюты, обеспечивающие повышенную степень анонимности
<b>ПОД</b>	Противодействие отмыванию денег
<b>НПК</b>	Надлежащая проверка клиентов
<b>ПФТ</b>	Противодействие финансированию терроризма
<b>УНФПП</b>	Установленные нефинансовые предприятия и профессии
<b>ППМ</b>	Первичное предложение монет
<b>ОД</b>	Отмывание денег
<b>ПДУ</b>	Провайдеры денежных услуг
<b>УПДЦ</b>	Услуги перевода денег или ценностей
<b>ВНБ</b>	Внебиржевой
<b>Р2Р</b>	Пиринговый
<b>РОП</b>	Риск-ориентированный подход
<b>ФТ</b>	Финансирование терроризма
<b>ВА</b>	Виртуальные активы
<b>ПУВА</b>	Провайдер услуг виртуальных активов

## КРАТКИЙ ОБЗОР

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

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

В июне 2019 года ФАТФ также утвердила настоящее Руководство<sup>1</sup> по применению риск-ориентированного подхода в отношении виртуальных активов и провайдеров услуг виртуальных активов. Он предназначен для оказания содействия государственным органам стран в понимании и выработке регулятивных и надзорных мер в отношении деятельности, связанной с виртуальными активами, и провайдеров услуг виртуальных валют. Целью данного Руководства также является оказание помощи субъектам частного сектора, желающим осуществлять деятельность, связанную с виртуальными активами, в понимании своих обязательств по ПОД/ФТ, и разъяснения того, как они могут эффективно выполнять эти требования.

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

В Руководстве рассматривается, каким образом деятельность, связанная с виртуальными активами, и ПУВА подпадают под требования Рекомендаций ФАТФ. В нём также анализируются пять видов деятельности, подпадающих под определение ПУВА, и приведены примеры деятельности, связанной с виртуальными активами, подпадающей под определение ПУВА и выходящей за рамки требований ФАТФ. В этой связи в Руководстве выделены ключевые элементы, требуемые для отнесения субъектов к категории ПУВА, а именно, деятельность на коммерческой основе от лица клиентов и активное содействие осуществлению деятельности, связанной с виртуальными активами.

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

<sup>1</sup> Настоящее Руководство дополняет [Руководство ФАТФ по применению риск-ориентированного подхода в отношении виртуальных валют](#) от 2015 года.

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

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

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

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

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

## РАЗДЕЛ I – ВВЕДЕНИЕ

### Справочная информация

1. Новые технологии, продукты и связанные с ними услуги обладают потенциалом для стимулирования инноваций в финансовой сфере, повышения эффективности и расширения охвата финансовыми услугами всех слоёв населения. Однако в то же самое время они открывают новые возможности для преступников и террористов по легализации своих преступных доходов или финансированию своей незаконной деятельности. Риск-ориентированный подход является центральным элементом для эффективного выполнения пересмотренных Стандартов по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения ОМУ Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), утверждённых членами ФАТФ в 2012 году. В этой связи ФАТФ активно отслеживает риски, связанные с новыми технологиями.
2. В июне 2014 года ФАТФ выпустила документ под названием [«Виртуальные валюты: ключевые определения и потенциальные риски в сфере ПОД/ФТ»](#) в ответ на появление виртуальных валют и связанных с ними платёжных механизмов, обеспечивающих новые способы перевода ценностей в Интернете. В июне 2015 года ФАТФ выпустила [«Руководство по применению риск-ориентированного подхода в отношении виртуальных валют»](#) (далее по тексту Руководство по виртуальным валютам от 2015 года) в рамках поэтапного подхода к снижению рисков отмывания денег и финансирования терроризма (ОД/ФТ), связанных с платёжными продуктами и услугами на основе виртуальной валюты.
3. В Руководстве по виртуальным валютам от 2015 года основное внимание уделено центрам, в которых пересекаются различные виды деятельности, связанной с виртуальными валютами, и обеспечивается возможность доступа к регулируемой финансовой системе, в частности, провайдером услуг по обмену конвертируемых виртуальных валют. Однако в последние годы пространство виртуальных активов расширилось и теперь включает целый спектр новых продуктов и услуг, бизнес-моделей, видов деятельности и взаимодействия, включая операции по обмену одних виртуальных активов на другие виртуальные активы.
4. В частности, в сфере виртуальных активов наблюдается увеличение количества криптовалют, обеспечивающих повышенную степень анонимности, «миксеров», «смесителей», децентрализованных платформ и обменников и других видов продуктов и услуг, обеспечивающих или позволяющих снизить прозрачность и замаскировать финансовые потоки. Также наблюдается появление других бизнес-моделей или видов деятельности, связанных с виртуальными активами, таких как «первичное предложение монет». Всё это представляет риски ОД/ФТ, включая риски мошенничества и манипулирования рынком. Кроме того, продолжают появляться новые методы незаконного финансирования, включая широкое использование схем сокрытия или расслоения средств путём обмена одних виртуальных активов на другие в попытке дополнительно замаскировать операции сравнительно простым, дешёвым и надёжным образом.
5. С учётом разработки дополнительных продуктов и услуг и появления новых видов провайдеров в этой сфере. ФАТФ признала необходимость дополнительного разъяснения по вопросам применения Стандартов к новым технологиям и провайдерам. В частности, в октябре 2018 года ФАТФ добавила в Глоссарий два новых определения - «виртуальные активы» (ВА) и «провайдеры услуг виртуальных активов» (ПУВА), и внесла дополнения в Рекомендацию 15 (см. Приложение «А»). Целью этих изменений являлось дополнительное разъяснение того, как следует применять Стандарты ФАТФ в отношении деятельности с виртуальными активами и ПУВА. Это необходимо для обеспечения единых (одинаковых) условий для регулирования деятельности ПУВА во всём мире. Это также поможет юрисдикциям в снижении рисков ОД/ФТ, обусловленных деятельностью, связанной с виртуальными активами, и в защите целостности глобальной финансовой системы. ФАТФ также разъяснила, что Стандарты распространяются как на операции, касающиеся обмена одних виртуальных активов на другие виртуальные активы, так и на операции, касающиеся обмена виртуальных активов на фиатную валюту и обратно, а также на другие сделки, связанные с виртуальными активами.
6. В июне 2019 года ФАТФ утвердила Пояснительную записку к Рекомендации 15 для дополнительного разъяснения того, как требования ФАТФ должны применяться в отношении виртуальных активов и ПУВА. В частности, это касается применения риск-ориентированного подхода к деятельности или операциям с виртуальными активами, и деятельности ПУВА; надзора или контроля за ПУВА в целях

ПОД/ФТ; лицензирования или регистрации; предупредительных мер, в том числе надлежащей проверки клиентов, хранения записей и документов и направления сообщений о подозрительных операциях; санкций и других правоприменительных мер; и международного сотрудничества (см. Приложение «А»).

7. ФАТФ утвердила настоящее Руководство на своём Пленарном заседании, состоявшемся в июне 2019 года.

## Цель Руководства

8. Данное обновлённое Руководство подготовлено на основе Руководства по виртуальным валютам от 2015 года. В нём содержатся дополнительные разъяснения, касающиеся использования риск-ориентированного подхода для применения мер ПОД/ФТ в отношении виртуальных активов; определены субъекты, осуществляющие деятельность или операции, связанные с виртуальными активами – т.е. ПУВА; и разъясняется применение Рекомендаций ФАТФ в отношении виртуальных активов и ПУВА. Настоящее Руководство предназначено для оказания содействия государственным органам стран в понимании и выработке регулятивных и надзорных мер в отношении охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами и ПУВА. Это может включать в том числе внесение, при необходимости, изменений в национальное законодательство для снижения рисков ОД/ФТ, связанных с охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами и ПУВА.
9. Настоящее Руководство также предназначено для содействия субъектам частного сектора, желающим осуществлять деятельность или операции, связанные с виртуальными активами (как они определены в Глоссарии ФАТФ), в понимании своих обязательств по ПОД/ФТ, и разъяснения того, как они могут эффективно выполнять требования ФАТФ. В Руководстве содержатся указания для стран, компетентных органов и отрасли по вопросам разработки и внедрения риск-ориентированного режима регулирования и надзора за деятельностью с виртуальными активами и ПУВА, включая применение предупредительных мер, в том числе надлежащей проверки клиентов, хранения записей и документов и направления сообщений о подозрительных операциях.
10. В руководстве используются термины, утверждённые ФАТФ в октябре 2018 года, а определения «виртуальных активов» и «провайдера услуг виртуальных активов» приведены в Глоссарии ФАТФ (Приложение «А»).
11. В Руководстве сделана попытка объяснить, как Рекомендации ФАТФ должны применяться в отношении деятельности, связанной с виртуальными активами, и в отношении ПУВА. В нём также приведены соответствующие примеры, где это необходимо и полезно, и определены препятствия для применения мер в целях снижения рисков, наряду с возможными решениями этих проблем. Руководство служит дополнением к Рекомендации 15, касающейся новых технологий, и Пояснительной записки к ней, в которой описан полный спектр обязательств в отношении ПУВА и виртуальных активов, предусмотренных в Рекомендациях ФАТФ, в том числе в Рекомендациях, касающихся «имущества», «доходов», «средств», «средств или иных активов» или иной «соответствующей стоимости». Таким образом, Руководство содействует эффективному применению мер ПОД/ФТ на национальном уровне в целях регулирования и надзора за ПУВА (а также других подотчётных субъектов) и за охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами, которую они осуществляют. Руководство также предназначено для содействия в выработке общего понимания того, что влечёт за собой применение риск-ориентированного подхода в целях ПОД/ФТ.
12. ФАТФ отмечает, что некоторые правительства уже рассматривают определённые меры для регулирования виртуальных активов и деятельности ПУВА. Однако во многих юрисдикциях отсутствуют эффективные системы ПОД/ФТ в целях снижения рисков ОД/ФТ, связанных, в частности, с деятельностью, связанной с виртуальными активами, несмотря на то, что масштабы такой деятельности растут во всём мире, и ПУВА во всё большей степени осуществляют операции между различными юрисдикциями. Учитывая быстрое развитие, растущие функциональные возможности, повсеместное распространение и глобальный, транснациональный характер виртуальных активов, одной из приоритетных задач ФАТФ является обеспечение того, чтобы страны приняли срочные меры для снижения рисков ОД/ФТ, представляемых охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами и ПУВА. Хотя настоящее руководство предназначено для оказания содействия в реализации риск-ориентированного подхода в отношении охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами и ПУВА в целях ПОД/ФТ, ФАТФ признаёт, что другие политические соображения также могут сыграть свою роль и повлиять на меры регулирования, вводимые в секторе ПУВА в отдельных юрисдикциях.



## Вопросы, рассматриваемые в Руководстве

13. В соответствии с требованиями Рекомендаций ФАТФ все юрисдикции должны ввести конкретные требования в целях ПОД/ФТ для финансовых учреждений (ФУ) и установленных нефинансовых предприятий и профессий (УНФПП) с учётом специфики их деятельности для обеспечения выполнения ими установленных обязательств. ФАТФ согласовала вопрос о том, что все термины, касающиеся средств или стоимости, используемые в Рекомендациях ФАТФ (например, «имущество», «доходы», «средства», «средства или иные активы» или иная «соответствующая стоимость»), включают виртуальные активы. Было также согласовано, что страны должны применять соответствующие меры, предусмотренные в Рекомендациях ФАТФ, в отношении виртуальных активов, деятельности, связанной с виртуальными активами, и провайдеров услуг виртуальных активов. Основное внимание в Руководстве уделено описанию того, каким образом Рекомендации распространяются на виртуальные активы, связанную с ними деятельность и ПУВА, для оказания помощи странам в понимании того, как им следует эффективно применять Стандарты ФАТФ.
14. Кроме того, в Руководстве повышенное внимание уделено тем виртуальным активам, которые могут быть конвертированы в другие средства или ценности, в том числе обменены как на другие виртуальные активы, так и на фиатную валюту или пересекаются с «фиатной» финансовой системой, с учётом определения виртуальных активов и провайдеров услуг виртуальных активов. В Руководстве не рассматриваются другие аспекты регулирования, которые потенциально могут иметь отношение к виртуальным активам и ПУВА (например, защита потребителей, пруденциальная безопасность и надёжность, противодействие налоговым преступлениям, мошенничеству и манипулированию рынком, стандарты сетевой ИТ-безопасности или финансовая стабильность).
15. В Руководстве признаётся, что эффективный риск-ориентированный подход будет отражать характер, разнообразие и зрелость сектора ПУВА в стране, характер рисков, существующих в этом секторе, профиль рисков отдельных ПУВА, осуществляющих деятельность в этом секторе, и правовой и регулятивный подход, используемый в странах, с учётом трансграничного онлайн характера и глобального распространения большинства видов деятельности, связанных с виртуальными активами. В Руководстве определены различные элементы, которые должны быть приняты во внимание странами и ПУВА при разработке и реализации риск-ориентированного подхода. При рассмотрении общих принципов, установленных в Руководстве, национальным органам необходимо учитывать общую ситуацию в своих юрисдикциях, включая надзорный подход и нормативно-правовую базу, а также присутствующие в стране риски, опять же принимая во внимание глобальное распространение деятельности, связанной с виртуальными активами.
16. В Руководстве учтено, что так же как преступные субъекты могут незаконно использовать любые учреждения, занимающиеся финансовой деятельностью, в противозаконных целях, с таким же успехом они могут использовать ПУВА, осуществляющих операции с виртуальными активами, в целях ОД, ФТ, обхода санкций, мошенничества и других незаконных целях. Например, в Руководстве по виртуальным валютам от 2015 года, соответствующих документах Рабочей группы ФАТФ по рискам, тенденциями и методам от 2018 года и докладах и заявлениях ФАТФ, касающихся рисков ОД/ФТ, обусловленных виртуальными активами, связанной с ними деятельностью и/или ПУВА<sup>2</sup>, указаны риски ОД/ФТ и другие контекстуальные факторы, касающиеся деятельности с виртуальными активами. Хотя виртуальные активы могут представлять дополнительную полезность для осуществления отмывания денег и финансирования терроризма, а деятельность, связанная с виртуальными активами, может служить в качестве иного механизма для незаконного перевода ценностей или средств, страны необязательно должны рассматривать ПУВА или деятельность с виртуальными активами как характеризующиеся высокими присущими рисками ОД/ФТ. Тем не менее при оценке национальных рисков странам следует учитывать трансграничный характер, потенциально высокую степень анонимности виртуальных активов, а также то, что деятельность, связанная с виртуальными активами, способствует установлению деловых отношений и осуществлению операций без личного контакта. Степень и качество режима регулирования и надзора в стране, применение ПУВА риск-ориентированных мер контроля и снижения рисков также влияет на общий уровень рисков и угроз, связанных с охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами. В Руководстве также признаётся, что, несмотря на эти меры, всё равно могут существовать некоторые остаточные риски, которые компетентные органы и ПУВА должны учитывать при выработке соответствующих решений.

<sup>2</sup> См., например, доклад ФАТФ для министров финансов и управляющих центральными банками стран «Группы 20» от июля 2018 года; Публичное заявление ФАТФ о снижении рисков, исходящих от виртуальных активов от февраля 2019 года; и доклад ФАТФ для министров финансов и управляющих центральными банками стран «Группы 20» от апреля 2019 года.

17. В Руководстве признаётся, что «новые» или инновационные технологии или механизмы для участия в или содействия осуществлению финансовой деятельности могут не представлять автоматически «более лучший» подход. В этой связи юрисдикциям также следует оценивать и надлежащим образом снижать риски, связанные с использованием таких новых методов для осуществления традиционной или уже регулируемой финансовой деятельности, например, связанной с использованием виртуальных активов в контексте платёжных услуг или операций с ценным бумагами.
18. Другие заинтересованные стороны, в том числе финансовые учреждения и иные подотчётные субъекты, которые оказывают банковские услуги для ПУВА или для клиентов, занимающихся деятельностью с виртуальными активами, или которые сами осуществляют операции с виртуальными активами, должны также учитывать вышеуказанные факторы. Финансовые учреждения должны применять риск-ориентированный подход при рассмотрении возможности установления или продолжения деловых отношений с ПУВА или клиентами, осуществляющими деятельность с виртуальными активами. Финансовые учреждения также должны проводить оценку рисков ОД/ФТ, связанных с такими деловыми отношениями, и оценивать возможность надлежащего управления и снижения этих рисков (см. Раздел IV). Важно, чтобы финансовые учреждения надлежащим образом применяли риск-ориентированный подход и не прибегали к полному прекращению деловых отношений или исключению клиентов из сектора ПУВА без проведения соответствующей оценки рисков.
19. При использовании данного Руководства странам, ПУВА и другим подотчётным субъектами, участвующими в или осуществляющими деятельность, связанную с виртуальными активами, следует помнить ключевые принципы, лежащие в основе разработки и использования Рекомендаций ФАТФ применительно к виртуальным активам:
- (a) *Функциональная равнозначность и достижение поставленных целей.* Требования ФАТФ, в том числе применительно к сфере виртуальных активов, сопоставимы с различными другими правовыми и административными системами. В них содержится общее описание того, что следует сделать, но не приведены чрезмерно жёсткие и конкретные указания относительно того, каким именно образом это должны быть достигнуто. Это позволяет использовать различные варианты и возможности в соответствующих ситуациях и обстоятельствах. Любые разъяснения требований не должны обязывать юрисдикции, которые уже приняли надлежащие меры для достижения целей Рекомендаций ФАТФ, вносить изменения в формат своих законов и нормативных актов. Руководство предназначено для содействия выполнению соответствующих Рекомендаций ФАТФ с точки зрения достижения поставленных целей, а не устанавливает жёстко регламентированный унифицированный режим регулирования для всех юрисдикций.
  - (b) *Непредвзятость в отношении существующих и перспективных технологий.* Требования, касающиеся виртуальных активов (в качестве средств или стоимости), охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами и ПУВА, применяются независимо от используемых технологических платформ. Аналогичным образом требования не предусматривают оказание предпочтения конкретным продуктам, услугам или решениям, предлагаемым коммерческими провайдерами, в том числе решениям по внедрению технологий, направленным на содействие выполнению провайдерами своих обязательств в области ПОД/ФТ. Наоборот, требования предусматривают определённую степень гибкости с тем, чтобы страны и соответствующие субъекты могли применять их к существующим, а также разрабатываемым и появляющимся технологиям без необходимости внесения дополнительных изменений.
  - (c) *Обеспечение одинаковых условий.* Страны и их компетентные органы должны относиться ко всем провайдерам услуг виртуальных активов на равном основании с точки зрения регулирования и надзора во избежание использования различий в нормативно-правовых базах разных юрисдикций в свою пользу. Также как и в отношении финансовых учреждений и УНФПП страны должны установить для ПУВА требования в сфере ПОД/ФТ, которые по своему функциональному характеру равнозначны требованиям для других субъектов, предлагающих аналогичные продукты и услуги, исходя из деятельности, которой занимаются такие субъекты.

20. Настоящее Руководство не носит обязательного характера и не является попыткой вмешательства в компетенцию национальных органов, в том числе в отношении оценки и классификации ПУВА, виртуальных активов и связанной с ними деятельности с учетом особенностей страны или региона, обладающих рисками ОД/ФТ и иных контекстуальных факторов. В Руководстве приводится опыт стран и представителей частного сектора, и оно предназначено для оказания содействия компетентным органам, ПУВА и соответствующим финансовым учреждениям (например, банкам, занимающимся охваченной требованиями деятельностью, связанной с виртуальными активами) в эффективном выполнении Рекомендаций ФАТФ с использованием риск-ориентированного подхода.

## Структура Руководства

21. Данное Руководство имеет следующую структуру. В Разделе II рассматривается степень, в которой требования Рекомендаций ФАТФ распространяются на деятельность, связанную с виртуальными активами, и на провайдеров услуг виртуальных активов. В Разделе III описано применение Рекомендаций ФАТФ в отношении стран и компетентных органов. В Разделе IV даются разъяснения, касающиеся применения Рекомендаций ФАТФ в отношении ПУВА и других подотчётных субъектов, которые участвуют в или осуществляют охваченную требованиями деятельность с виртуальными активами, в том числе в отношении финансовых учреждений, таких как банки, и брокеров-дилеров по операциям с ценными бумагами. В Разделе V приведены примеры подходов, используемых юрисдикциями для регулирования, надзора и контроля за деятельностью, связанной с виртуальными активами, а также за деятельности ПУВА (и других подотчётных субъектов) в целях ПОД/ФТ.
22. В Приложениях «А», «В» и «С» приведены ссылки на документы, дополняющие данное Руководство, включая документ под названием «Виртуальные валюты: ключевые определения и потенциальные риски в сфере ПОД/ФТ», опубликованный ФАТФ в июне 2014 года; «Руководство по применению риск-ориентированного подхода в отношении виртуальных валют», выпущенное ФАТФ в июне 2015 года; текст обновлённой Рекомендации 15 и Пояснительной записки к ней; и определения «виртуальных активов» и «провайдера виртуальных активов» из Глоссария ФАТФ.

## РАЗДЕЛ II – СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ СТАНДАРТОВ ФАТФ

23. В Разделе II рассматривается применение риск-ориентированного подхода к деятельности, связанной с виртуальными активами, и ПУВА, и разъясняется то, каким образом на эту деятельность и провайдеров должны распространяться требования ПОД/ФТ, установленные в международных стандартах. Как указано в пункте 2 Пояснительной записки к Рекомендации 15, на ПУВА распространяются соответствующие меры, предусмотренные в Рекомендациях ФАТФ, в зависимости от видов осуществляемой ими деятельности. Аналогичным образом, на виртуальные активы также распространяются соответствующие меры, установленные в Рекомендациях ФАТФ, которые относятся к средствам или, в более широком смысле, к ценностям, или в которых конкретно используются терминами, относящиеся к средствам или стоимости.
24. При этом следует подчеркнуть, что когда ПУВА занимаются деятельностью, связанной исключительно с фиатной валютой, или операциями по обмену одной фиатной валюты на другую фиатную валюту (т.е. не связанной с операциями по обмену одних виртуальных активов на другие виртуальные активы или обмену виртуальных активов на фиатную валюту и обратно, подпадающими под определение ПУВА), в их отношении действуют те же самые меры, как и в отношении любых других традиционных учреждений или субъектов, на которых распространяются Стандарты ФАТФ.

### Исходная оценка рисков

25. Стандарты ФАТФ не предопределяют какой бы то ни было сектор, как характеризующийся повышенным уровнем риска. Стандарты определяют секторы, которые могут быть уязвимы с точки зрения отмывания денег и финансирования терроризма. Однако общий уровень риска должен определяться посредством оценки сектора, в данном случае сектора ПУВА, на национальном уровне. Различные субъекты сектора могут представлять повышенный или пониженный риск, в зависимости от различных факторов, в том числе продуктов, услуг, клиентов, географии деятельности и развитости программ по обеспечению выполнения установленных требований и обязательств. В Рекомендации 1 определена сфера применения риск-ориентированного подхода, а именно: на каких субъектов должен распространяться национальный режим ПОД/ФТ; каким образом должен осуществляться надзор или контроль соблюдения установленных требований и обязательств субъектами, подпадающими по режим ПОД/ФТ; каким образом должно обеспечиваться соблюдение установленных требований и обязательств субъектами, подпадающими под режим ПОД/ФТ; и вопросы, касающиеся установления деловых отношений с клиентами, провайдерами услуг виртуальных активов или другими подотчётными субъектами, занимающимися охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами. Кроме того, ФАТФ не поддерживает полное прекращение или ограничение деловых отношений с конкретным сектором (например, отношений финансовых учреждений с ПУВА в соответствующих случаях) для того, чтобы избежать, а не управлять рисками в соответствии с риск-ориентированным подходом ФАТФ.
26. По оценке ФАТФ, имеются риски ОД/ФТ, связанные с виртуальными активами, финансовой деятельностью или операциями с виртуальными активами и провайдерами услуг виртуальных активов. В этой связи в соответствии с риск-ориентированным подходом и пунктом 2 Пояснительной записки к Рекомендации 15 страны должны выявлять, оценивать и понимать риски ОД/ФТ, исходящие из той сферы, и сосредоточить свои усилия по противодействию ОД/ФТ на тех виртуальных активах, связанных с ними деятельности и ПУВА, которые потенциально представляют повышенный риск. Аналогичным образом страны должны обязать ПУВА (а также других субъектов, осуществляющих деятельность или операции с виртуальными активами или предоставляющими продукты или услуги на основе виртуальных активов) выявлять, оценивать и применять эффективные меры для снижения рисков ОД/ФТ, которым они подвержены.
27. При оценке рисков провайдеров услуг виртуальных активов следует учитывать все факторы риска, которые ПУВА, а также их компетентные органы считают актуальными, в том числе, но не только: виды предоставляемых услуг, продуктов или осуществляемых операций; клиентские риски; географические факторы и вид (виды) обмениваемых виртуальных активов.
28. Как и в случае многих способов финансовых платежей, виртуальные активы, например, могут позволить устанавливать и поддерживать деловые отношения без личного контакта. Кроме того, вир-

туальные активы могут использоваться для быстрого перемещения средств по всему миру, а также для содействия различным видам финансовой деятельности, начиная от услуг перевода денег или ценностей, и заканчивая операциями с ценными бумагами, товарами и производными финансовыми инструментами. Таким образом, отсутствие личного контакта при осуществлении финансовой деятельности или операций с виртуальными активами может указывать на повышенные риски ОД/ФТ. Аналогичным образом продукты или услуги, связанные с виртуальными активами, которые способствуют осуществлению операций под псевдонимами или обеспечивают повышенную степень анонимности операций, также представляют повышенные риски ОД/ФТ, особенно, если они ограничивают возможности ПУВА по идентификации (установлению) бенефициаров. Последний вопрос вызывает особое беспокойство в контексте виртуальных активов, учитывая их трансграничный характер. Если меры по установлению и проверке личности клиентов не обеспечивают надлежащее снижение рисков, связанных с непрозрачными операциями, или операциями, осуществляемыми без личного контакта, это приводит к повышению рисков ОД/ФТ, и затрудняет отслеживание средств, задействованных в таких операциях, и установление сторон операций.

29. Степень, в которой пользователи могут использовать виртуальные активы и провайдеров услуг виртуальных активов во всём мире для осуществления платежей или перевода средств, также является важным фактором, который страны должны учитывать при определении уровня риска. Например, незаконные пользователи виртуальных активов могут воспользоваться широким географическим охватом и высокой скоростью операций, обеспечиваемой виртуальными активами, а также ненадлежащим регулированием или надзором за деятельностью, связанной с виртуальными активами, в разных юрисдикциях, что создаёт неравные законодательные и регулятивные условия в сфере виртуальных активов. Так же как и в случае других услуг и механизмов мобильных или Интернет-платежей, которые могут использоваться для перевода средств по всему миру или в обширных географических регионах с участием большого количества сторон, виртуальные активы могут являться более привлекательными для преступников в целях ОД/ФТ, а не в качестве исключительно национальных бизнес-моделей.
30. Кроме того, ПУВА, расположенные в одной юрисдикции, могут предлагать свои продукты и услуги клиентам, находящимся в другой юрисдикции, в которой в их отношении могут действовать другие обязательства и меры контроля в целях ПОД/ФТ. Это вызывает беспокойство в случаях, когда ПУВА расположен в юрисдикции, в которой действуют слабые меры контроля в целях ПОД/ФТ, или такие меры попросту отсутствуют. Аналогичным образом огромное количество провайдеров в сфере виртуальных активов и их присутствие в нескольких (или почти во всех) юрисдикциях может привести к повышению рисков ОД/ФТ, обусловленных виртуальными активами и связанной с ними финансовой деятельностью вследствие возможных пробелов в информации о клиентах и операциях. Это вызывает особую озабоченность в контексте трансграничных операций, а также в случае неясности относительно того, на каких (физических или юридических) лиц, участвующих в операциях, распространяются меры контроля в целях ПОД/ФТ и какие страны отвечают за регулирование (в том числе лицензирование и/или регистрацию) и надзор или контроль за соблюдением этими лицами своих обязательств в сфере ПОД/ФТ.
31. Кроме того, с учётом предыдущей работы, проведённой ФАТФ по этой теме<sup>3</sup>, страны и ПУВА должны учитывать в том числе следующие элементы при выявлении, оценке и определении наиболее эффективных путей снижения рисков, обусловленных охваченной требованиями деятельности, связанной с виртуальными активами, и предоставляемыми ПУВА продуктами и услугами:
  - (a) Потенциально повышенные риски, связанные с виртуальными активами, обеспечивающими перевод стоимости как в фиатную валюту и традиционную финансовую систему, так и из фиатной валюты и традиционной финансовой системы, а также с операциями по обмену одних виртуальных активов на другие виртуальные активы;
  - (b) Риски, связанные с централизованными и децентрализованными бизнес-моделями, используемыми провайдерами услуг виртуальных активов;

<sup>3</sup> Например, Руководство по виртуальным валютам от 2015 года, документы по этой теме, подготовленные Рабочей группой ФАТФ по рискам, тенденциям и методам в 2018 года, и заявления и доклады ФАТФ, касающиеся рисков ОД/ФТ, обусловленных виртуальными активами, связанной с ними деятельностью и/или провайдерами услуг виртуальных активов.

- (с) Конкретные виды виртуальных активов, которые предлагают или планируют предложить ПУВА, и любые особые характеристики каждого вида виртуальных активов, такие как криптовалюта, обеспечивающая повышенную степень анонимности, встроенные «миксеры» или «смесители», или другие продукты или услуги, которые могут представлять повышенные риски вследствие потенциальной маскировки операций или снижения возможностей ПУВА понимать («знать») своих клиентов и применять эффективные меры по надлежащей проверке клиентов (НПК) и другие меры в целях ПОД/ФТ;
- (d) Конкретные бизнес-модели, используемые ПУВА, а также то, обуславливают или повышают ли эти бизнес-модели конкретные риски;
- (e) Осуществляет ли ПУВА свою деятельность только в Интернете (например, платформы для онлайн обмена виртуальных активов) или очно в личном присутствии (например, торговые площадки для осуществления пиринговых трансферов или терминалы-обменники виртуальных активов);
- (f) Возможность использования анонимайзеров для сокрытия IP-адресов, таких как анонимная сеть TOR (Onion Router) или сеть под названием «проект невидимый Интернет» (Invisible Internet Project), которые могут обеспечить дополнительную маскировку операций или деятельности и затруднить возможность ПУВА понимать («знать») своих клиентов и применять эффективные меры в целях ПОД/ФТ;
- (g) Потенциальные риски ОД/ФТ, обусловленные связями ПУВА с несколькими юрисдикциями;
- (h) Характер и сфера использования счетов, продуктов или услуг, связанных с виртуальными активами (например, счета для сбережения и хранения небольших сумм, которые, главным образом, позволяют клиентам, не имеющим прямой доступ к финансовым услугам, хранить ограниченные по объёму ценности);
- (i) Характер и сфера использования платёжных каналов или систем виртуальных активов (например, «открытые» или «закрытые» системы или системы, предназначенные для содействия осуществлению микроплатежей или государственных выплат населению/ оплаты государственных услуг населением); а также
- (j) Любые установленные параметры или меры, которые потенциально могут снизить подверженность провайдеров (как ПУВА, так и других субъектов, занимающихся деятельностью или предоставляющих продукты и услуги, связанные с виртуальными активами) рискам (например, ограничения на суммы операций или на количество средств на счетах).

32. Некоторые страны могут принять решение о запрете деятельности, связанной с виртуальными активами, или деятельности ПУВА, исходя из оценки рисков и национального режима регулирования или для содействия достижению других политических целей, не рассматриваемых в данном Руководстве (например, в целях защиты потребителей, обеспечения безопасности и стабильности или осуществления кредитно-денежной политики). В этих случаях некоторые конкретные требования Рекомендации 15 не будут действовать. Однако юрисдикциям, всё равно, необходимо оценить риски, исходящие от охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами или провайдерами услуг виртуальных активов, и иметь соответствующие инструменты и полномочия для принятия мер в случае несоблюдения такого запрета (см. подпункт 3.1.1).

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

33. В соответствии с Рекомендациями ФАТФ все юрисдикции должны установить указанные требования в области ПОД/ФТ для финансовых учреждений и УНФПП и обеспечить выполнение ими этих обязательств. В Глоссарии ФАТФ:
- (a) «Финансовое учреждение» определено как любое физическое или юридическое лицо, которое осуществляет на коммерческой основе один или более видов установленной деятельности или операций для или от лица клиента;
  - (b) «Виртуальные активы» определены как средства цифрового выражения стоимости, которые могут торговаться или переводиться в цифровом виде и могут использоваться в целях платежей или инвестиций. Виртуальные активы не включают средства цифрового выражения фиатных валют, ценных бумаг и иных финансовых активов, уже охваченных требованиями в других разделах Рекомендаций ФАТФ; и

(с) «Провайдер услуг виртуальных активов» определён как любое физическое или юридическое лицо, которое не охвачено требованиями в других разделах Рекомендаций ФАТФ, и которое осуществляет на коммерческой основе один или более перечисленных ниже видов деятельности или операций для или от имени другого физического или юридического лица:

- i. Обмен виртуальных активов на фиатную валюту и обратно;
- ii. Обмен одной или нескольких форм виртуальных активов на другие виртуальные активы;
- iii. Перевод<sup>4</sup> 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.

34. Следует отметить, что определение ФАТФ включает как операции или финансовую деятельность по обмену одних виртуальных активов на другие, так и по обмену виртуальных активов на фиатную валюту и обратно.

35. В зависимости от конкретных осуществляемых видов финансовой деятельности, ПУВА включают: провайдеров услуг обмена и перевода виртуальных активов; некоторых провайдеров кошельков виртуальных активов, например тех, которые предоставляют серверные кошельки или осуществляют ответственное хранение или контроль над виртуальными активами других физических или юридических лиц, кошельками и/или личным (закрытым) ключом (ключами); провайдеров финансовых услуг, связанных с выпуском, предложением или продажей виртуальных активов (таких как «первичное предложение монет»); и другие возможные бизнес-модели.

36. При определении того, подпадают ли конкретная деятельность или субъект под определение, и, соответственно, подлежат ли они регулированию, страны должны учитывать широкий спектр различных услуг и бизнес-моделей, связанных с виртуальными активами, существующих в сфере виртуальных активов. В частности, необходимо рассмотреть функциональное назначение этих услуг и бизнес-моделей, а также виды финансовой деятельности, которым они способствуют, в контексте охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами (т.е. пункты (i) – (v) приведённого выше определения). Кроме того, странам необходимо рассмотреть, участвует ли в деятельности физическое или юридическое лицо, которое осуществляет на коммерческой основе пять описанных выше видов деятельности для или от имени другого физического или юридического лица. «Для» или «от имени» являются важными элементами определения. При этом «от имени» подразумевает определённый уровень «ответственного хранения» или «контроля» или «возможность активно содействовать финансовой деятельности» со стороны физического или юридического лица, осуществляющего коммерческую деятельность для клиента.

37. Например, обмен виртуальных активов на фиатную валюту и обратно (подпункт i), обмен одной или нескольких форм виртуальных активов на другие виртуальные активы (подпункт ii) и перевод виртуальных активов (подпункт iii), в том числе из одного серверного кошелька в другой кошелёк, принадлежащий одному и тому же лицу, могут потенциально относиться к различным видам деятельности, связанной с обменом и переводом виртуальных активов. Биржи и провайдеры услуг по обмену могут существовать в разных формах и использовать разные бизнес-модели и, как правило, оказывают сторонние услуги, позволяющие их клиентам покупать и продавать виртуальные активы в обмен на традиционную фиатную валюту, другие виртуальные активы или другие активы или товары<sup>5</sup>. Бизнес-модели бирж и/или услуг по переводу могут включать «традиционных» провайдеров услуг по обмену или переводу виртуальных активов, которые активно содействуют обмену виртуальных активов на реальную (фиатную) валюту или на другие формы виртуальных активов и/или на драгоценные металлы за воз-

<sup>4</sup> В контексте виртуальных активов «перевод» означает операцию от имени другого физического или юридического лица, в рамках которой осуществляется перемещение виртуального актива с одного адреса или счёта виртуальных активов на другой.

<sup>5</sup> Во многих юрисдикциях термин «биржа» имеет широкое значение и может означать обменники по переводу денег, а также любую организацию, объединение или группу лиц, имеющих или не имеющих статус юридических лиц, которые выступают, обслуживают или предоставляют рыночную площадку или механизмы для «сведения» продавцов с покупателями или иным образом осуществляют (применительно к ценным бумагам) функции, обычно выполняемые фондовой биржей, в общепризнанном значении этого термина, который включает рыночную площадку и рыночные механизмы, содержащиеся биржей.

награждение (например, за денежное вознаграждение, комиссионные, «спред» или иную выгоду). Как правило, в рамках этих моделей принимаются самые разнообразные способы платежей, включая наличные деньги, электронные переводы, кредитные карты и виртуальные активы. Традиционные услуги по обмену или переводу виртуальных активов могут быть связаны или не связаны с администратором или могут предоставляться сторонними провайдерами. Провайдеры терминалов, часто называемых «банкоматами», «биткоиновыми банкоматами» или «торговыми автоматами», также могут подпадать под указанные выше определения, поскольку они осуществляют или активно содействуют осуществлению охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами через электронные терминалы, позволяющие владельцам/ операторам активно содействовать обмену виртуальных активов на фиатную валюту или другие виртуальные активы.

38. Другие услуги или бизнес-модели также могут также быть квалифицированы как деятельность по обмену или переводу на основании подпунктов (i), (ii) и (iii) определения. При этом физические или юридические лица, оказывающие такие услуги или реализующие такие бизнес-модели, будут являться ПУВА, если они осуществляют или содействуют осуществлению деятельности на коммерческой основе от имени другого лица. Это может включать: услуги по хранению виртуальных активов, в том числе с использованием технологии «смарт-контрактов», которые покупатели виртуальных активов используют для отправки или перевода фиатной валюты в обмен на виртуальные активы, а субъект, оказывающий услуги, осуществляет ответственное хранение средств; брокерские услуги, содействующие выпуску или торговле виртуальными активами от лица клиентов, являющихся физическими или юридическими лицами; услуги так называемого «биржевого стакана», в котором сводятся воедино заказы покупателей и продавцов<sup>6</sup>, и который позволяет пользователям находить партнёров, узнавать цены и осуществлять торговлю, потенциально, с использованием поисковой системы, которая сравнивает заказы на покупку и продажу, поступающие от пользователей<sup>7</sup>; и продвинутые торговые услуги, которые позволяют пользователям покупать портфели виртуальных активов и иметь доступ к более развитым торговым методам, таким как маржинальная торговля или алгоритмическая торговля.
39. Пиринговые торговые платформы являются веб-сайтами, которые позволяют покупателям и продавцам виртуальных активов найти друг друга. Некоторые торговые платформы также содействуют торгам в качестве посредников. В зависимости от национальной правовой базы, если платформа торговли виртуальными активами предоставляет только площадку, на которой покупатели и продавцы виртуальных активов могут размещать свои заявки и предложения (с автоматическим сравнением и поиском подходящих заявок или без такого автоматического поиска), и при этом стороны самостоятельно осуществляют торговые операции на другой (внешней) торговой площадке (с использованием личных кошельков или кошельков, открытых не на сайте торговой платформы – т.е. операции осуществляются между двумя индивидуальными пользователями), то такая платформа может не являться ПУВА в указанном выше значении. Однако если платформа содействует обмену, переводу или другой финансовой деятельности с виртуальными активами (как указано в подпунктах (i) – (v) определения), в том числе путём покупки виртуальных активов у покупателей, при нахождении подходящих сделок или заявок и предложений на торговой платформе, и последующей продажи этих виртуальных активов покупателям, такая платформа является ПУВА, осуществляющим на коммерческой основе деятельность по обмену и/или переводу (виртуальных активов) от лица своих клиентов.
40. Услуги по обмену или переводу виртуальных активов могут также предоставляться через децентрализованные биржи или платформы. Например, термин «децентрализованное (распределённое) приложение» (DApp) означает прикладное программное обеспечение, работающее в пиринговой сети

<sup>6</sup> Странам следует оценить всю совокупность видов деятельности и технологий, используемых для сведения воедино заказов множества покупателей и продавцов ценных бумаг и с использованием установленных недискреционных методов для сравнения и поиска подходящих заказов. Система сводит воедино заказы покупателей и продавцов, если, например, она показывает или иным образом представляет пользователям торговые заявки, вводимые в систему, или, если она централизованно получает заявки пользователей для дальнейшей обработки и исполнения.

<sup>7</sup> Примером услуги «биржевого стакана» является стандартная «книга заявок», которая как правило представляет собой веб-интерфейс для сбора и показа заявок покупателям и продавцам и позволяет пользователям находить партнёров, узнавать цены и осуществлять торговлю с использованием поисковой системы, которая сравнивает заказы на покупку и продажу. Криптовалютная биржа [EtherDelta \(дело, возбуждённое Комиссией по ценным бумагам и биржам США в ноябре 2018 года\)](#) является примером Интернет-платформы. Она позволяла покупателям и продавцам торговать токенами Ether ERC20 на вторичном рынке с использованием услуги «биржевого стакана» виртуальных активов, с помощью которой пользователи получали доступ к «книжке заявок» для сравнения и выбора подходящих заявок и направляли их для регистрации в распределённом реестре. (В отличие от этого, пиринговые обменные платформы больше напоминают «стенд объявлений», где один покупатель и один продавец могут найти друг друга, а затем отправиться в разные места для осуществления торговой сделки друг с другом).



компьютеров, обеспечивающей функционирование блокчейн-платформы – один из видов децентрализованного публичного реестра, позволяющего создавать вторичные блокчейны – разработанные таким образом, что оно не контролируется одним лицом или группой лиц, и, таким образом, не имеет поддающегося идентификации администратора. Владелец / оператор децентрализованного приложения может устанавливать его для осуществления широкого спектра функций, в том числе для работы в качестве организации, не имеющей статуса юридического лица, например, такой как программное агентство, для обеспечения возможности осуществлять деятельность с виртуальными активами<sup>8</sup>. Чаще всего пользователи децентрализованного приложения должны осуществлять плату за пользование, обычно в виде виртуальных активов, которая идёт владельцу / оператору для обеспечения работы программного обеспечения. Если децентрализованное приложение используется для содействия или осуществления обмена или перевода стоимости (как в форме виртуальных активов, так и в виде традиционной фиатной валюты), такое децентрализованное приложение и его владелец / оператор или они оба могут подпадать под определение ПУВА. Аналогичным образом лицо, занимающееся разработкой децентрализованной системы платежей в виртуальных активах, может являться ПУВА, если оно содействует или занимается на коммерческой основе описанной выше деятельностью от имени другого физического или юридического лица.

41. Что касается подпункта (iv) определения ПУВА (*ответственное хранение и/или управление виртуальными активами или инструментами, позволяющими контролировать виртуальные активы*), то странам следует учитывать услуги или бизнес-модели, которые объединяют функцию по ответственному хранению стоимости виртуальных активов клиентов с полномочиями по управлению или переводу виртуальных активов без участия их владельцев при условии, что такое управление и перевод осуществляются только в соответствии с распоряжениями владельцев / клиентов. Услуги по ответственному хранению и управлению включают лиц, которые имеют эксклюзивный или независимый контроль над личными (закрытыми) ключами, связанными с виртуальными активами, принадлежащими другим лицам, или эксклюзивный и независимый контроль над смарт-контрактами, связанными с виртуальными активами, принадлежащими другим лицам, стороной которых (смарт-контрактов) они не являются.
42. Физические или юридические лица, которые активно содействуют предложению или выпуску и торговле виртуальными активами, в том числе путём принятия заказов на покупку и средств и приобретения виртуальных активов у эмитента для перепродажи или распределения средств или активов, могут также подпадать под подпункты (i) (ii) и (iii), а также подпункт (v) определения – участие в предоставлении и предоставлении финансовых услуг, связанных с предложением и/или продажей виртуальных активов эмитента<sup>9</sup>. Например, «первичное предложение монет», как правило, служит инструментом для привлечения спонсорских средств на начальных этапах новых проектов, и физические или юридические лица, активно содействующие выпуску (эмиссии), могут предоставлять услуги по обмену или переводу, а также по предложению и/или продаже выпущенных (эмитированных) монет.
43. Таким образом, действующие в юрисдикции обязательства в сфере ПОД/ФТ в части, касающейся провайдеров услуг, которые участвуют или оказывают финансовые услуги, относящиеся к предложению и/или продаже активов эмитента, как например в случае «первичного предложения монет», могут охватывать как национальные нормативные акты, касающиеся переводов денег, так и нормативные акты, регулирующие деятельность, связанную с ценными бумагами, товарами или производными инструментами (деривативами).
44. Провайдер услуг виртуальных активов может подпадать под одну или несколько из пяти категорий деятельности или операций, указанных в определении ПУВА (т.е. «обмен» виртуальных активов на фиатную валюту и обратно; «обмен» одних виртуальных активов на другие виртуальные активы, «перевод»; «ответственное хранение и/или управление»; и «участие в предоставлении и предоставлении финансовых услуг, связанных с предложением и/или продажей виртуальных активов эмитента»).

<sup>8</sup> В качестве примера «децентрализованного приложения» см. пресс-релиз № 81207 (от 25 июля 2017 года) Комиссии по ценным бумагам и биржам США под названием «Отчёт о расследовании, проведённом в соответствии с пунктом 21(a) Закона о торговле ценными бумагами от 1934 года: децентрализованная автономная организация», размещённый по адресу: [www.sec.gov/litigation/investreport/34-81207.pdf](http://www.sec.gov/litigation/investreport/34-81207.pdf)

<sup>9</sup> Подпункт (v) предназначен для охвата деятельности в контексте виртуальных активов, аналогичной той, которая указана в пункте 8 определения финансовых учреждений «участие в выпусках ценных бумаг и предоставлении финансовых услуг, относящихся к таким выпускам» (Глоссарий ФАТФ).

45. Например, ряд Интернет-платформ, предоставляющих механизмы для торговли активами, в том числе виртуальными активами, предлагаемыми и продаваемыми в рамках «первичного размещения монет», могут подпадать под определение биржи и/или субъекта по операциям с ценными бумагами, осуществляющего торговлю виртуальными активами, которые являются «ценными бумагами» по законодательству различных юрисдикций. Другие юрисдикции могут использовать другой подход, который может включать «платёжные токены». Таким образом, компетентные органы юрисдикций должны стараться использовать функциональный подход, учитывающий в том числе соответствующие факты и характеристики платформы, активов и осуществляемой деятельности, для определения того, подпадает ли субъект под определение «биржи» или другого подотчётного лица (например, субъекта по операциям с ценными бумагами) в рамках национального законодательства, и подпадает ли субъект под конкретное определение. При вынесении такого заключения страны и компетентные органы должны учитывать деятельность и функции, осуществляемые субъектом, независимо от технологий, связанных с деятельностью или используемых субъектом.
46. Является ли физическое или юридическое лицо, осуществляющее деятельность с виртуальными активами, провайдером услуг виртуальных активов, зависит от того, каким образом и в чьих интересах такое лицо использует виртуальные активы. Как подчёркнуто выше, если (физическое или юридическое) лицо осуществляет на коммерческой основе любой из видов деятельности, указанных в определении ФАТФ (т.е. в подпунктах (i) – (v)), для или от имени другого лица, он является ПУВА независимо от того, какую технологию он использует для осуществления охваченной требованиями деятельности с виртуальной валютой. Такие лица также являются ПУВА независимо от того, используют ли они децентрализованные или централизованные платформы, смарт-контракты или иные механизмы. Однако лицо, которое не осуществляет на коммерческой основе указанную выше деятельность для или от имени другого физического или юридического лица (например, лицо которое приобретает виртуальные активы и использует их для покупки товаров или услуг от своего лица или осуществляет разовый обмен или перевод), не является провайдером услуг виртуальных активов.
47. Так же как ФАТФ не пытается регулировать деятельность отдельных пользователей (не действующих на коммерческой основе) виртуальных активов в качестве ПУВА (хотя и признаёт, что на таких пользователей всё равно могут распространяться обязательства в рамках действующего в юрисдикциях законодательства, касающегося санкций или правоприменительных мер)<sup>10</sup>, ФАТФ не пытается распространить требования и обязательства на те виды активов «закрытых» систем, которые не подлежат переводу, обмену, и не являются взаимозаменяемыми. Такие активы могут включать количество налётанных километров на самолётах авиакомпаний, льготы и премии за использование кредитной карты или аналогичные премии или очки в рамках программ «лояльности» клиентов, которые физические лица не могут перепродать на вторичном рынке. Напротив, определения «виртуальных активов» и «провайдера услуг виртуальных активов» предназначены для охвата конкретной деятельности и функций (т.е. перевод, обмен, ответственное хранение, управление, выпуск/ эмиссия и т.д.) и активов, которые являются взаимозаменяемыми, независимо от того, осуществляется ли обмен одних виртуальных активов на другие или на фиатную валюту.
48. Аналогичным образом ФАТФ не стремится регулировать технологии, лежащие в основе виртуальных активов или деятельности ПУВА, а пытается охватить физических или юридических лиц, стоящих за такими технологиями или прикладным программным обеспечением, которые могут использовать эти технологии или программное обеспечение для содействия финансовой деятельности или осуществления на коммерческой основе указанных видов деятельности с виртуальными активами от имени других физических или юридических лиц. Таким образом, лицо, которое разрабатывает или продаёт прикладное программное обеспечение новой платформы виртуальных активов (т.е. разработчик ПО), может не являться ПУВА, если оно исключительно разрабатывает или продаёт программное обеспечение или платформы. Однако такое лицо является ПУВА, если оно использует новое программное обеспечение или платформу для осуществления на коммерческой основе обмена или перевода средств или осуществления любой другой описанной выше деятельности от имени другого физического или юридического лица. ФАТФ также не пытается регулировать в качестве ПУВА физических или юридических лиц, предоставляющих вспомогательные услуги или продукты сетям виртуальных активов, в том числе произво-

<sup>10</sup> Например, в США такие «пользователи», как и все граждане США или лица, находящиеся под юрисдикцией США, обязаны соблюдать все санкции и нормативные требования, вводимые Управлением по контролю за иностранными активами Министерства финансов США. Кроме того, обязательства по соблюдению санкций являются одинаковыми, независимо от того, осуществляется ли операция с использованием цифровой валюты или традиционной фиатной валюты или других форм активов или имущества.

дителей аппаратного обеспечения кошельков и провайдеров недепозитарных кошельков, при условии, что они не осуществляют или не содействуют на коммерческой основе любой из вышеупомянутых видов охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами от лица своих клиентов.

49. Важно отметить, что в Пояснительной записке к Рекомендации 15 ФАТФ не делает исключение для конкретных активов на основании того, что они могут не иметь общепризнанного понимания в разных юрисдикциях или даже в самой отрасли (например, «утилитарные токены» (utility tokens)). Частично это сделано для того, чтобы Рекомендация 15 и Пояснительная записка к ней оставались неподвзятыми в отношении используемых технологий. Наоборот, при разработке и формулировке Рекомендаций, в том числе Рекомендации 15, учитывались виды деятельности и функции для того, чтобы у юрисдикций имелась достаточная гибкость.
50. Гибкость является особо актуальной в контексте виртуальных активов и деятельности, связанной с виртуальными активами, в которой задействован широкий спектр продуктов и услуг в этой стремительно развивающейся сфере. Некоторые единицы или токены, которые, на первый взгляд, не относятся к категории виртуальных активов, фактически могут являться виртуальными активами, позволяющими переводить или обменивать ценности или содействовать отмыванию денег/ финансированию терроризма. Например, некоторые «первичные размещения монет» связаны или имеют отношение к так называемым «игровым токенам», и другие «игровые токены» могут использоваться для маскировки потоков операций между используемыми в игре токенами и их обменом или переводом в виртуальные активы. Также существуют вторичные рынки в секторах ценных бумаг и товаров, на которых предоставляются «продукты и услуги» являющиеся взаимозаменяемыми и перемещаемыми. Например, пользователи могут разрабатывать и приобретать определённые виртуальные единицы, выступающие в качестве средства хранения стоимости, и фактически накапливающие стоимость или ценность, и которые могут подаваться на возмездной основе в сфере виртуальных активов.
51. Как указано выше, странам следует обращать основное внимание на финансовую деятельность или иную деятельность, связанную с виртуальными активами или с используемыми в них технологиями, и на то, каким образом это представляет риски ОД/ФТ (например, возможность повышения степени анонимности, маскировка, отсутствие посредников и снижение прозрачности или использование технологий, платформ или виртуальных активов, которые снижают возможности ПУВА принимать меры в целях противодействия отмыванию денег или осуществлять надлежащую проверку клиентов), и принимать соответствующие меры.
52. Странам следует выявлять и снижать риски ОД/ФТ, связанные с деятельностью с виртуальными активами, как в случае, когда эта деятельность «пересекается» с регулируемой финансовой системой, в которой используется фиатная валюта, в соответствии с действующим национальным законодательством, в котором могут быть предусмотрены разные формы и способы регулирования этой деятельности, а также в случае, когда эта деятельность не связана с финансовой системой, в которой используется фиатная валюта, а включает операции исключительно с виртуальными активами (например, в случае обмена одной или нескольких форм виртуальных активов на другие).
53. Аналогичным образом нормативные акты в сфере ПОД/ФТ будут распространяться на охваченную требованиями деятельность с виртуальными активами и на ПУВА независимо от видов виртуальных активов, используемых в финансовой деятельности (например, ПУВА, которые используют или предлагают своим клиентам криптовалюты, обеспечивающих повышенную степень анонимности, для осуществления разных финансовых операций), применяемых технологий или дополнительных услуг, возможно, встроенных в платформу (например, «миксеры» или смесители» или другие возможные средства маскировки).
54. На ПУВА распространяются соответствующие меры, установленные ФАТФ, которые аналогичным образом распространяются на других субъектов, деятельность которых регулируется в целях ПОД/ФТ в рамках Рекомендаций ФАТФ, независимо от того, как юрисдикции называют таких провайдеров, исходя из деятельности, которую осуществляют ПУВА. Кроме того, как указано в Пояснительной записке к Рекомендации 15, меры, распространяющиеся на «имущество», «доходы», «средства», «средства или активы» и другую «соответствующую стоимость» в рамках Рекомендаций ФАТФ, также распространяются на виртуальные активы (например, Рекомендации 3-8, 30, 33, 35 и 38).

## РАЗДЕЛ III – ПРИМЕНЕНИЕ СТАНДАРТОВ ФАТФ В ОТНОШЕНИИ СТРАН И КОМПЕТЕНТНЫХ ОРГАНОВ

55. В Разделе III разъясняется, каким образом Рекомендации ФАТФ, касающиеся виртуальных активов и ПУВА, применяются в отношении стран и компетентных органов. При этом основное внимание уделено выявлению и снижению рисков, связанных с охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами; реализации предупредительных мер; применению требований о лицензировании/ регистрации; осуществлению эффективного надзора, аналогично надзору за соответствующей финансовой деятельностью финансовых учреждений; установлению набора эффективных и оказывающих сдерживающее воздействие санкций; и содействию сотрудничеству на национальном и международном уровнях. Почти все Рекомендации ФАТФ имеют непосредственное отношение и существенное значение для понимания того, каким образом странам следует использовать государственные органы и международное сотрудничество в целях выявления и снижения рисков ОД/ФТ, связанных с виртуальными активами и провайдерами услуг виртуальных активов. Хотя некоторые другие Рекомендации имеют не совсем прямое или явное отношение к виртуальным активам или ПУВА, они всё равно являются актуальными и применимыми в контексте виртуальных активов.
56. Как указано в Пояснительной записке к Рекомендации 15, на виртуальные активы и ПУВА распространяется весь спектр обязательств, предусмотренных в Рекомендациях ФАТФ (в том числе обязательства, установленные в отношении других субъектов, чья деятельность регулируется в целях ПОД/ФТ), исходя из финансовой деятельности, осуществляемой ПУВА, и с учётом рисков ОД/ФТ, связанных с охваченными требованиями видами деятельности или операциями с виртуальными активами.
57. В данном Разделе также рассматривается применение риск-ориентированного подхода органами, осуществляющими надзор за ПУВА.

### Применение Рекомендаций в контексте виртуальных активов и ПУВА

#### *Риск-ориентированный подход и взаимодействие на национальном уровне*

58. **Рекомендация 1.** В Рекомендациях ФАТФ чётко установлено, что странам следует применять риск-ориентированный подход для обеспечения того, чтобы меры, реализуемые в целях предотвращения или снижения рисков ОД/ФТ, были соразмерны рискам, выявленным в их юрисдикциях. В рамках риск-ориентированного подхода странам следует ужесточить требования, применимые в случае ситуаций или деятельности с виртуальными активами, представляющими повышенный риск. При оценке рисков ОД/ФТ, обусловленных виртуальными активами, конкретными видами финансовой деятельности с виртуальными активами и деятельностью или операциями ПУВА, различия между централизованными и децентрализованными виртуальными активами (как отмечено в Руководстве по виртуальным валютам от 2015 года), вероятно, будут продолжать оставаться одним из ключевых аспектов, который странам необходимо учитывать. Вследствие потенциально высокой степени анонимности или маскировки финансовых потоков, связанных с виртуальными активами, а также трудностей, связанных с эффективным установлением и проверкой личности клиентов, виртуальные активы и ПУВА могут в целом рассматриваться как представляющие более высокие риски ОД/ФТ, что может потребовать применения усиленных мер надлежащей проверки в соответствующих случаях.
59. В соответствии с требованиями Рекомендации 1 страны обязаны выявлять, понимать и оценивать имеющиеся у них риски ОД/ФТ и принимать меры, направленные на эффективное снижение таких рисков. Это требование также касается рисков, связанных с новыми технологиями в рамках Рекомендации 15, включая виртуальные активы и риски, обусловленные ПУВА, которые осуществляют или предоставляют охваченную требованиями деятельность, операции, продукты или услуги, связанные с виртуальными активами. Сотрудничество между представителями государственного и частного секторов может помочь компетентным органам в выработке политики ПОД/ФТ в отношении охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами (например, платежи с использованием виртуальных активов, переводы виртуальных активов, выпуск виртуальных активов и т.д.), инноваций в технологиях, касающихся виртуальных активов, и появляющихся новых продуктов и услуг, там, где это необходимо и применимо. Сотрудничество также может помочь компетентным органам стран правильно распределить ресурсы в области ПОД/ФТ и определить приоритетные направления использования этих ресурсов.

60. Властям стран следует провести согласованную оценку рисков, представляемых деятельностью, продуктами и услугами, связанными с виртуальными активами, а также рисков, связанных с ПУВА, и всего сектора ПУВА, если он существует. Такая оценка рисков должна (1) позволить всем соответствующим органам понять, как конкретные продукты и услуги, связанные с виртуальными активами, функционируют, подпадают под и влияют на все соответствующие области регулирования в целях ПОД/ФТ (например, касающиеся механизмов осуществления денежных переводов/ платежей; терминалов виртуальных активов; товаров на основе виртуальных активов; ценных бумаг, связанных с виртуальными активами, и их выпуска и т.д., как указано в определении ПУВА). Кроме того, такая оценка (2) будет способствовать применению одинакового подхода к схожим продуктам и услугам, характеризующимся сопоставимыми рисками.
61. По мере становления и развития сектора ПУВА странам следует рассмотреть необходимость изучения взаимосвязи между мерами ПОД/ФТ, предусмотренными в отношении охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами, и другими регулятивными и надзорными мерами (например, защита потребителей, пруденциальная безопасность и надёжность, сетевая безопасность, противодействие налоговым преступлениям и т.д.), поскольку меры, принимаемые в других областях, могут повлиять на риски ОД/ФТ. В этой связи странам следует рассмотреть возможность проведения краткосрочной и более долгосрочной политической работы для разработки комплексного режима регулирования и надзора в отношении охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами и ПУВА (а также в отношении других подотчётных субъектов, осуществляющих деятельность в этой сфере) по мере продолжения широкого распространения виртуальных активов.
62. Странам также следует обязать ПУВА (а также других подотчётных субъектов) выявлять, оценивать и принимать эффективные меры для снижения рисков ОД/ФТ, связанных участием в или осуществлением охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами, или обусловленных конкретными предлагаемыми продуктами и услугами на основе виртуальных активов. Там, где деятельность ПУВА разрешена национальным законодательством, страны, ПУВА, а также финансовые учреждения и УНФПП (в том числе финансовые учреждения или УНФПП, которые осуществляют деятельность или предоставляют продукты или услуги, связанные с виртуальными активами) обязаны проводить оценку соответствующих рисков ОД/ФТ и применять риск-ориентированный подход для обеспечения реализации надлежащих мер в целях предотвращения или снижения таких рисков.
63. Юрисдикции могут по своему усмотрению запретить деятельность, связанную с виртуальными активами, а также деятельность ПУВА, исходя из оценки рисков и национального режима регулирования или для содействия достижению других политических целей, не рассматриваемых в данном Руководстве (например, в целях защиты потребителей, обеспечения безопасности и стабильности или осуществления кредитно-денежной политики). Если страны рассматривают целесообразность введения запрета на деятельность, связанную с виртуальными активами, или деятельность ПУВА, им следует учитывать влияние, которое такой запрет может оказать на риски ОД/ФТ в их юрисдикциях. Независимо от того, приняла ли страна решение о запрете сектора ПУВА или о регулировании этого сектора, принятие дополнительных мер может оказаться полезным для снижения общих рисков ОД/ФТ. Например, если страна решила запретить деятельность, связанную с виртуальными активами, и деятельность ПУВА, меры по снижению рисков должны включать усилия по выявлению провайдеров услуг виртуальных активов (или других подотчётных субъектов, которые могут осуществлять деятельность с виртуальными активами), действующих нелегально на территории страны, и применение в отношении таких субъектов соразмерных и сдерживающих санкций. Исходя из характера существующих в стране рисков, даже в случае введения запрета, стране всё равно потребуются проводить информационно-разъяснительную работу, использовать правоприменительные меры, а также разработать стратегию по снижению рисков с учётом трансграничных аспектов деятельности, связанной с виртуальными активами (например, трансграничных платежей и переводов виртуальных активов), и деятельности ПУВА.
64. **Рекомендация 2.** В Рекомендации 2 установлены требования, касающиеся взаимодействия и сотрудничества на национальном уровне в целях реализации политики, направленной на противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма, в том числе в секторе провайдеров услуг виртуальных активов. Таким образом, положения Рекомендации 2 косвенно распространяются на страны в контексте регулирования и надзора за охваченной требованиями деятельностью, связанной с виртуальными активами. Странам следует рассмотреть возможность создания структур, таких как межведомственные рабочие группы или специальные группы, которые позволят политикам, надзорным

и регулирующим органам, подразделению финансовой разведки (ПФР) и правоохранительным органам взаимодействовать друг с другом и с любыми другими компетентными органами в целях выработки и реализации эффективной политики, нормативных актов и других мер, направленных на выявление и снижение рисков, связанных с охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами и деятельностью ПУВА. Это должно включать сотрудничество и взаимодействие между соответствующими органами для обеспечения совместимости и не противоречия между требованиями ПОД/ФТ и правилами, касающимися защиты и конфиденциальности данных или аналогичных норм (например, защиты/ локализации данных). Сотрудничество и взаимодействие на национальном уровне является особо важным в контексте виртуальных активов, частично вследствие их высокомобильного и трансграничного характера, а также вследствие того, что охваченная требованиями или регулируемая деятельность с виртуальными активами может потребовать вмешательства сразу нескольких регулирующих органов (например, компетентных органов, отвечающих за регулирование деятельности, связанной с денежными переводами, ценными бумагами, товарами или производными инструментами). Кроме того, сотрудничество по вопросам, касающимся виртуальных активов, на национальном уровне является важным и актуальным в контексте проведения расследований и использования различных межведомственных инструментов, необходимых для решения проблем в киберпространстве и/или в сфере виртуальных активов.

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

65. В целях применения Рекомендаций ФАТФ странам следует рассматривать все используемые в Рекомендациях термины, касающиеся средств или стоимости, такие как «имущество», «доходы», «средства», «средства или иные активы» и иная «соответствующая стоимости», как включающие виртуальные активы. В частности, странам следует применять соответствующие меры, предусмотренные в Рекомендациях 3-8, 30, 33, 35 и 38, в которых используются указанные термины, касающиеся средств или стоимости, или аналогичные термины в контексте виртуальных активов, для недопущения незаконного использования виртуальных активов в целях отмывания денег (ОД), финансирования терроризма (ФТ) и финансирования распространения ОМУ (ФРОМУ) и принимать меры в отношении всех доходов от преступлений, связанных с использованием виртуальных активов. Указанные Рекомендации (некоторые из которых на первый взгляд не имеют прямого отношения к ПУВА и аналогичным подотчётным субъектам, хотя на самом деле применимы к этой сфере) касаются преступлений ОД, конфискации и обеспечительных мер, преступлений ФТ, адресных финансовых санкций, некоммерческих организаций, полномочий правоохранительных органов, санкций и международного сотрудничества.
66. **Рекомендация 3.** В целях реализации требований Рекомендации 3 состав преступления ОД должен распространяться на любые виды имущества, независимо от их стоимости, которые являются доходами от преступной деятельности, в том числе в контексте виртуальных активов. При доказывании того, что имущество является доходом от преступной деятельности, не должно требоваться осуждение лица за совершение предикатного преступления, в том числе в случае, если доходы связаны с виртуальными активами. Таким образом, странам следует распространить действующие меры в отношении преступлений ОД на доходы от преступной деятельности, связанной с виртуальными активами.
67. **Рекомендация 4.** Аналогичным образом, конфискация и обеспечительные меры в отношении: «(a) отмываемого имущества; (b) доходов, полученных от отмывания денег или предикатных преступлений, или инструментов (средств), использовавшихся или предназначенных для использования в целях отмывания денег или совершения предикатных преступлений; (c) имущества, которое используется, или предназначено или предоставлено для использования в целях финансирования терроризма, террористических актов или террористических организаций; (d) имущества эквивалентной стоимости» также распространяются на виртуальные активы.
68. Что касается конфискации или временных мер, предусмотренных в отношении фиатной валюты и товаров, то правоохранительные органы должны иметь возможность обращаться с запросом о временном замораживании активов, если имеются основания полагать или установлено, что такие активы получены в результате преступной деятельности. Для продления срока замораживания или для конфискации активов правоохранительные органы должны получать соответствующие судебные постановления.

69. **Рекомендация 5.** Аналогичным образом, состав преступлений ФТ, указанный в Рекомендации 5, должен распространяться на «любые средства или иные активы», включая виртуальные активы, как из законных, так и из незаконных источников (см. Пояснительную записку к Рекомендации 5).
70. **Рекомендация 6.** Странам также следует безотлагательно замораживать средства или иные активы, включая виртуальные активы, включённых в (санкционные) списки лиц или организаций, и обеспечивать, чтобы никакие денежные средства и иные активы не предоставлялись прямо или в интересах включённых в списки лиц или организаций, в отношении которых введены адресные финансовые санкции за терроризм и финансирование терроризма.
71. **Рекомендация 7.** Что касается адресных финансовых санкций за распространение ОМУ, то странам следует безотлагательно замораживать средства или иные активы, включая виртуальные активы, включённых в (санкционные) списки лиц или организаций, и обеспечивать, чтобы никакие денежные средства и иные активы не предоставлялись прямо или в интересах включённых в списки лиц или организаций.
72. **Рекомендация 8.** Странам также следует применять меры в рамках риск-ориентированного подхода для защиты некоммерческих организаций от их незаконного использования в целях финансирования терроризма, как указано в Рекомендации 8, в том числе если для скрытого перенаправления средств террористическим организациям используются виртуальные активы (см. подпункт (с) Рекомендации 8).
73. **Рекомендация 30.** Требования Рекомендации 30 распространяются на охваченную требованиями деятельность, связанную с виртуальными активами, а также на деятельность ПУВА в той части, в которой к ним применимы термины, касающиеся средств или стоимости, указанные в подразделе 3.1.2 настоящего Руководства. Что касается других видов имущества или доходов от преступной деятельности, то странам следует обеспечить, чтобы компетентные органы отвечали за оперативное выявление и отслеживание имущества, связанного с виртуальными активами, которое подлежит или может подлежать конфискации, либо относительно которого имеются подозрения в том, что оно является доходом от преступления, а также за принятие мер по замораживанию и аресту такого имущества. Странам следует реализовать требования Рекомендации 30, независимо от классификации виртуальных активов в рамках их национального законодательства (то есть независимо от того, как виртуальные активы определены и классифицированы в юридическом плане в рамках имущественного права, действующего в юрисдикции).
74. **Рекомендация 33.** Статистика, ведущаяся странами, должна включать статистические данные о сообщениях о подозрительных операциях (СПО), получаемых и передаваемых компетентными органами, а также данные об имуществе, которое компетентные органы замораживают, арестовывают и конфискуют. В этой связи странам следует реализовывать требования Рекомендации 33 в контексте провайдеров услуг виртуальных активов и деятельности, связанной с виртуальными активами. В частности, странам следует вести статистику, касающуюся СПО, получаемых компетентными органами от ПУВА и других подотчётных субъектов, таких как банки, которые направляют сообщения о подозрительных операциях, касающихся ПУВА, виртуальных активов или деятельности, связанной с виртуальными активами. Также как и в случае других Рекомендаций, в которых содержатся термины, касающиеся средств или стоимости (например, Рекомендаций 3-8, 30, 35 и 38), странам также следует вести статистику, касающуюся любых виртуальных активов, которые компетентные органы замораживают, арестовывают и конфискуют, независимо от того, как юрисдикции классифицируют виртуальные активы с точки зрения имущественного права в рамках своего национального законодательства. Кроме того, странам следует рассмотреть целесообразность актуализации СПО и связанной с ними статистики, включив в неё признаки, касающиеся виртуальных активов, для содействия проведению расследований и финансового анализа.
75. **Рекомендация 35** предписывает странам иметь набор эффективных, соразмерных и сдерживающих санкций (будь то уголовного, гражданского-правового или административного характера), которые могут применяться в отношении физических и юридических лиц, не выполняющих требования ПОД/ФТ и подпадающих под действие Рекомендаций 6 и 8 - 23. Согласно требованиям пункта 6 Пояснительной записки к Рекомендации 15, страны должны аналогичным образом иметь набор санкций, которые могут применяться в отношении ПУВА (и других подотчётных субъектов, занимающихся деятельностью с виртуальными активами) за невыполнение требований ПОД/ФТ. Как и в случае финансовых учреждений, УНФПП и иных физических или юридических лиц, эти санкции должны быть применимы не только к ПУВА, но также к их директорам и старшим руководителям в соответствующих случаях.

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

### *Лицензирование или регистрация*

77. Странам следует назначить один или несколько органов, отвечающих за лицензирование и/или регистрацию провайдеров услуг виртуальных активов.
78. В соответствии с пунктом 3 Пояснительной записки к Рекомендации 15 провайдеры услуг виртуальных активов должны, как минимум, подлежать лицензированию или регистрации в юрисдикции (юрисдикциях), в которой (которых) они созданы. Указание на создание юридического лица<sup>11</sup> включает учреждение компаний или любой другой механизм, используемый в стране для официального документального оформления факта существования юридического лица. Это может включать регистрацию в государственном реестре, торговом реестре или любом аналогичном реестре компаний или юридических лиц; удостоверение нотариусом или любым иным государственным должностным лицом; предоставление внутренних документов или устава компании; присвоение компании номера налогоплательщика и т.д.
79. Если провайдер услуг виртуальных активов является физическим лицом, он должен подлежать лицензированию или регистрации в юрисдикции, в которой находится место осуществления его деятельности. Определение места осуществления деятельности может включать ряд факторов, которые странам следует учитывать. Место осуществления деятельности физического лица может характеризоваться основным местом, в котором это лицо осуществляет свою коммерческую деятельность, или местом, в котором хранятся его бухгалтерские и учётные документы, или местом постоянного проживания этого лица (т.е. местом, в котором это лицо физически присутствует, находится или постоянно проживает). Если физическое лицо осуществляет свою коммерческую деятельность по адресу своего постоянного проживания, или если место осуществления деятельности установить невозможно, основное место проживания такого лица может, например, считаться местом осуществления его деятельности. Место осуществления деятельности также может включать, в качестве одного из возможных факторов, который следует учитывать, место нахождения сервера хозяйствующего субъекта.
80. Лицензированные или зарегистрированные провайдеры услуг виртуальных активов должны отвечать необходимым критериям лицензирования и регистрации, установленным соответствующими органами. Государственные органы должны установить такие условия для лицензирования или регистрации провайдеров услуг виртуальных активов, которые позволили бы им осуществлять эффективный надзор за деятельностью ПУВА. Такие условия должны обеспечивать достаточный надзор и могут включать, в зависимости от размера и характера деятельности ПУВА, требование о назначении исполнительного директора из числа резидентов юрисдикции, требование о присутствии в юрисдикции значительного количества руководителей или конкретные финансовые требования.
81. 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 этой юрисдикции. Таким образом, юрисдикции, в которых находятся провайдеры услуг виртуальных активов, могут потребовать лицензирование или регистрацию ПУВА, чьи услуги доступны или предоставляются людям, проживающим или постоянно находящимся в их юрисдикциях.
82. Компетентным органам следует принимать необходимые правовые или регулирующие меры для недопущения того, чтобы преступники либо их сообщники могли иметь или являться бенефициарными владельцами значительного или контрольного долевого участия, или занимать руководящие должности в ПУВА. Такие меры должны включать требования о получении ПУВА предварительного согласия властей на существенное изменение состава акционеров, хозяйственной деятельности и организационной структуры.
83. Странам следует принимать меры для выявления физических или юридических лиц, осуществляющих деятельность или операции с виртуальными активами без требуемой лицензии или регистрации, и применять в их отношении соответствующие санкции, в том числе в отношении обычных подотчёт-

<sup>11</sup> См. сноску 40 в Пояснительной записке к Рекомендации 24.



ных субъектов, которые могут осуществлять деятельность или операции с виртуальными активами (например в отношении банков, предоставляющих своим клиентам услуги, связанные с виртуальными активами). Власти стран должны иметь механизмы для контроля (мониторинга) сектора ПУВА, а также других подотчётных субъектов, которые могут осуществлять охваченные требованиями виды деятельности и операции с виртуальными активами или предлагать охваченные требованиями продукты или услуги на основе виртуальных активов. Властям также следует обеспечить наличие надлежащих каналов для информирования ПУВА и других подотчётных субъектов об их обязанности обращаться за регистрацией или лицензией в соответствующие органы. Кроме того, странам следует назначить орган, отвечающий за выявление и применение санкций в отношении нелегитимных или незарегистрированных ПУВА (а также других субъектов, осуществляющих деятельность, связанную с виртуальными активами). Как отмечено выше в настоящем Руководстве, даже тем странам, которые приняли решение о запрете деятельности с виртуальными активами и ПУВА в своих юрисдикциях, всё равно необходимо иметь инструменты и органы для выявления и принятия мер в отношении физических или юридических лиц, невыполняющих законодательные обязательства, установленные в Рекомендации 15.

84. Для выявления лиц, осуществляющих деятельность без лицензии и/или регистрации, странам следует рассмотреть необходимость наличия в своём распоряжении ряда инструментов и средств для поиска и установления возможного присутствия нелегитимных или незарегистрированных провайдеров услуг виртуальных активов. Например, страны могут рассмотреть возможность использования веб-скрейпинга и информации из открытых источников для выявления Интернет-рекламы или возможных предложений для бизнеса, размещаемых незарегистрированными или нелегитимным субъектом; информации из отраслевых кругов (в том числе путём создания каналов для получения ответной связи от общественности) о присутствии определённых хозяйствующих субъектов, которые могут осуществлять деятельность без лицензии или без регистрации; информации, имеющейся в распоряжении ПФР, или сведений, поступающих от подотчётных учреждений, таких как СПО или «наводки», предоставляемые банками, которые могут выявить нелегитимных или незарегистрированных физических или юридических лиц, выступающих в качестве ПУВА; закрытых сведений, таких как информация о том, обращался ли ранее субъект за лицензией или регистрацией, или была ли аннулирована его лицензия или регистрация, а также сообщений правоохранительных и разведывательных органов; и других следственных инструментов или возможностей.
85. Взаимодействие между различными национальными органами, участвующими в регулировании и лицензировании или регистрации ПУВА, является важным элементом, как указано выше в контексте Рекомендации 2, поскольку различные органы могут иметь информацию, касающуюся несанкционированных провайдеров или деятельности. Странам следует иметь надлежащие каналы для обмена информацией в целях содействия выявлению и наказанию нелегитимных или незарегистрированных провайдеров услуг виртуальных активов.

### *Надзор или контроль*

86. **Рекомендации 26 и 27.** Как отмечено выше, в Рекомендации 15 установлены требования, согласно которым страны должны распространить на ПУВА эффективные системы надзора или контроля в целях ПОД/ФТ. Так же как в Рекомендациях 26 и 27, в пункте 5 Пояснительной записки к Рекомендации 15 содержатся требования, в соответствии с которыми страны должны обеспечить, чтобы в отношении ПУВА также осуществлялось надлежащее регулирование и надзор или контроль в целях ПОД/ФТ. Кроме того, страны должны обеспечить эффективное выполнение провайдерами услуг виртуальных активов Рекомендаций ФАТФ в соответствии с рисками ОД/ФТ, которым они подвержены. На ПУВА должны распространяться эффективные системы мониторинга и обеспечения выполнения национальных требований ПОД/ФТ. Деятельность ПУВА должна подлежать надзору или контролю со стороны компетентного органа, а не саморегулируемой организации, который должен осуществлять риск-ориентированный надзор или контроль. Надзорные органы должны обладать достаточными полномочиями для осуществления надзора или контроля и обеспечения соблюдения ПУВА (а также другими субъектами, осуществляющими деятельность, связанную с виртуальными активами) требований по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма, включая право проводить проверки, требовать предоставления информации и применять дисциплинарные и финансовые санкции. В частности, надзорные органы должны иметь полномочия по отзыву, ограничению или приостановке лицензии или регистрации ПУВА в соответствующих случаях.

87. Как подчёркнуто в пункте 8 Пояснительной записки к Рекомендации 15, учитывая трансграничный характер деятельности и услуг ПУВА, а также возможные трудности в привязке конкретных ПУВА к конкретным юрисдикциям, международное сотрудничество между соответствующими надзорными органами также имеет очень важное значение (см. также подраздел 3.1.8). Юрисдикции могут также использовать соответствующие документы других международных организаций, занимающихся разработкой и внедрением стандартов, таких как Международная организация комиссий по ценным бумагам и Базельский комитет по банковскому надзору<sup>12</sup>, в которых содержатся полезные указания по этому вопросу.
88. Как более подробно указано в подразделе 3.19 настоящего Руководства, если УНФПП занимаются деятельностью, связанной с виртуальными активами, страны должны распространить на них все соответствующие меры, предусмотренные в отношении ПУВА в Рекомендациях ФАТФ, в том числе касающиеся надзора или контроля<sup>13</sup>.

### Предупредительные меры

89. В пункте 7 Пояснительной записки к Рекомендации 15 чётко установлено, что предупредительные меры, предусмотренные в Рекомендациях 10 – 21, распространяются как на страны, так и на подотчётных субъектов в контексте виртуальных активов и финансовой деятельности, связанной с виртуальными активами. При этом Рекомендации 9, 22 и 23 также косвенно применимы к этой сфере, о чём идёт речь ниже. В этой связи в подразделах ниже приведены разъяснения, применительно к каждой отдельной Рекомендации, которые помогут странам определить, каким образом следует реализовывать предупредительные меры в контексте виртуальных активов. Повторим ещё раз, в подразделе 4.1 содержатся руководящие указания, конкретно касающиеся ПУВА и других подотчётных субъектов, занимающихся деятельностью, связанной с виртуальными активами, в части того, как им следует реализовывать описанные ниже предупредительные меры и другие меры ПОД/ФТ, предусмотренные в Рекомендациях ФАТФ.
90. Целью **Рекомендации 9** является обеспечение того, чтобы законы о защите тайны финансовых учреждений не мешали выполнению Рекомендаций ФАТФ. Так же как и в случае финансовых учреждений, странам следует обеспечить, чтобы законы о защите тайны не мешали реализации Рекомендаций ФАТФ в отношении ПУВА, хотя провайдеры услуг виртуальных активов прямо не указаны в Рекомендации 9.
91. **Рекомендация 10.** Страны и подотчётные субъекты должны разработать процедуры и порядок надлежащей проверки клиентов (НПК) для выполнения Стандартов ФАТФ и требований национального законодательства. Процесс НПК должен помочь ПУВА (и другим субъектам, занимающимся деятельностью, связанной с виртуальными активами) в оценке рисков ОД/ФТ, обусловленных охваченной требованиями деятельностью или деловыми отношениями или разовыми операциями с виртуальными активами на суммы, превышающие установленные пороговые значения. Исходная надлежащая проверка клиентов включает идентификацию клиента и, в соответствующих случаях, бенефициарного владельца, а также проверку личности клиента с учётом риска и на основании надёжных и независимых сведений, данных или документов, по крайней мере в той степени, в которой это требуется в соответствии с действующей законодательной или нормативной базой. Процесс НПК также включает понимание цели и предполагаемого характера деловых отношений при необходимости и получение дополнительной информации в ситуациях, характеризующихся повышенным риском.
92. На практике ПУВА, как правило, открывают и ведут счета (то есть устанавливают деловые отношения с клиентами) и собирают соответствующую информацию в целях НПК в процессе предоставления услуг или осуществления охваченной требованиями деятельности, связанной с виртуальными активами, от лица своих клиентов. При этом в случае осуществления ПУВА разовых операций установленная пороговая сумма, при превышении которой ПУВА обязаны проводить НПК, составляет 1000 долларов США/ евро, как установлено в пункте 7(а) Пояснительной записки к Рекомендации 15<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> См., например, Принцип 3 (касающийся взаимодействия и сотрудничества) и Принцип 13 (касающийся отношений между надзорными органами стран, в которых созданы учреждения, и стран, в которых расположены их филиалы) основополагающих принципов эффективного банковского надзора: [www.bis.org/publ/bcbs230.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf)

<sup>13</sup> Как указано в подразделе 2.2, юрисдикции могут использовать термины «финансовые учреждения» или «УНФПП» для обозначения провайдеров услуг виртуальных активов. Однако, независимо от того, какие термины используют страны для обозначения ПУВА, они должны подлежать регулированию и надзору на том же уровне, что и финансовые учреждения в соответствии с видами финансовой деятельности, осуществляемой ПУВА и видами финансовых услуг, предоставляемых ПУВА.

<sup>14</sup> ФАТФ согласилась снизить пороговую сумму операций с виртуальными активами до 1000 долларов США/ евро с учётом трансграничного характера деятельности с виртуальными активами и связанными с нею рисками ОД/ФТ.

93. Независимо от характера деловых отношений или операций странам следует обеспечить, чтобы ПУВА имели эффективные процедуры для установления и проверки, с учётом риска, личности клиентов, в том числе: при установлении деловых отношений с клиентами; при наличии у ПУВА подозрений в ОД/ФТ, независимо от любых исключений, связанных с пороговыми суммами; и при наличии у ПУВА сомнений в достоверности или достаточности полученных ранее данных о личности клиента.
94. Некоторые юрисдикции могут рассматривать использование терминалов виртуальных активов (которые иногда называются «банкоматами» виртуальных активов, как указано выше в подразделе, в котором описываются услуги и бизнес-модели, связанные с виртуальными активами) в качестве разовых операций, в рамках которых провайдер или владелец/ оператор терминала и клиент, использующий терминал, совершают разовую сделку. Другие юрисдикции могут потребовать, чтобы владельцы/ операторы таких терминалов (т.е. провайдеры терминалов) подлежали регистрации в качестве ПУВА или иного финансового учреждения (например, в качестве провайдера услуг денежных переводов), и могут не считать такие операции разовыми.
95. Как указано выше, виртуальные активы обладают определёнными характеристиками, которые делают их более уязвимыми в плане незаконного использования преступниками, лицами, занимающимися отмыванием денег и финансированием терроризма, и другими субъектами, занимающимися противозаконной деятельностью. К числу таких характеристик относятся широкий географический охват, возможность осуществления оперативных расчётов, возможность совершения операций напрямую между двумя пользователями (так называемых «пиринговых» операций), потенциально повышенная степень анонимности и возможность маскировки операций и их участников. С учётом этих характеристик страны могут не ограничиться требованиями, предусмотренными в Рекомендации 10. Например, страны могут распространить полный спектр мер НПК на все операции, в которых задействованы виртуальные активы, или которые осуществляются ПУВА (а также другими подотчётными субъектами, такими как банки, которые осуществляют деятельность с виртуальными активами), в том числе на «разовые операции» на суммы ниже установленного порогового значения в 1000 долларов США/ евро, в соответствии со своей законодательной базой. Такой подход согласуется с риск-ориентированным подходом, предусмотренным в Рекомендации 1, при условии, что он обоснован результатами национальной оценки рисков, проведённой страной (например, в случае выявления повышенных рисков). Помимо этого, при формировании режима регулирования и надзора юрисдикциям следует рассмотреть вопрос о том, каким образом ПУВА смогут определить и убедиться в том, что операции на самом деле осуществляются на разовой основе, а не представляют собой цепочку операций (т.е. не являются разовыми).
96. Как указано в Пояснительной записке к Рекомендации 10, существуют обстоятельства, характеризующиеся более высокой степенью риска отмывания денег или финансирования терроризма и требующие принятия усиленных мер НПК. Например, в контексте деятельности, связанной с виртуальными активами, и деятельности ПУВА юрисдикциям следует учитывать факторы риска, обусловленные конкретными странами или географическими регионами. Провайдеры услуг виртуальных активов, находящиеся в конкретных странах, или переводы виртуальных активов из таких стран, или имеющие отношение к таким странам, потенциально представляют повышенные риски отмывания денег или финансирования терроризма (см. пункт 15(b) Пояснительной записки к Рекомендации 10).
97. Следует отметить, что отсутствует общепризнанное определение или методика для установления того, представляет ли юрисдикция, в которой осуществляет свою деятельность ПУВА, или из которой могут проводиться операции с виртуальными активами, повышенный риск ОД/ФТ. Тем не менее рассмотрение и учёт рисков, существующих в конкретной стране, наряду с другими факторами риска, может оказаться полезным для определения потенциальных рисков ОД/ФТ. Признаки повышенного риска включают следующее:
- (а) Страны или географические регионы, которые согласно сведениям из заслуживающих доверие источников<sup>15</sup> осуществляют финансирование или оказывают содействие террористической деятельности, или на территории которых действуют включённые в списки террористические организации;

<sup>15</sup> «Сведения из заслуживающих доверие источников» означают информацию, широко и открыто публикуемую пользующимися высокой репутацией и общепризнанными международными и иными организациями. Помимо ФАТФ и Региональных групп по типу ФАТФ, к числу таких источников можно отнести, но не только, наднациональные или международные организации, такие как Международный валютный фонд, Всемирный банк и Группа подразделений финансовой разведки "Эгмонт".

- (b) Страны, в которых согласно сведениям из заслуживающих доверие источников, имеется значительный уровень организованной преступности, коррупции или иной преступной деятельности, включая страны, являющиеся источником или транзитной территорией для перевозки наркотиков, торговли людьми, контрабанды и незаконных азартных игр;
  - (c) Страны, в отношении которых международными организациями, такими как ООН, введены санкции, эмбарго или аналогичные меры; и
  - (d) Страны, в которых согласно сведениям из заслуживающих доверие источников, имеются слабые режимы государственного управления, обеспечения правопорядка и регулирования, включая страны, указанные в заявлениях ФАТФ, как имеющие слабые режимы ПОД/ФТ, на деловые отношения и операции с которыми финансовые учреждения должны обращать особое внимание.
98. Странам также следует учитывать факторы риска, связанные с продуктами, услугами, операциями с виртуальными активами или каналами поставки виртуальных активов, в том числе включает ли деятельность использование псевдонимов или «анонимные операции», «деловые отношения или операции без личного контакта» и/или «платежи, получаемые от неизвестных или несвязанных третьих лиц». (См. пункт 15(с) Пояснительной записке к Рекомендации 10, а также примеры признаков повышенного и пониженного риска, приведённые в пункте 32 настоящего Руководства). Тот факт, что почти все виртуальные активы имеют одну или несколько этих особенностей или характеристик, может привести к тому, что страны решат, что деятельность в этой сфере характеризуется повышенными присущими рисками вследствие самого характера продуктов, услуг, операций и механизмов поставки, связанных с виртуальными активами.
99. В этих и других случаях усиленные меры надлежащей проверки, которые могут снизить потенциально повышенные риски, обусловленные вышеупомянутыми факторами, включают следующее:
- (a) Сверка информации о личности, полученной от клиента, такой как номер национального удостоверения личности, со сведениями, содержащимися в сторонних базах данных или других надёжных источниках;
  - (b) Отслеживание IP-адреса клиента, если возможно; и
  - (c) Поиск в Интернете для проверки и подтверждения того, что сведения о деятельности клиента соответствуют его «профилю», при условии, что сбор таких данных не нарушает национальное законодательство о неприкосновенности частой (личной) жизни<sup>16</sup>.
100. Странам также следует рассмотреть целесообразность применения усиленных мер проверки, изложенных в пункте 20 Пояснительной записки в Рекомендации 10. Это включает получение дополнительной информации о клиенте и о предполагаемом характере деловых отношений, получение информации об источнике средств клиента, получение информации о причинах запланированных или проведённых операций и осуществление усиленного мониторинга деловых отношений. Кроме того, странам следует рассмотреть целесообразность введения требований, в соответствии с которыми финансовые учреждения, осуществляющие деятельность с фиатной валютой без личного контакта (такой как оказание мобильных услуг) или деятельность, сопоставимую с операциями с виртуальными активами, должны проводить оценку своих рисков и разрабатывать соответствующие меры контроля для снижения этих рисков.
101. Помимо этого, странам также следует обязать ПУВА и других подотчётных субъектов, занимающихся деятельностью или предоставляющих продукты и услуги, связанные с виртуальными активами, хранить в актуальном состоянии документы, данные или сведения, полученные и собранные в процессе НПК, путём анализа существующих записей, особенно в отношении клиентов или категорий продуктов или услуг на основе виртуальных активов, представляющих повышенный риск, и проведения постоянной надлежащей проверки. (Дополнительная информация об обязательствах ПУВА и других подотчётных субъектов по осуществлению постоянной надлежащей проверки и мониторинга приведена в Разделе IV). Такой анализ операций и записей является чрезвычайно важным для эффективного надзора.

<sup>16</sup> См. пункт 44 Руководства по виртуальным валютам от 2015 года и пункт 66 Руководства по применению риск-ориентированного подхода в отношении новых платёжных продуктов и услуг от 2013 года.

102. В соответствии с требованиями **Рекомендации 11** страны обязаны обеспечить, чтобы ПУВА хранили в течение не менее пяти лет все необходимые записи об операциях и о реализованных мерах НПК таким образом, чтобы было возможно «восстановить» отдельные операции и оперативно предоставить соответствующие сведения компетентным органам. Странам следует обязать ПУВА и других подотчётных субъектов, осуществляющих деятельность с виртуальными активами, хранить записи об операциях и информацию, полученную в процессе НПК, включая, например: информацию о личности участников операций; открытые ключи (или аналогичные идентификаторы); сведения об использованных адресах или счетах (или аналогичные идентификаторы); данные о характерах и датах совершения операций и о переведённых суммах. Общедоступная и открытая информация, содержащаяся в цепочке блоков или другом соответствующем распределённом реестре конкретных виртуальных активов, может обеспечить исходную основу для хранения данных при условии, что учреждения могут надлежащим образом установить личность своих клиентов. Однако для выполнения требований Рекомендации 11 недостаточно полагаться исключительно на цепочку блоков или другие виды распределённых реестров виртуальных активов в целях хранения данных.
103. Например, информация, содержащаяся в цепочке блоков или другом распределённом реестре, может позволить соответствующим органам отследить операции назад до адреса кошелька. Однако это не обязательно позволяет привязать адрес кошелька к имени физического лица. Адрес кошелька содержит код пользователя, служащий электронной подписью в распределённом реестре (например, закрытый ключ) в форме уникальной цепочки цифровых и буквенных знаков. Однако для привязки адреса к реальному или физическому лицу потребуется дополнительная информация.
104. В соответствии с **Рекомендацией 12** страны должны принять меры, обязывающие подотчётных субъектов, таких как ПУВА, иметь надлежащие системы управления рисками для определения того, являются ли клиенты или бенефициарные владельцы иностранными публичными должностными лицами (ПДЛ)<sup>17</sup> или родственниками или лицами, связанными с иностранными ПДЛ. В случае выявления иностранных ПДЛ, подотчётные субъекты должны быть обязаны принять дополнительные меры, помимо обычных мер НПК (как они определены в Рекомендации 10) для определения того, осуществляют ли они с ними коммерческую деятельность с ПДЛ и когда, включая выяснение источников их средств в соответствующих случаях.
105. В **Рекомендации 13** установлено, что страны должны обязать финансовые учреждения выполнять определённые другие обязательства в дополнение к обычным мерам НПК, при установлении и поддержании трансграничных корреспондентских отношений. Помимо традиционных финансовых учреждений, которые могут осуществлять охваченную требованиями деятельность с виртуальными активами, на которые уже распространяются все меры, предусмотренные в Рекомендации 13, некоторые другие деловые отношения или виды охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами в секторе ПУВА могут иметь характеристики, аналогичные трансграничным корреспондентским банковским отношениям. В Пояснительной записке к Рекомендации 13 установлено, что в дополнение к обычным мерам НПК финансовые учреждения должны применять критерии (а) – (е) Рекомендации 13 в отношении корреспондентских банковских и иных аналогичных трансграничных отношений. «Иные аналогичные отношения» включают услуги перевода денег или ценностей (УПДЦ), когда провайдеры УПДЦ выступают в качестве посредников для других провайдеров УПДЦ или, когда провайдер УПДЦ получает банковские или аналогичные услуги через счет другого банковского клиента, являющегося провайдером УПДЦ (см. Руководство ФАТФ о корреспондентских банковских отношениях от 2016 года).
106. Если отношения в секторе ПУВА в настоящее время имеют или могут в будущем<sup>18</sup> иметь характеристики, аналогичные трансграничным корреспондентским банковским отношениям, странам следует применять предупредительные меры, предусмотренные в Рекомендации 13, в отношении ПУВА (и других подотчётных субъектов, осуществляющих деятельность в сфере виртуальных активов), которые устанавливают такие отношения.

<sup>17</sup> «Иностранные ПДЛ» - лица, которым доверены или были доверены значительные публичные функции другой страной, например главы государств или правительств, видные политики, старшие правительственные, судебные или военные сотрудники, старшие руководители государственных корпораций, видные деятели политических партий (Глоссарий ФАТФ).

<sup>18</sup> Например, некоторые исследователи и аналитики указали, что они видят огромный потенциал для ПУВА и протоколов виртуальных активов в плане прямого подключения к существующим клиентам, использующим корреспондентские банковские услуги. Это позволит таким клиентам отправлять средства за рубеж и получать средства из-за рубежа без посредничества традиционных финансовых учреждений, что в свою очередь может привести к ускорению расчётов и снижению издержек.

107. **Рекомендация 14** предписывает странам осуществлять регистрацию или лицензирование физических или юридических лиц, предоставляющих услуги перевода денег или ценностей (УПДЦ) в стране, и обеспечить соблюдение ими всех соответствующих мер ПОД/ФТ. Как указано в Руководстве по виртуальным валютам от 2015 года, это включает осуществление мониторинга за деятельностью провайдеров УПДЦ в стране на предмет соблюдения ими требований о регистрации/ лицензировании и других соответствующих обязательств в сфере ПОД/ФТ. При этом требования о регистрации и лицензировании, установленные в Рекомендации 15, распространяются на всех ПУВА, даже на тех, которые оказывают услуги перевода денег или ценностей (например, национальных субъектов, которые оказывают в юрисдикции на коммерческой основе услуги по обмену конвертируемых виртуальных активов, осуществляя обмен виртуальной валюты на фиатную валюту и обратно).
108. **Рекомендация 15.** В октябре 2018 года ФАТФ внесла изменения и дополнения в Рекомендацию 15, которые подкрепляют основополагающий риск-ориентированный подход и соответствующие требования для стран и подотчётных субъектов в контексте новых технологий. Это было сделано для разъяснения применения этих требований в контексте виртуальных активов, охваченной требованиями финансовой деятельности в сфере виртуальных активов и ПУВА. В соответствии с Рекомендацией 15 страны должны выявлять и оценивать риски ОД/ФТ, связанные с разработкой новых продуктов и новой деловой практики, включая новые механизмы поставки, а также с использованием новых или разрабатываемых технологий как для новых, так и для уже существующих продуктов. Следует отметить, что согласно этой Рекомендации страны также должны обеспечить, чтобы финансовые учреждения, лицензированные или осуществляющие деятельность в их юрисдикциях, принимали надлежащие меры для управления и снижения связанных с их деятельностью рисков ОД/ФТ до запуска новых продуктов или деловой практики или использования новых или разрабатываемых технологий (см. Приложение «А»).
109. В соответствии с духом Рекомендации 15, изменения и дополнения, внесённые в октябре 2018 года, дополнительно разъясняют, что страны должны осуществлять управление и снижать риски, исходящие от виртуальных активов. Страны также должны осуществлять регулирование ПУВА в целях ПОД/ФТ, обеспечивать, чтобы ПУВА подлежали лицензированию или регистрации, и распространить на них эффективные системы мониторинга и обеспечения выполнения соответствующих мер, предусмотренных в Рекомендации 15. В Пояснительной записке к Рекомендации 15, утверждённой ФАТФ в июне 2019 года, содержится дополнительное разъяснение требований Рекомендации 15. В частности, в ней более конкретно определено, как требования ФАТФ распространяются на виртуальные активы, охваченную требованиями деятельность в сфере виртуальных активов и ПУВА, в том числе, в контексте: оценки связанных рисков ОД/ФТ; лицензирования или регистрации; надзора или контроля; предупредительных мер, в том числе надлежащей проверки клиентов, хранения записей и документов и направления сообщений о подозрительных операциях; санкций и других правоприменительных мер; и международного сотрудничества (см. Приложение «А»).
110. В контексте виртуальных активов и деятельности ПУВА странам следует обеспечить, чтобы ПУВА, лицензированные или осуществляющие деятельность в их юрисдикциях, рассмотрели, могут ли они управлять и снижать риски, связанные с деятельностью, предусматривающую использование технологий или механизмов, повышающих анонимность, включая, но не только, криптовалюты, обеспечивающие повышенную степень анонимности, «миксеры», «смесители» и других технологий, маскирующих личность, отправителей, получателей, держателей или бенефициарных владельцев виртуальных активов. Если ПУВА не могут управлять и снижать риски, исходящие от участия в такой деятельности, то провайдерам услуг виртуальных активов должно быть запрещено заниматься такой деятельностью.
111. **Рекомендация 16** была разработана для недопущения того, чтобы террористы и другие преступники имели беспрепятственный доступ к переводам денежных средств с помощью электронных методов (на момент разработки Рекомендаций ФАТФ они были названы «электронные переводы средств») в целях перемещения своих средств, а также для обеспечения возможности выявления таких случаев незаконного использования электронных переводов. В этой Рекомендации установлены требования для стран, касающиеся электронных переводов средств и связанных с ними сообщений, которые распространяются как на внутренние, так и на трансграничные электронные переводы. В Рекомендации 16 «электронный перевод» определён как любая операция, осуществляемая от лица отправителя через финансовое учреждение электронными средствами с целью сделать определённую сумму средств доступной лицу-получателю в получающем финансовом учреждении, независимо от того, являются ли отправитель и получатель одним и тем же лицом.

112. В соответствии с функциональным подходом, используемым в Рекомендациях ФАТФ, требования Рекомендации 16, касающиеся электронных переводов и связанных с ними сообщений, распространяются на всех провайдеров таких услуг, в том числе на ПУВА, которые оказывают услуги или занимаются деятельностью, такой как переводы виртуальных активов, которые по своему функциональному назначению аналогичны электронным переводам. Странам следует применять требования Рекомендации 16 независимо от того, выражены ли средства, используемые в традиционных электронных переводах или переводах виртуальных активов в фиатной валюте или в виртуальных активах. Однако страны могут установить минимальную пороговую сумму для переводов виртуальных активов в размере 1000 долларов США/ евро с учётом рисков, связанных с различными видами виртуальных активов и охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами.
113. Следовательно, требования Рекомендации 16 должны распространяться на ПУВА, когда их операции, либо в фиатной валюте, либо в виртуальных активах, включают: (а) традиционные электронные переводы; или (b) переводы виртуальных активов или другие связанные с ними операции с передачей сообщений между ПУВА и другим подотчётным субъектом (например, между двумя ПУВА или между ПУВА и другим подотчётным субъектом, таким как банк или иное финансовое учреждение). В последнем сценарии (т.е. в случае операций по переводу виртуальных активов) страны должны рассматривать все переводы виртуальных активов в качестве трансграничных электронных переводов (в соответствии с Пояснительной запиской к Рекомендации 16), а не в качестве внутренних электронных переводов, исходя из трансграничного характера деятельности, связанной с виртуальными активами, и деятельности провайдеров услуг виртуальных активов.
114. Как указано в пункте 7(b) Пояснительной записке к Рекомендации 15, все требования, установленные в Рекомендации 16, распространяются на ПУВА или иных подотчётных субъектов, участвующих в переводах виртуальных активов. Это включает обязательства по получению, хранению и передаче требуемой информации об отправителях и получателях для выявления и направления сообщений о подозрительных операциях, контроля наличия информации, применения мер по замораживанию и запрета на осуществление операций с включёнными в списки лицами и организациями. Таким образом, странам следует обеспечить, чтобы отправляющие учреждения (будь то ПУВА или другие подотчётные субъекты, такие как финансовые учреждения), участвующие в переводах виртуальных активов, получали и хранили требуемую и точную<sup>19</sup> информацию об отправителях и требуемую информацию о получателях и направляли эту информацию получающим учреждениям (ПУВА или другим подотчётным субъектам, таким как финансовые учреждения), если таковые имеются. Кроме того, странам следует обеспечить, чтобы получающие учреждения (будь то ПУВА или другие подотчётные субъекты) получали и хранили требуемую (необязательно точную) информацию об отправителях и требуемую и точную информацию о получателях, как установлено в Пояснительной записке к Рекомендации 16. Требуемая информация включает: (i) имя отправителя (т.е. клиента, отправляющего перевод); (ii) номер счёта отправителя, если в процессе операции использовался такой счёт (например, кошелёк виртуальных активов); (iii) физический (географический) адрес отправителя или номер национального удостоверения личности или идентификационный номер клиента (т.е. не номер операции), который однозначно идентифицирует клиента, отправляющего учреждения, или дата и место рождения; (iv) имя получателя; и (v) номер счёта получателя, если в процессе операции использовался такой счёт (например, кошелёк виртуальных активов). При этом необязательно, чтобы эта информация непосредственно сопровождала переводы виртуальных активов. Эта информация может передаваться либо напрямую, либо опосредованно, как указано в Пояснительной записке к Рекомендации 15.
115. Для стран чрезвычайно важно обеспечить, чтобы провайдеры услуг переводов виртуальных активов (будь то ПУВА или другие подотчётные субъекты) передавали требуемую информацию об отправителях и получателях *незамедлительно и в защищённом режиме*, особенно с учётом оперативного и трансграничного характера переводов виртуальных активов, в соответствии с целями Рекомендации 16 (а также в соответствии с общим требованием Рекомендации 16, согласно которому информация об отправителях и получателях должна «сопровождать [...] электронные переводы» фиатной валюты). В контексте пункта 7(b) Пояснительной записки к Рекомендации 15 термин «*в защищённом режиме*» означает, что провайдеры должны обеспечить защиту целостности и наличия требуемой информа-

<sup>19</sup>См. Глоссарий ФАТФ, в котором содержатся определения конкретных терминов, используемых в Рекомендации 16, в частности, термин «точный» используется для описания информации, которая была проверена на предмет её точности.

ции для содействия в выполнении требований о хранении данных (наряду с другими требованиями) и использования этой информации получающими ПУВА или иными подотчётными субъектами, а также для защиты её от несанкционированного разглашения. Использование этого термина не подразумевает воспрепятствование целям Рекомендации 16 или Рекомендации 9. В контексте пункта 7(b) Пояснительной записки к Рекомендации 15 и с учётом трансграничного характера, глобального распространения и высокой скорости операций с виртуальными активами, термин «незамедлительно» означает, что провайдеры должны направлять требуемую информацию одновременно или параллельно с отправкой перевода. (Дополнительная информация по этим вопросам, применительно к ПУВА и другим подотчётным субъектам, приведена в Разделе IV).

116. Странам следует обязать как отправляющие, так и получающие учреждения в рамках своего национального законодательства предоставлять вышеуказанную требуемую информацию соответствующим органам по их запросам. Кроме того, странам следует обязать как отправляющие, так и получающие учреждения принимать меры по замораживанию и отказывать в совершении операций лицам и организациям, включённым в списки (т.е. проводить проверку клиентов по спискам для выполнения своих обязательств, касающихся адресных финансовых санкций). Соответственно, отправляющее учреждение должно иметь требуемую информацию о своём клиенте – отправителе, а получающее учреждение должно иметь требуемую информацию о своём клиенте – получателе в соответствии с требованиями о надлежащей проверке клиентов, установленных в Рекомендации 10.
117. ФАТФ признаёт, что, в отличие от традиционных электронных переводов фиатной валюты, не в каждом переводе виртуальных активов могут принимать участие (или быть задействованы в начале и конце операции) два подотчётных субъекта, будь то ПУВА или другой подотчётный субъект, такой как финансовое учреждение. В случаях, когда в переводе виртуальных активов принимает участие только один подотчётный субъект либо в начале, либо в конце операции (например, когда отправляющий ПУВА или другой подотчётный субъект отправляет виртуальные активы от лица своего клиента (отправителя) получателю, который не является клиентом получающего учреждения, а является физическим лицом – пользователем виртуальных активов, который получает переводимые виртуальные активы, используя своё собственное программное обеспечение на основе технологии распределённого реестра, такое как бессерверный кошелёк), страны всё равно должны обеспечить, чтобы подотчётный субъект соблюдал требования Рекомендации 16 в отношении своего клиента (отправителя или получателя, в зависимости от обстоятельств). ФАТФ не ожидает, что при отправке виртуальных активов ПУВА и финансовые учреждения будут передавать требуемую информацию пользователям – физическим лицам, которые не являются подотчётными субъектами. Тем не менее ПУВА, получающие перевод виртуальных активов от субъекта, не являющегося ПУВА или иным подотчётным субъектом (например, от физического лица – пользователя виртуальных активов, которое использует своё собственное программное обеспечение на основе технологии распределённого реестра, такое как бессерверный кошелёк), обязаны получать требуемую информацию об отправителе от своего клиента.
118. Аналогичным образом, в настоящее время или в ближайшем будущем могут иметь место случаи, когда в переводах виртуальных активов задействованы «транзитные ПУВА» или иные транзитные подотчётные субъекты, такие как финансовые учреждения, которые содействуют переводам виртуальных активов, выступая в качестве транзитного звена цепочке переводов виртуальных активов. Странам следует обеспечить, чтобы такие транзитные учреждения (будь то ПУВА или иные подотчётные субъекты) также выполняли требования Рекомендации 16, как установлено в Пояснительной записке к Рекомендации 15, в том числе рассматривали все переводы виртуальных активов в качестве трансграничных переводов, на которые распространяются установленные требования. Так же как традиционные транзитные финансовые учреждения, участвующие в традиционных трансграничных электронных переводах фиатной валюты, должны обеспечить сохранение всей требуемой информации об отправителе и получателе, сопровождающей электронные переводы, транзитные ПУВА или другие аналогичные транзитные учреждения, содействующие переводу виртуальных активов, тоже обязаны обеспечить передачу всей требуемой информации по цепочке переводов виртуальных активов, а также хранить необходимые записи и предоставлять информацию соответствующим органам по их запросам. На транзитные учреждения, участвующие в переводах виртуальных активов, также распространяются обязательства, установленные в Рекомендации 16 и касающиеся выявления подозрительных операций, принятия мер по замораживанию и отказа в осуществлении операций с включёнными в списки лицами и организациями – также как и на отправляющих и получающих ПУВА (или иных отправляющих или получающих подотчётных субъектов, которые содействуют осуществлению переводов виртуальных активов).



119. В соответствии с непредвзятым подходом ФАТФ в отношении используемых технологий необязательно, чтобы требуемая информация передавалась в составе (или включалась в состав) самого перевода, осуществляемого по цепочке блоков или иной платформе распределённого реестра. Передача информации получающему ПУВА может осуществляться совершенно отдельно от перевода виртуальных активов по цепочке блоков или другому распределённому реестру. В целях передачи требуемой информации могут использоваться любые технологии или программные решения при условии, что такие решения позволяют отправляющим и получающим учреждениям выполнять требования Рекомендации 16 (и, конечно, не мешают им соблюдать другие обязательства в области ПОД/ФТ, предусмотренные в Рекомендациях ФАТФ). Странам следует взаимодействовать с частным сектором в целях поиска путей возможного применения имеющихся технологий или возможных решений для выполнения требований Рекомендации 16. (Дополнительная информация для провайдеров и других подотчётных субъектов в контексте Рекомендации 16 приведена в Разделе IV).
120. В соответствии с **Рекомендацией 17** страны могут разрешить подотчётным субъектам полагаться на третьи стороны для представления хозяйствующих субъектов и/или для осуществления части процесса НПК, включая установление и проверку личности клиентов. При этом такие третьи стороны должны быть регулируемы субъектами, подлежащими надзору или контролю в целях ПОД/ФТ со стороны компетентных органов, а также должны иметься меры, обеспечивающие выполнение такими третьими сторонами требований, касающихся надлежащей проверки клиентов и хранения данных.
121. Страны могут позволить ПУВА выступать в качестве третьей стороны в соответствии с их статусом, предусмотренном в Рекомендации 15. Помимо проверки того, что на третьи стороны распространяется режим регулирования, подотчётные субъекты также должны выбирать третьи стороны с учётом рисков. В случае ПУВА, выступающих в качестве третьих сторон, страны и подотчётные субъекты должны учитывать риски, потенциально представляемые такими третьими сторонами, характер их деятельности или операций, клиентскую базу или целевые рынки ПУВА, выступающих в качестве третьих сторон, и их бизнес-партнёров при необходимости. В случае, когда один ПУВА полагается на другого ПУВА для представления хозяйствующих субъектов или для осуществления надлежащей проверки клиентов, такая передача обязанностей между ПУВА, особенно в контексте переводов виртуальных активов, должна осуществляться в соответствии с требованиями Рекомендации 16.
122. В соответствии с **Рекомендацией 18** страны должны обязать подотчётных субъектов, таких как ПУВА, иметь меры внутреннего контроля для выработки и реализации эффективной политики и процедур в целях ПОД/ФТ и обеспечения качественного управления рисками, связанными с их деятельностью, отделами, филиалами и дочерними компаниями внутри страны и за рубежом, если имеются. Такие меры внутреннего контроля должны включать: надлежащее управление с чётким распределением обязанностей в сфере ПОД/ФТ и назначением ответственных сотрудников, отвечающих за обеспечение выполнения установленных требований, из числа руководства; меры контроля для обеспечения добросовестности сотрудников, которые должны реализовываться в соответствии с действующим местным законодательством; постоянное обучение сотрудников; и (внешнюю или внутреннюю) независимую службу аудита для проверки надлежащего функционирования системы.
123. В соответствии с **Рекомендацией 19** страны должны обязать подотчётных субъектов, таких как ПУВА, применять усиленные меры для надлежащей проверки деловых отношений и операций с физическими и юридическими лицами из стран, представляющих повышенный риск, в том числе из стран, в отношении которых ФАТФ призывает применять усиленные меры проверки. Это особенно касается деятельности, связанной с виртуальными активами, и ПУВА, учитывая трансграничный характер их деятельности.
124. **Рекомендация 20** предписывает всем финансовым учреждениям, которые подозревают или имеют разумные основания подозревать, что средства являются доходом от преступной деятельности или связаны с финансированием терроризма, оперативно сообщать о своих подозрениях в соответствующие ПФР. В этой связи странам следует обеспечить, чтобы ПУВА, а также любые другие подотчётные субъекты, занимающиеся охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами, направляли сообщения о подозрительных операциях. (Дополнительная информация по этому вопросу в контексте ПУВА и других подотчётных субъектов приведена в Разделе IV).

125. В соответствии с пунктом 7 Пояснительной записки к Рекомендации 15 в части, касающейся применения предупредительных мер, и, как указано выше в контексте Рекомендации 16, странам также следует обязать ПУВА выполнять все соответствующие требования Рекомендации 16 в странах, в которых они осуществляют свою деятельность. (Дополнительная информация по этому вопросу также приведена в Разделе IV).
126. В некоторых юрисдикциях, в которых уже установлены комплексные требования в целях ПОД/ФТ для ПУВА и других подотчётных субъектов, занимающихся деятельностью с виртуальными активами, сообщения о подозрительных операциях, в которых идет речь о виртуальных активах, оказались бесценными для содействия расследованиям, проводимым правоохранительными органами, а также для повышения возможностей ПФР лучше понять и анализировать как провайдеров, так и деятельность в сфере виртуальных активов<sup>20</sup>. Странам следует рассмотреть необходимость внесения изменений и дополнений в существующие механизмы или формы направления сообщений с тем, чтобы провайдеры или другие подотчётные субъекты сообщали о конкретных признаках, которые могут быть связаны с деятельностью с виртуальными активами. К числу таких признаков относятся идентификаторы устройств, IP-адреса с соответствующими отметками времени, адреса кошельков виртуальных активов; и идентификаторы конкретных транзакций.
127. **Рекомендация 21** касается запрета на предупреждение и мер по обеспечению конфиденциальности, которые распространяются на финансовые учреждения в рамках Рекомендаций ФАТФ. Странам следует также распространить эти меры на ПУВА, как указано в пункте 7 Пояснительной записки к Рекомендации 15 в части, касающейся применения предупредительных мер. В соответствующих случаях ПУВА, их директора, должностные лица и сотрудники должны быть законодательно защищены от уголовной и гражданско-правовой ответственности за нарушение любых ограничений на раскрытие информации, а им должно быть законодательно запрещено сообщать (или «предупредить») о направлении СПО, как установлено в Рекомендации 21.

#### *Прозрачность и бенефициарное владение юридическими лицами и образованиями*

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

#### *Оперативная и правоохранительная деятельность*

129. **Рекомендация 29.** Сообщения о подозрительных операциях, направляемые провайдерами услуг виртуальных активов (или другими подотчётными субъектами, такими как традиционные финансовые учреждения, которые могут осуществлять деятельность в сфере виртуальных активов или участвовать в охваченной требованиями деятельности, связанной с виртуальными активами) в соответствии с Рекомендацией 20, должны направляться в ПФР. Кроме того, подразделения финансовой разведки должны иметь возможность получать дополнительную информацию у подотчётных субъектов в юрисдикции, в том числе у ПУВА, а также должны иметь своевременный доступ к финансовой, административной и правоохранительной информации, которая необходима им для надлежащего осуществления своих функций.
130. Обращаем внимание пользователей данного Руководства на то, что требования Рекомендации 30 рассмотрены выше в разделе, в котором используются термины, касающиеся средств или стоимости, в рамках анализа, применительно к каждой отдельной Рекомендации.

<sup>20</sup> Например, сообщения о подозрительных операциях, направленные как депозитарными учреждениями, так и ПУВА (особенно провайдерами по обмену виртуальных активов) позволили американским правоохранительным органам принять соответствующие меры в 2017 году в отношении ВТС-е – Интернет-биржи, осуществлявшей обмен фиатных валют, а также виртуальных активов, и содействовавшей осуществлению операций, связанных с программами-вымогателями, взломом компьютеров, хищением персональных данных, налоговым мошенничеством, коррупцией должностных лиц и незаконным оборотом наркотиков. Полученные СПО помогли правоохранительным органам США установить адреса кошельков виртуальных активов, использовавшихся ВТС-е, и выявить различные направления незаконной деятельности, осуществлявшейся через эту биржу.

131. **Рекомендация 31.** Также как и в случае финансовых учреждений и УНФПП, страны и компетентные органы должны иметь возможность получать доступ ко всем необходимым документам, включая полномочия на использование принудительных мер для получения данных, имеющихся в распоряжении ПУВА. В странах должны иметься эффективные механизмы для установления того, имеют или контролируют ли физические или юридические лица, такие как ПУВА, счета или кошельки виртуальных активов, а также механизмы, обеспечивающие компетентные органы процедурой идентификации активов, в том числе виртуальных активов, без предварительного уведомления их владельцев. Применение Рекомендации 31 особенно важно для стран и их компетентных органов в целях выявления и снижения рисков ОД/ФТ, обусловленных охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами, и ПУВА.
132. **Рекомендация 32.** Юрисдикциям следует использовать риск-ориентированный подход при решении вопроса о том, следует ли распространить положения Рекомендации 32 на охваченную требованиями деятельность, связанную с виртуальными активами, и на ПУВА. В частности, в рамках риск-ориентированного подхода юрисдикциям следует рассмотреть: (а) подпадает ли деятельность ПУВА и деятельность с виртуальными активами под параметры перевозки физических денежных инструментов; и (b) как требования о декларировании и системы выявления трансграничного перемещения таких активов будут работать на практике, а также как они будут снижать риски ОД/ФТ в их юрисдикциях.
133. Так же как и в случае Рекомендации 30, обращаем внимание пользователей данного Руководства на то, что требования **Рекомендации 33** рассмотрены выше в разделе, в котором используются термины, касающиеся средств или стоимости.
134. **Рекомендация 34** является важным элементом подхода стран к выявлению и снижению рисков ОД/ФТ, связанных с деятельностью с виртуальными активами и ПУВА, а также в отношении самих виртуальных активов. Соответствующие компетентные органы должны разрабатывать руководства и предоставлять обратную связь, которая поможет ПУВА (а также другим подотчётным субъектам, в том числе традиционным финансовыми учреждениям) в применении национальных мер для противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма и, в частности, в выявлении и направлении сообщений о подозрительных операциях как по обмену виртуальных активов на фиатную валюту, так и по обмену одних виртуальных активов на другие виртуальные активы.

### *Международное сотрудничество*

135. **Рекомендации 36–40.** С учётом трансграничного и мобильного характера деятельности, связанной с виртуальными активами, и деятельности сектора ПУВА, международное сотрудничество и реализация требований, установленных в Рекомендациях 36 – 40, странами и компетентными органами имеет чрезвычайно важное значение. Особенно это касается мер, предусмотренных в отношении стран и компетентных органов в Рекомендациях 37 – 40. Более того, эффективное выполнение требований, касающихся международного сотрудничества, является важным для ограничения возможностей провайдеров услуг виртуальных активов в одной юрисдикции поучить несправедливое конкурентное преимущество над другими провайдерами в других юрисдикциях, в которых, возможно, действует более жесткий режим регулирования. Это также важно для ограничения возможностей по переменному использованию услуг провайдеров виртуальных активов в разных юрисдикциях или избежания использования различий в нормативной базе разных юрисдикций в свою пользу.
136. Признавая, что для эффективной регулирующей, надзорной и правоприменительной деятельности в отношении сектора ПУВА требуется глобальный подход и единая (одинаковая) нормативная база во всех юрисдикциях, в пункте 8 Пояснительной записки к Рекомендации 8 подчёркнута важность применения положений Рекомендаций 37 – 40 в целях снижения рисков ОД/ФТ, связанных с виртуальными активами, охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами и ПУВА. В странах должны иметься инструменты, необходимые для сотрудничества друг с другом и оказания взаимной правовой помощи (Рекомендация 37); содействия в выявлении, замораживании, аресте и конфискации доходов и средств совершения преступлений, которые могут принимать форму виртуальных активов, а также других традиционных активов, связанных с деятельностью ПУВА (Рекомендация 38); и оказания эффективного содействия в экстрадиции в контексте преступлений, связанных с виртуальными активами, или преступников, занимающихся незаконной деятельностью (Рекомендация 39), наряду с другими возможностями по международному сотрудничеству.

137. Также как в случае других Рекомендаций, в которых используются термины, касающиеся средств или стоимости, странам следует применять конфискацию и обеспечительные меры в отношении «легализованного имущества, доходов, средств, использовавшихся или предназначавшихся для использования в целях отмывания денег, свершения предикатных преступлений или финансирования терроризма, или имущества эквивалентной стоимости» в контексте виртуальных активов.
138. В пункте 8 Пояснительной записки к Рекомендации 15 также содержатся конкретные требования, согласно которым органы, отвечающие за надзор за деятельностью ПУВА, должны оперативно и конструктивно обмениваться информацией со своими зарубежными партнёрами, независимо от характера или статуса надзорных органов и различий в номенклатуре или статусе ПУВА. (См. также подразделы 3.1.4 и 3.1.8 выше).
139. Международное сотрудничество также является актуальным в контексте ПУВА, которые обращаются за регистрацией или лицензий в одной юрисдикции, но предоставляют продукты или услуги за рубеж клиентам, находящимся в других юрисдикциях. Важно, чтобы ПФР сотрудничали и своевременно обменивались со своими партнёрами информацией, касающейся соответствующих СПО, особенно в отношении трансграничной деятельности с виртуальными активами или операций/деятельности ПУВА. Достаточный надзор и контроль со стороны регулирующих органов за ПУВА, осуществляющих деятельность в их юрисдикции, позволит странам оказывать более эффективную помощь в расследованиях и другое содействие в рамках международного сотрудничества в сфере виртуальных активов. В настоящее время отсутствие регулирования и недостаточные возможности для расследований в большинстве стран могут являться препятствиями, ограничивающими возможности стран оказывать полноценное содействие и помощь в рамках международного сотрудничества. Кроме того, во многих странах отсутствует законодательство, позволяющее ввести уголовную ответственность за определённую деятельность по отмыванию денег и финансированию терроризма, связанную с виртуальными активами, что может ограничить возможности таких стран по оказанию эффективной взаимной правовой помощи в ситуациях, когда требуется обоюдное признание деяния преступлением.

#### *УНФПП, участвующие или осуществляющие охваченную требованиями деятельность с виртуальными активами*

140. Если УНФПП участвует в деятельности, связанной с виртуальными активами (например, если казино предлагает игры с использованием виртуальных активов или занимается другой деятельностью с виртуальными активами или предлагает продукты или услуги на основе виртуальных активов), страны должны распространить на таких субъектов все меры, предусмотренные в отношении ПУВА в Рекомендациях ФАТФ. Странам следует учитывать, например, что в Рекомендациях 22 и 23 установлены требования по надлежащей проверке клиентов, хранению данных и другие требования для определённых видов УНФПП в перечисленных ситуациях, а именно для: (а) казино; (b) риелторов; (c) торговцев драгоценными металлами и камнями; (d) адвокатов, нотариусов, других независимых юристов и бухгалтеров; и (e) провайдеров услуг траста и компаний. В Рекомендации 22 конкретно указано, что требования, установленные в Рекомендациях 10, 11, 12, 15 и 17, распространяются на УНФПП. Таким образом, при рассмотрении того, как осуществлять регулирование и надзор и применять предупредительные меры в отношении УНФПП, осуществляющих деятельность с виртуальными активами, странам следует обратиться к применению требований Рекомендаций 10, 11, 12, 15 и 17, помимо других Рекомендаций, относящихся к ПУВА, а также применять меры по обеспечению выполнения требований, касающихся НПК, хранения данных, и другие соответствующие меры.
141. Аналогичным образом, Рекомендация 28 предписывает странам и компетентным органам распространить на УНФПП регулятивные и надзорные меры, предусмотренные в Рекомендациях ФАТФ. Как указано выше, страны должны распространить на ПУВА, включая УНФПП, осуществляющих деятельность с виртуальными активами, режим надзора и регулирования на уровне финансовых учреждений, а не на уровне надзора за УНФПП. Если УНФПП участвуют в охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами (например, если казино предлагает продукты или услуги на основе виртуальных активов или занимается охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами), страны должны установить более жёсткий режим надзора за такими УНФПП (например, ввести дополнительные меры, помимо обычного надзора за УНФПП) в соответствии с повышенным уровнем надзора за всеми ПУВА, что соответствует уровню регулирования и надзора за финансовыми учреждениями, как установлено в Рекомендациях 26 и 27. В этих случаях субъект

будет, по существу, являться ПУВА, осуществляющим конкретную финансовую деятельность, а не УНФПП, независимо от того, какой термин или название используется в стране для обозначения такого субъекта, учреждения или провайдера продуктов или услуг. Использование странами такого подхода поможет обеспечить одинаковые условия для регулирования сектора ПУВА во всём мире, а также обеспечить надлежащий уровень надзора за ПУВА, соответствующий видам осуществляемой ими деятельности.

## Риск-ориентированный подход к надзору или контролю за ПУВА

### Понимание рисков ОД/ФТ

142. Целью применения риск-ориентированного подхода в области ПОД/ФТ является выработка мер по предупреждению и снижению рисков, соответствующих рискам ОД/ФТ, выявленным странами и соответствующими подотчётными субъектами. В случае надзора риск-ориентированный подход относится к тому, как надзорные органы распределяют свои ресурсы. Это также относится к исполнению своих функций надзорными органами таким образом, чтобы это содействовало применению риск-ориентированного подхода провайдерами услуг виртуальных активов.
143. Эффективный риск-ориентированный режим должен отражать подход страны к выработке политики законов и нормативных актов. Национальная политика и нормативно-правовая база должна также отражать более широкий спектр политических целей, преследуемых страной в финансовом секторе, включая задачи по охвату всех слоёв населения финансовыми услугами, обеспечению финансовой стабильности и финансовой целостности и финансовой защите потребителей, а также учитывать такие факторы как рыночная конкуренция. Степень, в которой провайдерам услуг виртуальных активов позволено применять риск-ориентированный подход в рамках национального режима, также должен отражать характер, разнообразие и зрелость сектора ПУВА и характер существующих в нём рисков, а также риски ОД/ФТ, обусловленные отдельными ПУВА и конкретными видами продуктов, услуг или деятельности, связанной с виртуальными активами.
144. Надзорным органам также следует выработать глубокое понимание рынка ПУВА, его структуры и роли в финансовой системе и экономике страны с тем, чтоб более обоснованно оценивать риски, существующие в этом секторе. Это может потребовать выделения средств на обучение, укрепление кадрового состава и другое ресурсное обеспечение для того, чтобы сотрудники надзорных органов обладали практическими навыками и знаниями, необходимыми для регулирования и надзора за провайдерами и деятельностью в сфере виртуальных активов, описанных в бизнес-моделях и услугах, связанных с виртуальными активами, в начале данного Руководства.
145. Надзорным органам следует использовать различные источники для выявления и оценки рисков ОД/ФТ, обусловленных продуктами, услугами и деятельностью, связанной с виртуальными активами, а также рисков, связанных с провайдерами услуг виртуальных активов. Такие источники должны включать, но не только, национальные или секторальные оценки рисков, внутренние или международные типологии и опыт и знания надзорных органов, руководства ПФР, а также обратную связь. Если компетентные органы в недостаточной степени понимают сектор ПУВА или более широкую сферу деятельности, связанной с виртуальными активами, в своей стране, возможно, им следует провести более предметную оценку рисков в секторе ПУВА и/или в сфере обращения виртуальных активов. Это поможет выработать понимание соответствующих рисков ОД/ФТ на национальном уровне и будет содействовать оценкам на уровне отдельных субъектов, которые должны проводиться самими провайдерами услуг виртуальных активов.
146. Доступ к информации о рисках ОД/ФТ является основополагающим элементом эффективного риск-ориентированного подхода. В соответствии с требованиями Рекомендации 1 (см. пункт 3 Пояснительный Записки к Рекомендации 1) страны, в том числе компетентные органы, должны на постоянной основе принимать соответствующие меры по выявлению и оценке рисков отмывания денег и финансирования терроризма в стране для того, чтобы предоставлять информацию для оценок рисков ПОД/ФТ, проводимых финансовыми учреждениями и УНФПП, включая ПУВА. Страны, в том числе компетентные органы, должны поддерживать актуальность оценок и иметь механизмы для представления соответствующей информации о результатах всем соответствующим компетентным органам, финансовым учреждениям и УНФПП, включая ПУВА. Если некоторые субъекты сектора ПУВА, возможно, обладают ограниченными возможностями по выявлению рисков ОД/ФТ, обусловленных продуктами, услугами иди деятельностью, связанной с виртуальными активами, страны,

в том числе надзорные органы, должны провести работу в секторе для понимания существующих в нём рисков и оказания содействия субъектам частного сектора в выработке собственного понимания рисков. В зависимости от возможностей сектора ПУВА может потребоваться общая или более подробная информация и адресная поддержка.

147. При рассмотрении отдельных ПУВА или конкретных продуктов, услуг или видов деятельности, связанных с виртуальными активами, надзорным органам следует учитывать уровень риска, связанного с продуктами и услугами ПУВА, бизнес-моделями, системами корпоративного управления, финансовой и бухгалтерской информацией, каналами поставки, характеристиками клиентской базы, географическим расположением, странами, в которых осуществляется деятельность, и уровнем реализации ПУВА мер в целях ПОД/ФТ, а также риски, связанные с конкретными «токенами» или продуктами на основе виртуальных активов, которые потенциально могут маскировать операции или снижать возможности ПУВА и надзорных органов применять эффективные меры в целях ПОД/ФТ. Надзорные органы также должны обращать внимание на меры контроля, реализуемые ПУВА, в том числе на качество их политики по управлению рисками или на функционирование их механизмов внутреннего контроля. Другая информация, которая может являться актуальной в контексте ПОД/ФТ, включает профессиональную пригодность и добросовестность руководителей ПУВА и наличие комплаенс-служб (служб обеспечения выполнения установленных требований и обязательств).
148. Часть вышеуказанных сведений может быть получена через органы пруденциального надзора в странах, в которых на ПУВА или других подотчётных субъектов, осуществляющих охваченную требованиями деятельность с виртуальными активами, распространяются нормы пруденциального регулирования (т.е. если ПУВА являются традиционными финансовыми учреждениями, на которые распространяются основополагающие принципы<sup>21</sup>, такими как банки, страховые компании, провайдеры услуг по операциям с ценными бумагами или инвестиционные компании), что обеспечивает надлежащий обмен информацией и сотрудничество между органами пруденциального надзора и органами надзора в целях ПОД/ФТ, особенно если ответственность распределена между различными ведомствами. В рамках других моделей регулирования, которые предусматривают, например, лицензирование или регистрацию ПУВА на национальном уровне, но при этом ответственность за контроль и реализацию правоприменительных мер разделена на государственном уровне между различными органами, обмен информацией должен включать обмен результатами проверочных мероприятий.
149. В соответствующих случаях информация, имеющаяся в распоряжении других участников системы, таких как надзорные органы (в том числе зарубежные надзорные органы и органы надзора за платёжными системами и инструментами, а также за ценными бумагами и товарами и их производными инструментами), информация ПФР и правоохранительных органов также может являться полезной для надзорных органов в целях определения того, насколько эффективно ПУВА осуществляют управление рисками ОД/ФТ, которым они подвержены. Некоторые режимы, например, предусматривающие только регистрацию (без тщательной проверки прошлого и репутации), всё равно могут позволить правоохранительным и регулирующим органам знать о существовании ПУВА, их направлениях деятельности, предлагаемых конкретных продуктах или услугах на основе виртуальных активов и/или лицах, имеющих контрольную долю в ПУВА.
150. Надзорные органы должны пересматривать свои оценки рисков как всего сектора ПУВА, так и отдельных провайдеров услуг виртуальных активов на периодической основе, а также в случае существенных изменений положения дел ПУВА или в случае возникновения новых угроз. В Разделе V настоящего Руководства приведены примеры действующей в странах практики надзора за отдельными ПУВА и сектором ПУВА в целом, а также примеры существующих в странах рисков ОД/ФТ, обусловленных конкретными продуктами, услугами или бизнес-моделями, связанными с виртуальными активами.

### *Снижение рисков ОД/ФТ*

151. В соответствии с Рекомендациями ФАТФ надзорные органы должны выделять и сосредотачивать большие объёмы надзорных ресурсов на областях, представляющих повышенный риск ОД/ФТ. Это означает, что надзорные органы должны определить частоту и глубину периодических оценок, исхо-

<sup>21</sup> В рамках Рекомендаций ФАТФ «основополагающие принципы» означают основополагающие принципы эффективного банковского надзора Базельского комитета по банковскому надзору, Цели и принципы регулирования рынка ценных бумаг Международной организации комиссий по ценным бумагам и Принципы страхового надзора Международной ассоциации страховых надзоров.

дя из уровня рисков ОД/ФТ, которым подвержен сектор ПУВА и отдельные провайдеры услуг виртуальных активов. Надзорным органам следует уделять приоритетное внимание потенциальным областями повышенного риска как в рамках отдельных ПУВА (например, уделять повышенное внимание конкретным продуктам, услугам или направлениям деятельности ПУВА, таким как конкретные продукты или услуги, связанные с виртуальными активами, например, криптовалюта, обеспечивающая повышенную степень анонимности, или «миксеры» и «смесители», которые могут обеспечить дополнительную маскировку операций или снизить возможности ПУВА применять меры НПК), так и в отношении ПУВА, осуществляющих деятельность в конкретных секторах (например, ПУВА, которые только или главным образом содействуют финансовой деятельности по обмену одних виртуальных активов на другие виртуальные активы или предлагают конкретные продукты или услуги на основе виртуальных активов, способствующие маскировке, или ПУВА, которые содействуют переводу виртуальных активов от лица своих клиентов отдельным пользователям, не являющимся клиентами других зарегистрированных субъектов, таких как получающие учреждения). В юрисдикциях, в которых весь сектор ПУВА отнесён к категории повышенного риска, власти всё равно должны понимать и иметь возможность привести некоторые разъяснения и уточнения относительно классификации отдельных ПУВА в рамках сектора, исходя из их клиентской базы, стран, с которыми они имеют отношения, и применяемых ими мер контроля в целях ПОД/ФТ.

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

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

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

и файлов в целях проверки реализации и достаточности оценки рисков провайдерами услуг виртуальных активов, проверку политики и порядка направления сообщений и хранения данных, проверку результатов внутренних аудитов и собеседования с обслуживающим клиентов персоналом, старшими руководителями и членами совета директоров, в соответствующих случаях.

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

### *Общий подход*

155. Надзорные органы должны понимать риски ОД/ФТ, с которыми сталкиваются провайдеры услуг виртуальных активов, или которые связаны с сектором ПУВА. Надзорные органы должны иметь комплексное понимание представляющих повышенный и пониженный риск направлений деятельности или конкретных продуктов, услуг или видов деятельности, связанных с виртуальными активами. При этом надзорные органы должны иметь особо глубокое понимание продуктов, услуг или видов деятельности, связанных с виртуальными активами, которые представляют повышенный риск.
156. Надзорные органы должны обеспечить своим сотрудникам возможность оценки достаточности и соразмерности политики, процедур и мер контроля ПУВА с точки зрения процедур оценки и управления рисками, реализуемых провайдерами услуг виртуальных активов. Для повышения уровня понимания надзорными органами общей действенности и эффективности мер в секторе ПУВА странам следует рассмотреть целесообразность проведения сравнительного анализа программ ПОД/ФТ провайдеров услуг виртуальных активов для вынесения более обоснованного суждения относительно качества мер контроля, реализуемых отдельными ПУВА.
157. В рамках риск-ориентированного подхода надзорным органам следует определить, являются ли программы ПУВА по обеспечению выполнения требований в области ПОД/ФТ и управлению рисками ОД/ФТ достаточными для: (i) выполнения нормативных требований и (ii) надлежащего и эффективного снижения и управления соответствующими рисками. При этом надзорным органам нужно учитывать оценки рисков, проводимые самими провайдерами услуг виртуальных активов. Если ПУВА осуществляют деятельность в нескольких юрисдикциях на основании нескольких лицензий или свидетельств о регистрации, то, учитывая трансграничный характер охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами, надзорный орган, который осуществляет лицензирование или регистрацию ПУВА, являющихся физическими или юридическими лицами, должен учитывать риски, которым подвержены ПУВА, и степень надлежащей минимизации этих рисков.
158. В рамках проводимых проверочных мероприятий надзорные органы должны доводить до сведения ПУВА выявляемые факты и свое мнение относительно мер контроля в целях ПОД/ФТ, реализуемых отдельными провайдерами виртуальных активов. Надзорные органы также должны четко сообщать ПУВА о мерах, которые, как они ожидают, должны реализовываться провайдерами услуг виртуальных активов для выполнения законодательных и нормативных требований. В юрисдикциях, в которых надзор за финансовой деятельностью, связанной с виртуальными активами, может осуществляться несколькими компетентными органами, соответствующие надзорные органы должны взаимодействовать друг с другом при необходимости для эффективного и четкого доведения своих ожиданий до сведения ПУВА, а также других подотчетных субъектов, которые могут осуществлять деятельности с виртуальными активами или предоставлять продукты или услуги на основе виртуальных активов. Это особенно важно в случае ПУВА, осуществляющих различные виды регулируемой деятельности с виртуальными активами (например, оказывающих услуги перевода денег или ценностей на основе виртуальных активов или осуществляющих операции с ценными бумагами, товарами или их производными инструментами на основе виртуальных активов), или в случае финансовой деятельности, связанной с виртуальными активами, которая может регулироваться различными органами банковского регулирования, органами регулирования ценных бумаг и товаров или иными регулирующими органами.



## Руководства

159. Надзорные органы должны доводить до сведения провайдеров услуг виртуальных активов свои ожидания относительно выполнения ПУВА своих законодательных и нормативных обязательств и, при необходимости, могут рассмотреть целесообразность предоставления консультаций соответствующим участникам сектора. Такие руководящие указания могут предоставляться в виде требований высокого уровня, основанных на ожидаемых результатах, риск-ориентированных обязательствах и информации о толковании надзорными органами соответствующих законодательных или нормативных положений, либо в виде более подробных руководств о наилучших способах реализации ПУВА конкретных мер контроля в целях ПОД/ФТ.
160. Надзорные и другие компетентные органы могут использовать руководства и мнения технических экспертов по виртуальным активам для выработки более глубокого понимания соответствующих бизнес-моделей и видов деятельности ПУВА, их потенциальной подверженности рискам ОД/ФТ, а также рисков ОД/ФТ, связанных с конкретными видами виртуальных активов или конкретной охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами. Это также может помочь им вынести более обоснованное суждение относительно существующих или необходимых мер для снижения рисков.
161. Как указано выше, предоставление руководств и обратной связи сектору ПУВА является важным элементом и требованием в рамках Рекомендации 34. Руководства могут включать передовую практику, которая позволит ПУВА проводить оценки и разрабатывать системы снижения и управления рисками для выполнения своих законодательных и нормативных обязательств. Поддержание постоянной и эффективной связи между надзорными органами и ПУВА является важным элементом для успешной реализации риск-ориентированного подхода.
162. Органам, отвечающим за надзор за ПУВА, следует также рассмотреть необходимость и целесообразность поддержания связи с другими регулирующими и надзорными органами для обеспечения согласованного толкования законодательных обязательств ПУВА и содействия установлению равных условий деятельности как между различными провайдерами услуг виртуальных активов, так и между ПУВА и другими подотчётными субъектами, такими как финансовые учреждения и УНФПП. Такое взаимодействие является особенно важным в случаях, когда за надзор отвечают сразу несколько надзорных органов (например, когда орган пруденциального надзора и орган надзора в целях ПОД/ФТ являются разными ведомствами или разными управлениями в составе одного ведомства). Это также особенно актуально в случае ПУВА, которые предоставляют различные продукты или услуги или осуществляют различные виды финансовой деятельности, которые могут относиться к сфере компетенции разных регулирующих или надзорных органов в одной юрисдикции. При этом множество источников руководств не должно предоставлять возможности для использования различий в нормативных базах в свою пользу, не должно создавать пробелы и лазейки и не должно приводить к ненужной путанице среди ПУВА. По возможности, соответствующие регулирующие и надзорные органы юрисдикции должны выпускать совместные руководства.

## Обучение

163. Обучение является важным для сотрудников надзорных органов в целях понимания сектора ПУВА и различных существующих бизнес-моделей. В частности, надзорные органы должны обеспечить подготовку и обучение своих сотрудников для того, чтобы они могли оценивать качество оценки рисков ОД/ФТ, проводимых ПУВА, а также оценивать достаточность, соразмерность, эффективность и действенность политики, процедур и мер внутреннего контроля ПУВА в свете их оценок рисков.
164. Обучение должно позволять сотрудникам надзорных органов выносить обоснованные суждения относительно качества оценок рисков, проводимых ПУВА, а также достаточности и соразмерности мер контроля в целях ПОД/ФТ, реализуемых провайдерами услуг виртуальных активов. Обучение также должно проводиться в целях обеспечения согласованности подхода надзорных органов на национальном уровне в случаях наличия сразу нескольких компетентных надзорных органов или если национальная надзорная модель является сложной или раздробленной.
165. Аналогичным образом, странам следует рассмотреть возможность проведения совместного обучения представителей государственного и частного сектора и их взаимодействия для дальнейшего повышения уровня образования и осведомленности как оперативных и других компетентных органов, так и частного сектора по различным вопросам, касающимся виртуальных активов и деятельности провайдеров виртуальных активов.

### Обмен информацией

166. Обмен информацией между государственным и частным сектором является очень важным и должен быть составной частью национальной стратегии по противодействию ОД/ФТ в контексте виртуальных активов и деятельности провайдеров виртуальных активов. По возможности государственные органы должны предоставлять информацию о рисках для содействия в проведении оценки рисков провайдерами услуг виртуальных активов. Информация, касающаяся рисков в сфере виртуальных активов, которой могут обмениваться государственный и частный сектор, включает следующее:
- (a) Оценки рисков ОД/ФТ;
  - (b) Типологии и способы, используемые лицами, занимающимися отмыванием денег или финансированием терроризма, для незаконного использования ПУВА – конкретные предпочитаемые механизмы (например, перевод или обмен виртуальных активов, либо выпуск виртуальных активов в контексте отмывания денег или финансирования терроризма) или виртуальные активы в более широком плане;
  - (c) Общая обратная связь (комментарии) относительно качества и полезности СПО и других соответствующих сообщений;
  - (d) Информация о подозрительных признаках, касающихся деятельности с виртуальными активами или операций, осуществляемых ПУВА;
  - (e) Конкретные несекретные оперативные данные, в соответствующих случаях и при условии применения соответствующих мер защиты, таких как соглашения о неразглашении и конфиденциальности; и
  - (f) Информация о странах, лицах или организациях, чьи активы или операции подлежат замораживанию в рамках адресных финансовых санкций в соответствии с требованиями Рекомендации 6.
167. Помимо того, странам следует рассмотреть то, как они могут предоставлять информацию частному сектору для содействия лучшему пониманию участниками частного сектора, в том числе ПУВА, характера информационных запросов правоохранительных или других государственных органов, или для содействия в формулировании запросов таким образом, чтобы ПУВА могли предоставлять компетентным органами более точную и конкретную информацию в соответствующих случаях.
168. Национальное сотрудничество и обмен информацией между органами надзора за банковским сектором, сектором ценных бумаг, товаров и производных инструментов и сектором ПУВА; между правоохранительными органами, разведывательными органами, ПФР и органам, отвечающими за надзор за ПУВА; и между ПФР и органом (органами), отвечающим за надзор за сектором ПУВА, также является чрезвычайно важным для эффективного контроля и надзора за провайдерами услуг виртуальных активов.
169. Аналогичным образом, в соответствии с Рекомендацией 40 трансграничный обмен информацией государственными органами и частным сектором со своими международными партнёрами является чрезвычайно важным в секторе ПУВА, учитывая, что деятельность ПУВА носит трансграничный характер и охватывает множество юрисдикций.

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

170. Рекомендации ФАТФ распространяются на страны, а также на ПУВА и других подотчётных субъектов, которые осуществляют охваченную требованиями финансовую деятельность или операции или оказывают услуги, связанные с виртуальными активами («другие подотчётные субъекты»), в том числе на банки, брокеров-дилеров по операциям с ценными бумагами и иные финансовые учреждения. В этой связи в Разделе IV представлены дополнительные руководящие указания конкретно для ПУВА и других подотчётных субъектов, которые могут участвовать в охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами.
171. Помимо выявления, оценки и реализации эффективных мер для снижения рисков ОД/ФТ, как указано в **Рекомендации 1**, ПУВА и другие подотчётные субъекты, в частности, должны применять все предупредительные меры, предусмотренные в Рекомендациях 9 – 21, как указано в Разделе III, в том числе в контексте НПК при осуществлении любой охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами. Аналогичным образом, УНФПП должны знать о своих обязательствах в области ПОД/ФТ при осуществлении охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами, как установлено в Пояснительной записке к Рекомендации 15 и указано в подразделе 3.1.9.
172. Обращаем внимание пользователей данного Руководства на то, что в пунктах ниже, касающихся отдельных предупредительных мер и Рекомендаций ФАТФ, приведены дополнительные конкретные руководящие указания по определённым вопросам для ПУВА и других подотчётных субъектов. Отсутствие отдельных пунктов, посвящённых каждой Рекомендации ФАТФ, в рамках предупредительных мер (как, например, в Разделе III), не означает, что соответствующие Рекомендации или предусмотренные в них предупредительные меры не распространяются на ПУВА и других подотчётных субъектов, участвующих или осуществляющих деятельность, связанную с виртуальными активами.
173. В **Рекомендации 10** установлены требуемые меры НПК, которые финансовые учреждения должны осуществлять в отношении всех клиентов, включая: выявление и проверку личности клиента с использованием документов, данных или информации из надёжных независимых источников; установление бенефициарных владельцев; понимание и получение информации о целях и предполагаемом характере деловых отношений; и проведение постоянной надлежащей проверки деловых отношений и операций.
174. В Рекомендации 10 также описаны ситуации, в которых финансовые учреждения должны применять меры НПК, в том числе при установлении деловых отношений, осуществлении разовых операций на суммы свыше установленного порогового значения (1000 долларов США/ евро в случае операций с виртуальными активами) и осуществлении разовых операций, являющихся электронными переводами средств, как установлено в Рекомендации 16 и Пояснительной записке к ней (на суммы свыше 1000 долларов США/ евро в случае переводов виртуальных активов), когда имеются подозрения в ОД/ФТ, или у финансовых учреждений возникают сомнения в достоверности или достаточности ранее полученных данных о личности клиента. Хотя страны могут установить в рамках своих национальных законодательств минимальную пороговую сумму в размере 1000 долларов США/ евро для операций с виртуальными активами, которые считаются разовыми (как описано в Разделе III), и для переводов виртуальных активов, которые рассматриваются в качестве трансграничных электронных переводов для целей применения Рекомендации 16, следует подчеркнуть, что банки, брокеры-дилеры и другие финансовые учреждения всё равно должны применять предусмотренные меры НПК в случае превышения установленных для них пороговых сумм при осуществлении ими охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами. В случае УНФПП, таких как казино, которые участвуют в охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами, странам следует установить минимальную пороговую сумму в размере 1000 долларов США/ евро для разовых операций, а также для разовых операций, являющихся электронными переводами, как указано в Разделе III и описано ниже. Как отмечено в Разделе III в контексте стран, при формировании порядка осуществления деятельности в процессе приёма клиентов на обслуживание и содействия осуществлению операций, ПУВА должны рассмотреть вопрос о том, каким образом они смогут определить и убедиться в том, что операции на самом деле осуществляются на разовой основе, а не представляют собой цепочку операций (т.е. не являются разовыми).
175. Хотя указанные выше пороговые суммы, в случае превышения которых казино и торговцы драгоценными металлами и камнями обязаны проводить НПК при осуществлении разовых операций, а также разовых

операций, являющихся электронными переводами, составляют 3000 и 15000 долларов США/ евро, соответственно, когда УНФПП участвуют в любой охваченной требованиями деятельности с виртуальными активами или в качестве ПУВА, на них распространяются стандарты НПК, установленные в Пояснительной записке к Рекомендации 15 (т.е. минимальная пороговая сумма для разовых операций, а также для разовых операций, являющихся электронными переводами, составляет 1000 долларов США/ евро).

176. Независимо от характера деловых отношений или операций с виртуальными активами, ПУВА и другие подотчётные субъекты обязаны иметь процедуры НПК, которые они должны эффективно применять и использовать для установления и проверки, с использованием риск-ориентированного подхода, личности клиента, в том числе при установлении деловых отношений с таким клиентом; в случае наличия подозрений в ОД/ФТ, независимо от любых исключений на основании пороговых сумм; а также при возникновении сомнений в достоверности или достаточности полученных ранее идентификационных данных.
177. Как и другие подотчётные субъекты, при проведении НПК в целях выполнения обязательств, установленных в Рекомендации 10, ПУВА должны получать и проверять информацию о личности клиентов, предусмотренную в рамках национального законодательства. Как правило, требуемая информация о личности клиента включает имя клиента и дополнительные идентификационные данные, такие как адрес места жительства, дата рождения и номер национального удостоверения личности (или паспорта). В зависимости от требований национального законодательства провайдером услуг виртуальных активов также рекомендуется собирать дополнительную информацию, которая может помочь им в: проверке личности клиента при установлении деловых отношений (т.е. при приёме на обслуживание); подтверждении личности клиента при предоставлении доступа к счёту; определении направлений деятельности и характера риска клиента и проведении постоянной надлежащей проверки деловых отношений; и снижении рисков ОД/ФТ, связанных с клиентом и его финансовой деятельностью. Такая дополнительная «не базовая» идентификационная информация, которую некоторые ПУВА собирают в настоящее время, может включать, например, IP-адреса с соответствующими отметками времени; данные геолокации; идентификаторы устройств; адреса кошельков виртуальных активов; и идентификаторы конкретных транзакций.
178. При осуществлении охваченной требованиями деятельности, связанной с виртуальными активами, ПУВА должны завершить проверку личности клиентов и информации о бенефициарных владельцах до или в процессе установления деловых отношений<sup>22</sup>.
179. В рамках комплексного рассмотрения информации, полученной в ходе осуществления мер НПК (что может включать «традиционную» информацию и «нетрадиционную» информацию, как описано выше), ПУВА и другие подотчётные субъекты должны быть в состоянии составить профили риска клиентов в соответствующих случаях. Такой «профиль» клиента будет определять степень и вид потенциально требуемого постоянного мониторинга, а также будет обосновывать решение ПУВА о том, следует ли установить, продолжить или прекратить деловые отношения. Профили риска могут применяться на уровне отдельного клиента (например, характер и объёмы торговой деятельности, происхождение депонируемых виртуальных средств и т.д.) или на уровне группы клиентов, если такая группа имеет схожие однородные характеристики (например, клиенты, осуществляющие аналогичные операции с виртуальными активами или использующие одни и те же виртуальные активы). Провайдеры услуг виртуальных активов должны периодически обновлять профили риска деловых отношений со своими клиентами для реализации мер НПК на надлежащем уровне.
180. Если провайдер услуг виртуальных активов обнаружит адреса виртуальных активов, с которыми он решит не устанавливать или не продолжать деловые отношения или не осуществлять операции по причине подозрений в ОД/ФТ, такой ПУВА должен рассмотреть возможность обнародования своего «чёрного списка адресов кошельков» при соблюдении условий и требований законодательства его юрисдикции. Провайдер услуг виртуальных активов должен проверять адреса кошельков своих клиентов и партнеров по такому «чёрному списку» в рамках осуществления постоянного мониторинга. Провайдер услуг виртуальных активов должен провести самостоятельную оценку рисков и определить, требуются ли дополнительные предупредительные меры или меры, направленные на снижение риска, в случае совпадений с адресами из такого списка.
181. ПУВА и другие подотчётные субъекты, занимающиеся охваченной требованиями деятельностью с виртуальными активами, могут скорректировать степень и объём мер НПК, насколько это разрешено или требуется в рамках их национальных нормативно-правовых требований, в соответствии с рисками ОД/ФТ, связанными с отдельными деловыми отношениями, продуктами или услугами и деятельностью с виртуальными активами, как указано выше в части, касающейся применения Рекомендации 1. В связи с вышесказанным, ПУВА и другие подотчётные субъекты должны расширить объём и спектр собираемой информации или степень проверки такой информации в случаях, когда риски, связанные с деловыми отношениями или

<sup>22</sup> См. Также пункт 45 Руководства по виртуальным валютам от 2015 года.

деятельностью с виртуальными активами, являются повышенными, как указано в Разделе III. Аналогичным образом, ПУВА и другие подотчётные субъекты могут упростить реализуемые меры НПК в ситуациях, когда риск, связанный с деловыми отношениями или деятельностью, является пониженным. Однако ПУВА и другие подотчётные субъекты не имеют права применять упрощённые меры НПК или воспользоваться исключением из применения других предупредительных мер только на основании того, что физические или юридические лица осуществляют деятельности или предоставляют услуги, связанные с виртуальными активами, на разовой или очень ограниченной основе (пункт 6(b) Пояснительной записки к Рекомендации 1). Кроме того, не допускается применение упрощённых мер НПК при наличии подозрений в отмывании денег или финансировании терроризма или в предусмотренных случаях, характеризующихся повышенным риском (описание возможных ситуаций, характеризующихся повышенным риском, приведено в Разделе III).

182. Постоянный риск-ориентированный мониторинг означает тщательную проверку операций для определения того, соответствуют ли эти операции имеющейся у ПУВА (или другого подотчётного субъекта) информации о клиенте и характере и цели деловых отношений, в соответствующих случаях. Мониторинг операций также включает выявление изменений в «профиле» клиента (например, изменений в поведении клиента, используемых продуктах и суммах операций) и поддержании «профиля» клиента в актуальном состоянии, что может потребовать применения усиленных мер НПК. Мониторинг операций является важным элементом для выявления потенциально подозрительных операций, в том числе в контексте деятельности с виртуальными активами. Операции, которые не соответствуют ожидаемому поведению клиента, исходя из его «профиля», или отличаются от обычных схем операций, могут потенциально являться подозрительными.
183. Мониторинг должен осуществляться на постоянной основе, но также может быть обусловлен конкретными операциями. В случае осуществления большого объёма операций на постоянной основе использование автоматизированных систем может являться единственным реальным способом мониторинга операций. При этом выявляемые операции должны анализироваться вручную сотрудниками/ экспертами для определения того, являются ли они на самом деле подозрительными. ПУВА и другие подотчётные субъекты должны понимать свои операционные правила, регулярно проверять отсутствие нарушений этих правил, а также проверять то, что они учитывают выявленные риски ОД/ФТ, связанные с виртуальными активами, продуктами или услугами или финансовой деятельностью с виртуальными активами.
184. ПУВА и другие подотчётные субъекты должны корректировать степень и глубину осуществляемого ими мониторинга в соответствии со своей оценкой рисков и соразмерно профилям риска отдельных клиентов. В ситуациях, характеризующихся повышенным риском (как описано в Разделах II и III), должен осуществляться усиленный мониторинг, выходящий за рамки непосредственных операций между ПУВА или их клиентами или партнёрами. Достаточность системы мониторинга и факторы, обуславливающие корректировку уровня мониторинга провайдером услуг виртуальных активов и другими подотчётными субъектами, должны регулярно анализироваться для того, чтобы степень мониторинга постоянно отвечала потребностям их программ управления рисками в целях ПОД/ФТ.
185. Мониторинг в рамках риск-ориентированного подхода позволяет ПУВА и другим подотчётным субъектам устанавливать пороговые суммы или другие пороговые значения для определения деятельности, подлежащей анализу. Определённые ситуации или пороговые суммы/ значения, используемые в этих целях, должны регулярно анализироваться на предмет их достаточности и соответствия установленным уровням риска. ПУВА и другие подотчётные субъекты должны документально оформлять и чётко определять критерии и параметры, используемые для отнесения клиентов к разным категориям и присвоения уровня риска каждой группе клиентов в соответствующих случаях. Критерии, используемые для определения частоты и интенсивности мониторинга разных групп или категорий клиентов (или даже продуктов на основе виртуальных активов), должны также быть прозрачными. В этой связи ПУВА и другие подотчётные субъекты должны надлежащим образом документировать, хранить и предоставлять соответствующим сотрудникам и национальным компетентным органам результаты своего мониторинга, а также любые возникающие и решаемые вопросы и проблемы.
186. **Рекомендация 12.** Что касается национальных публичных должностных лиц<sup>23</sup> и публичных должностных лиц международных организаций<sup>24</sup>, то подотчётные субъекты, такие как ПУВА, должны принимать раз-

<sup>23</sup> «Национальные публичные должностные лица» - физические лица, которым доверены или были доверены внутри страны значительные политические функции, например главы государств или правительств, видные политики, высокопоставленные правительственные, судебные или военные чиновники, старшие руководители государственных корпораций, видные деятели политических партий (Глоссарий ФАТФ).

<sup>24</sup> «Лица, которым доверены или были доверены важные функции международной организацией» - члены старшего руководства, т.е. директора, заместители директоров и члены правления или лица, занимающие эквивалентные должности (Глоссарий ФАТФ).

умные меры для определения того, является ли клиент или бенефициарный владелец национальным ПДЛ или ПДЛ международной организации, а затем оценивать риски, связанные с деловыми отношениями с такими клиентами. В случае представляющих повышенный риск деловых отношений с национальными ПДЛ и ПДЛ международных организаций ПУВА и другие подотчётные субъекты должны принимать дополнительные меры, соответствующие тем, которые предусмотрены в отношении иностранных ПДЛ, включая установление источника благосостояния и источника средств, при необходимости<sup>25</sup>.

187. **Рекомендация 16.** Как указано в Разделе III, провайдеры услуг, осуществляющие деятельность в этой сфере, должны выполнять требования Рекомендации 16, в том числе обязательства по получению, хранению и передаче требуемой информации об отправителях и получателях переводов виртуальных активов для выявления и направления сообщений о подозрительных операциях, применения мер по замораживанию и отказа от операций с включёнными в списки лицами и организациями. Эти требования распространяются как на ПУВА, так и на других подотчётных субъектов, таких как финансовые учреждения, когда они отправляют или получают переводы виртуальных активов от лица клиентов.
188. ФАТФ придерживается непредвзятого подхода к применяемым технологиям и не предписывает провайдерам использовать в обязательном порядке конкретную технологию или программное обеспечение для выполнения требований Рекомендации 16. Как отмечено выше, любая технология или программное обеспечение являются приемлемыми, если они позволяют отправляющему и получающему учреждению (если они участвуют в операции) выполнять свои обязательства в области ПОД/ФТ. Например, техническим решением, используемым для получения, хранения и передачи требуемой информации (в дополнение к выполнению различных других требований, установленных в Рекомендации 16), может являться программа, встроенная в протокол транзакций с виртуальными активами на основе технологии распределённого реестра или работающая на платформе распределённого реестра (например, использование смарт-контракта, мультисигнатуры или любой иной технологии); независимая (т.е. не на основе технологии распределённого реестра) платформа обмена сообщениями или прикладной программный интерфейс; или любые другие эффективные средства, обеспечивающие реализацию мер, предусмотренных в Рекомендации 16.
189. ПУВА и другие подотчётные субъекты, участвующие в переводах виртуальных активов в качестве либо отправляющего, либо получающего учреждения, должны подумать, как они могут использовать существующие коммерчески доступные технологии для выполнения требований Рекомендации 16 и, в частности, требований, установленных в пункте 7(b) Пояснительной записке к Рекомендации 15. Примеры существующих технологий, которые провайдерам следует рассмотреть в качестве основы для идентификации получателей переводов виртуальных активов, а также для передачи требуемой информации об отправителе и получателе в режиме близком к реальному времени до осуществления перевода виртуальных активов на платформе распределённого реестра, включают следующее:
- (a) *Открытые и закрытые ключи*, которые создаются парами для каждого субъекта, участвующего в передаче, и шифруют и дешифруют информацию на начальном этапе передачи так, что только отправитель и получатель могут дешифровать и прочесть информацию. При этом открытый ключ доступен всем, а закрытый ключ известен только создателю ключей;
  - (b) *Соединения TLS/SSL (протокол защиты транспортного уровня/ уровень защищённых сокетов)*, в которых применяются открытые и закрытые ключи между сторонами при установлении соединения, и обеспечивается защита почти всех данных, передаваемых в Интернете, в том числе сообщений по электронной почте, сведений о посещении сайтов в Интернете, логинов и финансовых операций. Таким образом, обеспечивается конфиденциальность и безопасность всех данных, передаваемых между интернет-сервером и веб-браузером;
  - (c) *Сертификаты X.509*, являющиеся цифровыми сертификатами, выдаваемые центрами сертификации (уполномоченными органами), в которых используется стандарт X.509 PKI для проверки того, что открытый ключ принадлежит пользователю, компьютеру или идентификатору услуги, указанному в сертификате. Эти сертификаты широко используются в государственном и частном секторе во всём мире;
  - (d) *Сертификаты атрибутов X.509*, которые могут шифровать атрибуты (такие как имя, дата рождения, адрес и номер удостоверений личности) и криптографически «прикрепляются» к сертификату X.509. Они выдаются центрами (уполномоченными органами) по управлению сертификатами атрибутов;
  - (e) *Технология прикладного программного интерфейса (API)*, которая обеспечивает процедуры, протоколы и инструменты для создания прикладных программ и описывает, как должны взаимодействовать элементы программ; а также

<sup>25</sup> Дополнительная информация о ПДЛ приведена в Руководстве ФАТФ: «Публичные должностные лица» (Рекомендации 12 и 22) от 2013 года.

- (f) Другие коммерчески доступные технологии или потенциальные программы и решения для обмена данными.
190. Как указано в пункте 7(b) Пояснительной записки к Рекомендации 15, чрезвычайно важно, чтобы ПУВА и другие подотчётные субъекты, участвующие в переводах виртуальных активов, передавали требуемую информацию в защищённом режиме, обеспечивающим защиту клиентской информации, касающейся переводов виртуальных активов, от несанкционированного разглашения, и позволяли получающим субъектам эффективно выполнять свои обязательства в области ПОД/ФТ, в том числе выявлять подозрительные переводы виртуальных активов, принимать меры по замораживанию и отказывать в операциях с включёнными в списки лицами и организациями. Кроме того, как подчёркнуто в Разделе III, важно, чтобы провайдеры передавали требуемую информацию незамедлительно, т.е. одновременно или параллельно с отправкой перевода, особенно с учётом трансграничного характера, широкого географического охвата и высокой скорости операций с виртуальными активами.
191. **Рекомендация 18.** Успешное внедрение и эффективное применение риск-ориентированного подхода в целях ПОД/ФТ зависит от эффективного руководства, осуществляемого высшими руководителями, что включает контроль за разработкой и реализацией риск-ориентированного подхода во всём секторе ПУВА. В Рекомендации 18 также содержится требование об обмене информацией внутри групп в соответствующих случаях, особенно в отношении необычных операций или необычной деятельности.
192. ПУВА и другие подотчётные субъекты должны иметь программы и системы в сфере ПОД/ФТ, обеспечивающие надлежащее управление и снижение их рисков. Характер и степень мер контроля в целях ПОД/ФТ будут зависеть от ряда факторов, включая, помимо прочего, характер, масштаб и степень сложности деятельности ПУВА, разнообразие его операций, включая географическое разнообразие, клиентскую базу, характер продуктов и деятельности и степень риска, связанного с каждым направлением деятельности.
193. Рекомендация 20. ПУВА и другие подотчётные субъекты, осуществляющие деятельность с виртуальными активами или предоставляющие продукты и услуги на основе виртуальных активов, должны иметь возможность выявлять для дальнейшего анализа любые необычные или подозрительные движения средств или операции, включая операции, касающиеся или связанные с виртуальными активами, или деятельность, которая иным образом указывает на возможную незаконную деятельность, независимо от того, включают ли операции или деятельность обмен фиатной валюты на фиатную валюту, обмен виртуальных активов на другие виртуальные активы, обмен фиатной валюты на виртуальные активы или обмен виртуальных активов на фиатную валюту. ПУВА и другие подотчётные субъекты должны иметь надлежащие системы, обеспечивающие своевременную тщательную проверку средств или операций с тем, чтобы можно было определять, являются ли средства или операции подозрительными.
194. ПУВА и другие подотчётные субъекты обязаны оперативно сообщать в ПФР о подозрительных средствах и операциях, в том числе в которых задействованы или которые связаны с виртуальными активами и/или провайдерами, в порядке, установленном компетентными органами. Это должно быть отражено в процедурах, устанавливаемых ПУВА и другими подотчётными субъектами для подтверждения своих подозрений и направления, в конечном итоге, сообщений в ПФР. Хотя ПУВА и другие подотчётные субъекты могут использовать политику и процедуры, которые дают основания для возникновения подозрений, исходя их оценки степени риска, они обязаны сообщать о своих подозрениях в ОД/ФТ сразу же после их возникновения, независимо от суммы операции или от того, завершена операция или нет. Таким образом, обязательства ПУВА и других подотчётных субъектов направлять сообщения о подозрительных операциях не зависят от оценки степени риска, и направление сообщения не освобождает их от выполнения других обязательств в области ПОД/ФТ. Кроме того, ПУВА и другие подотчётные субъекты должны выполнять действующие требования, касающиеся направления СПО, даже при осуществлении деятельности сразу в нескольких юрисдикциях.
195. В соответствии с Пояснительной запиской к Рекомендации 15 и в контексте Рекомендации 16, если ПУВА (или другой подотчётный субъект) контролирует как отправляющую, так и получающую сторону средств или электронного перевода виртуальных активов, такой ПУВА или другой подотчётный субъект должен учитывать всю информацию как от отправляющей, так и от получающей стороны для определения того, вызывает ли информация подозрения, и, при необходимости, должен направить СПО в соответствующее ПФР, а также предать ПФР соответствующую информацию об операции. Отсутствие требуемой информации об отправителе или получателе должно учитываться в качестве фактора при оценке того, является ли перевод виртуальных активов или перевод с участием ПУВА подозрительным, и следует ли направить сообщение о таком переводе в ПФР. То же самое касается других подотчётных субъектов, таких как традиционные финансовые учреждения, которые участвуют в переводах, в которых задействованы виртуальные активы или ПУВА.

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

### Обзор подходов юрисдикций к регулированию и надзору за деятельностью, связанной с виртуальными активами, и провайдеров услуг виртуальных активов

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

#### *Италия*

197. В Италии в соответствии с Декретом №231 от 2007 года, с дополнениями и изменениями, внесёнными Законодательным декретом №90 от 2017 года, провайдеры, оказывающие услуги по обмену виртуальных активов на фиатную валюту и обратно («провайдеры услуг по обмену виртуальных валют») включены в категорию субъектов, обязанных выполнять требования в области ПОД/ФТ.

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

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

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

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

202. Начиная с 2015 года Банк Италии предупреждает потребителей о высоких рисках, связанных с покупкой и/или хранением виртуальных активов, а также предупреждает поднадзорные финансовые учреждения о возможных рисках, связанных с виртуальными активами. В частности, Банк Италии выпустил предупреждение для потребителей и информационное письмо для поднадзорных финансовых посредников в январе 2015 года, а также новое предупреждение для потребителей (схожее с предупреждением, выпущенным тремя финансовыми органами ЕС – Европейским управлением по ценным бумагам и рынкам (ESMA), Европейской службой банковского надзора (ЕБА) и Европейской



организацией страхования и пенсионного обеспечения (EIOPA)) в марте 2018 года. В целях усиления взаимодействия с частным сектором итальянское подразделение финансовой разведки выпустило 20 января 2015 года информационное письмо о необычном использовании крипто-активов, адресованное, в частности, финансовым учреждениям (т.е. банкам и платёжным учреждениям), а также организаторам азартных игр. В этом информационном письме была подчеркнута необходимость того, чтобы указанные субъекты обращали повышенное внимание на возможные необычные операции, такие как электронные переводы, депонирование и снятие наличных денег и использование предоплаченных карт в контексте покупки или инвестирования в крипто-активы.

203. Итальянское подразделение финансовой разведки продолжает проводить интенсивный анализ, обращая особое внимание на новые риски и появляющиеся тенденции. В 2019 году было выпущено обновлённое информационное письмо, призванное помочь подотчётным субъектам в выполнении их задач. В частности, Итальянское ПФР повторно выпустило информационное письмо от 2015 года с дополнениями, касающимися необычного использования крипто-активов. В этом письме содержались дополнительные сведения о повторяющихся элементах, операционных методах и характеристиках рисков, связанных с поведением клиентов, которые были выявлены в СПО, касающихся виртуальных активов. В этом информационном письме также содержались конкретные указания о заполнении утверждённой формы СПО, в частности, о представлении данных о ПУВА, операциях, пользователях/ клиентах и кошельках/ счетах.
204. В декабре 2016 года и в июле 2018 года итальянское подразделение финансовой разведки выпустило сборники обезличенных примеров дел, касающихся отмывания денег и финансирования терроризма, выявленных в процессе финансового анализа, включая типологии, связанные с необычным использованием виртуальных активов.

### Норвегия

205. С 15 октября 2018 года на провайдеров услуг виртуальных активов распространяются положения и требования норвежского Закона о противодействии отмыванию денег. В соответствующих пунктах Положения о противодействии отмыванию денег установлено следующее:

#### *Разделы 1 – 3: Применение положений Закона о противодействии отмыванию денег в отношении виртуальной валюты*

- (1) Провайдеры услуг по обмену виртуальной валюты на официальную валюту и обратно являются подотчётными субъектами в значении, определённом в Законе о противодействии отмыванию денег. Соответственно, это также распространяется на услуги по ответственному хранению виртуальной валюты.
- (2) Виртуальная валюта означает средство цифрового выражения стоимости, которое не выпускается центральным банком или государственным органом и необязательно привязано к официальной валюте, и которое не обладает законным статусом валюты или денег, но которое принимается в качестве средства обмена и может переводиться, храниться, покупаться и продаваться в электронном виде.
- (3) Услуги по ответственному хранению виртуальной валюты означают ответственное хранение закрытых криптографических ключей от лица клиентов в целях перевода, хранения или покупки и продажи виртуальной валюты.
- (4) Управление финансового надзора может осуществлять надзор за провайдерами, указанными в пункте 1, на предмет соблюдения ими требований Закона о противодействии отмыванию денег. Следующая информация о провайдере подлежит регистрации:
  - (a) Имя/ название;
  - (b) Вид предприятия и номер организации;
  - (c) Официальный адрес предприятия;
  - (d) Предлагаемые услуги;
- (e) Имя, адрес места жительства и номер удостоверения личности или номер «D» (номер, которой присваивается иностранным гражданам, временно проживающим на территории Норвегии) следующих лиц:
  - (i) Руководителя или лиц, занимающих аналогичную должность;
  - (ii) Членов совета директоров или лиц, занимающих аналогичные должности;
  - (iii) Любых других контактных лиц.

206. По состоянию на июнь 2019 года в Норвегии было зарегистрировано шесть провайдеров услуг виртуальных активов. Кроме того, свыше 20 других ПУВА обратились за регистрацией, но рассмотрение их заявок было отложено по причине недостатков в их политике и процедурах в области ПОД/ФТ. В ноябре 2018 года в Норвегии было закрыто три терминала («банкомата») виртуальных активов в соответствии с изданным Управлением финансового надзора приказом о запрещении продолжения противоправной деятельности, и с тех пор не было открыто ни одного нового терминала. Управление финансового надзора планирует начать проверки в этом секторе. Однако, исходя из заявок на регистрацию, поданных во второй половине 2019 года, очевидно, что в составе зарегистрированных ПУВА и ПУВА, обратившихся за регистрацией, имеется множество субъектов, отличающихся друг от друга по размеру, компетенции, знанию правил в сфере ПОД и уровню профессионализма.

### Швеция

207. В Швеции биткоин и эфириум признаны Управлением финансового надзора в качестве средства платежа с 2013 года. Это означает, что на профессиональных провайдеров услуг по обмену виртуальных валют распространяется режим лицензирования<sup>26</sup>, и после получения лицензии они подлежат надзору в целях ПОД/ФТ. В соответствующем нормативном акте (Положении) не содержится чётких требований, касающихся регулирования деятельности провайдеров услуг по обмену виртуальных активов (поскольку они не указаны конкретно в законе), но косвенно признаётся, что они должны подлежать регулированию. После того, как провайдер услуг по обмену получает лицензию, вся его деятельность (независимо от того, связана ли она с рассматриваемыми виртуальными активами) подлежит регулированию и надзору в целях ПОД/ФТ. Также осуществляется тематический (адресный) надзор. В результате этих мер часть участников сектора прекратила свою деятельность. Провайдеры услуг виртуальных активов направляют СПО в подразделение финансовой разведки, и обратная связь от оперативных органов указывает на то, что преступники предпочитают иметь дело с нерегулируемыми обменниками и биржами в других местах.

### Финляндия

208. Закон о провайдерах услуг виртуальных валют (№572/2019) вступил в силу 1 мая 2019 года. Провайдеры услуг виртуальных активов подлежат регистрации (т.е. должны получить разрешение) в финском Управлении финансового надзора (FIN-FSA)<sup>27</sup>. Те провайдеры, которые уже предоставляли услуги до вступления закона в силу, обязаны зарегистрироваться до 1 ноября 2019 года. Новые субъекты обязаны зарегистрироваться до начала осуществления своей деятельности. Определение ПУВА включает провайдеров услуг по обмену (фиантой валюты на виртуальные активы, одних видов виртуальных активов на другие виртуальные активы, а также виртуальных активов на другие товары, такие как золото), провайдеров услуг по ответственному хранению кошельков и организаторов «первичного предложения монет». Требования по регистрации включают базовую проверку на предмет профессиональной пригодности и добросовестности, требования, касающиеся управления и распоряжения клиентскими средствами, и простые правила, касающиеся рыночного поведения (т.е. обязательства по предоставлению всей соответствующей информации и обязательства по предоставлению правдивой информации). Провайдеры услуг виртуальных активов являются подотчётными субъектами, как определено в Законе о противодействии отмыванию денег (№444/2017), и обязаны выполнять обязательства в области ПОД/ФТ, начиная с 1 декабря 2019 года. Оценки рисков ОД/ФТ, проводимые ПУВА, а также процедуры и указания, касающиеся ПОД/ФТ, проверяются и анализируются в процессе регистрации.

209. Управлению финансового надзора были предоставлены полномочия по выпуску нормативных актов и руководств, касающихся определённых аспектов деятельности ПУВА. Проект нормативного акта, разработанного Управлением финансового надзора, был опубликован для обсуждения 21 мая. В этом проекте содержатся положения, регулирующие вопросы хранения и защиты клиентских денег, а также разделения клиентских денег и собственных средств провайдеров. Также было выпущено Руководства по вопросам выполнения требований нормативного акта по вопросам ПОД/ФТ. Планируется, что итоговый вариант этого нормативного акты будет опубликован этим летом.

210. До принятия Закона Управление финансового надзора проводило работу с организаторами первичного размещения монет в контексте законодательства о рынках ценных бумагах и используемых ими финансовых инструментов. Целью этой работы было установление того, в каких случаях виртуальные активы являются финансовыми инструментами (т.е. обращающимися ценными бумагами). В этих

<sup>26</sup> Это не является комплексным режимом лицензирования в пруденциальном смысле этого слова, но является таковым в целях ПОД/ФТ и включает проверку владельцев и руководителей на предмет их профессиональной пригодности и добросовестности, а также оценку того, будет ли коммерческая деятельность осуществляться в соответствии с нормативными актами в сфере ПОД/ФТ.

<sup>27</sup> [www.finanssivalvonta.fi/en/banks/fintech--financial-sector-innovations/virtuaalivaluutantarjoajat/](http://www.finanssivalvonta.fi/en/banks/fintech--financial-sector-innovations/virtuaalivaluutantarjoajat/)

целях Управление финансового надзора подготовило контрольный перечень, который используется при ответах на все обращения и вопросы, касающиеся первичного размещения монет. Указанный контрольный перечень, а также часто задаваемые вопросы, касающиеся виртуальных активов, размещены на официальном сайте финского Управления финансового надзора<sup>28</sup>.

211. Опыт надзорной деятельности Управления финансового надзора показывает, что в настоящее время провайдеры услуг виртуальных активов проявляют желание и заинтересованы в регулировании и пытаются добиться поддержки своей деятельности со стороны надзорных органов. Трудность, однако, состоит в том, чтобы довести до сведения общественности, что разрешение это не одно и то же, что поддержка. Управление финансового надзора наблюдает коренное изменение подхода провайдеров услуг виртуальных активов к вопросам регулирования. Некоторое время назад они не желали, чтобы их деятельность подлежала регулированию, однако в настоящее время они сами ищут бизнес-модели, в рамках которых на них бы распространялся режим регулирования. Дело в том, что в прошлом ПУВА испытывали затруднения с открытием банковских счетов, что может частично объяснить изменение их отношения к регулированию.

### Мексика

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

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

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

215. В марте 2019 года Центральный Банк опубликовал стандарты, определяющие внутренние операции для кредитных и финтех учреждений, которые прямо или опосредовано осуществляют деятельность с виртуальными активами.

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

217. И, наконец, в конце марта 2019 года были внесены изменения в Распоряжение «Disposiciones de carácter general a que se refiere el Artículo 115 de la Ley de Instituciones Crédito». Эти изменения установили меры и процедуры, которые кредитные учреждения обязаны соблюдать в целях выполнения своих обязательств в области ПОД/ФТ применительно к виртуальным активам.

### Япония

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

219. В рамках процесса регистрации Управление финансового контроля проводит оценку программ ПОД/ФТ заявителей, обращая особое внимание на соответствие оценок рисков заявителей их бизнес планам. Такая оценка проводится путём анализа документов, а также дистанционных и выездных собеседований с заявителями. (По состоянию на март 2019 года было зарегистрировано 19 провайдеров услуг виртуальных активов).

<sup>28</sup> [www.finanssivalvonta.fi/en/banks/fintech--financial-sector-innovations/virtuaalivaluutantarjoajat/frequently-asked-questions-on-virtual-currencies-and-their-issuance-initial-coin-offering/](http://www.finanssivalvonta.fi/en/banks/fintech--financial-sector-innovations/virtuaalivaluutantarjoajat/frequently-asked-questions-on-virtual-currencies-and-their-issuance-initial-coin-offering/)

220. Согласно приказу Управления финансового контроля, провайдеры услуг виртуальных активов обязаны периодически предоставлять отчетность. Управление использует эти отчетные документы для сбора количественной и качественной информации о присутствующих рисках и реализуемых мерах внутреннего контроля. Управление финансового контроля использует собранную информацию для проведения собственных оценок рисков ПУВА и мониторинга их деятельности. По состоянию на март 2019 года японское Управление финансового контроля провело выездные проверки 22 провайдеров услуг виртуальных активов (13 из которых были отнесены к категории ПУВА на тот момент, т.е. являлись субъектами, которые уже осуществляли деятельность с виртуальными активами до вступления в силу измененных законов на основании временных разрешений). По результатам этих проверок Управление финансового контроля вынесло ряд административных предписаний (21 предписание о совершенствовании деловой практики, 6 предписаний о прекращении деятельности и 1 предписание об отказе в регистрации).
221. Управление финансового контроля Японии также тесно взаимодействует с японской Ассоциацией бирж виртуальных валют (саморегулируемой организацией, сертифицированной в 2018 году) в целях оперативного и гибкого реагирования на возникающие вопросы и проблемы, связанные с деятельностью ПУВА. Ассоциация бирж виртуальных активов проводит обучение и осуществляет мониторинг деятельности ПУВА, являющихся её членами, а также разрабатывает правила и руководства по соблюдению обязательств в области ПОД/ФТ. Управление финансового контроля проводит, во взаимодействии с Ассоциацией бирж виртуальных активов, информационно-разъяснительную работу среди ПУВА. Некоторые из этих мероприятий были проведены совместно с другими органами. Эта информационно-разъяснительная деятельность включает обмен информацией и идеями с ПУВА, которые содействуют более полному и эффективному выполнению ими своих обязательств в области ПОД/ФТ.
222. Помимо этого, японское Управление финансового контроля:
- Создало в марте 2018 года «Группу по исследованию деятельности бирж виртуальных валют» в целях изучения мер реагирования, принимаемых субъектами в ответ на различные проблемы, связанные с деятельностью ПУВА. В свете предложений, поступивших по результатам рассмотрения отчёта, подготовленного указанной Группой, Управление финансового контроля внесло в марте 2019 года в Парламент законопроект об изменении законодательных актов. Предложенные поправки включают распространение Закона о платёжных услугах и Закона о предупреждении переводов преступных доходов на провайдеров, оказывающих услуги по ответственному хранению виртуальных активов и введение системы предварительного уведомления о каждом изменении видов виртуальных активов, с которыми осуществляют деятельность ПУВА, с учётом анонимности виртуальных активов.
  - Подготовило и опубликовало в апреле 2019 года списокстораживающих признаков подозрительных операций конкретно для провайдеров услуг виртуальных активов. Эти признаки касаются ряда операций, в которых используются технологии, обеспечивающие анонимность.

### *Соединённые Штаты Америки*

#### *Комплексный и технологически непредвзятый режим регулирования и надзора*

223. В Соединённых Штатах действует комплексный и технологически непредвзятый регулятивный и надзорный режим в целях регулирования и надзора за «цифровыми финансовыми активами»<sup>29</sup> в целях ПОД/ФТ, который распространяется на охваченных требованиями провайдеров и виды деятельности в этой сфере. Этот режим в значительной степени предусматривает регулирование аналогичное тому, которое осуществляется в отношении провайдеров услуг нецифровых активов в рамках действующего режима регулирования в целях ПОД/ФТ, установленного для американских финансовых учреждений. В рамках американского подхода используются инструменты и полномочия различных департаментов и ведомств, включая Сеть по борьбе с финансовыми преступлениями (FinCEN) Министерства финансов США (которая является американским ПФР и отвечает за обеспечение реализации основного закона США о противодействии отмыванию денег – Закона о банковской тайне); Управление по контролю за иностранными активами (OFAC) Министерства финансов США; Налоговое управление (IRS); Комиссию по ценным бумагам и биржам США (SEC); Комиссию по торговле товарными фьючерсами США (CFTC); и другие департаменты и ведомства. В частности, FinCEN, Налоговое управление, Комиссия по ценным бумагам и биржам и Комиссия по торговле товарными фьючерсами обладают регулятивными, надзорными и правоприменительными полно-

<sup>29</sup> С точки зрения властей США, выражение «цифровые финансовые активы» (или «цифровые активы») является комплексным термином, означающим ряд видов деятельности в сфере цифровых финансовых услуг, включая финансовую деятельность с цифровыми валютами (как с национальными цифровыми валютами, так и с цифровыми валютами, которые не эмитируются и не гарантируются национальным правительством, такими как цифровые формы конвертируемых виртуальных валют, наподобие биткойна), а также с цифровыми ценными бумагами, цифровыми товарами или их цифровыми производными инструментами (деривативами).

мочиями для осуществления контроля за определёнными видами деятельности с цифровыми активами, которые включают денежные переводы и торговлю ценными бумагами, товарами или их производными инструментами, или подлежат налогообложению. Указанные ведомства также обладают полномочиями для недопущения противоправного использования цифровых активов в целях осуществления незаконных финансовых операций или уклонения от уплаты налогов.

224. Если лицо (в нормативно-правовой базе США этот термин включает не только физических и юридических лиц) осуществляет определённые виды деятельности с цифровыми активами, то на такое лицо распространяются обязательства в области ПОД/ФТ и другие обязательства. В зависимости от вида деятельности, на лицо или учреждение распространяются надзорные полномочия FinCEN, Комиссии по ценным бумагам и биржам и/или Комиссии по торговле товарными фьючерсами, которые осуществляют регулирование деятельности такого лица в качестве: провайдера услуг денежных переводов; национальной биржи ценных бумаг; брокера-дилера; инвестиционного консультанта; инвестиционной компании; трансфер-агента; уполномоченного оператора фьючерсного рынка; своповой биржи; расчётной организации по производным финансовым инструментам; фьючерсного посредника; оператора товарных пулов; консультанта по торговле на товарных рынках; дилера по свопам; крупного участника рынка своп-сделок; дилера по розничным валютным операциям; или представляющего брокера.
225. Если лицо подпадает под определение «банка» (как он определён в нормативно-правовой базе) то FinCEN и другие федеральные банковские ведомства США (Совет управляющих Федеральной резервной системы, Федеральная корпорация по страхованию депозитов, Управление контролёра денежного обращения и Национальная администрация кредитных союзов) имеют полномочия, иногда параллельно с полномочиями органов банковского регулирования штатов, осуществлять регулирование и надзор за такими лицами, когда они осуществляют финансовую деятельность с цифровыми активами. Кроме того, действующие общие принципы налогообложения распространяются на операции с виртуальными активами, осуществляемыми на территории Соединённых Штатов, поскольку Налоговое управление США относит виртуальные активы к категории имущества.

### **Примеры: Регулирование и надзор (включая лицензирование и регистрацию) за провайдерами услуг, связанных с цифровыми активами, в США**

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

**Деятельность с ценными бумагами.** В случаях, когда цифровые активы классифицированы как ценные бумаги в США, Комиссия по ценным бумагам и биржам обладает регулятивными и правопримени-

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

**Деятельность с товарами и их производными инструментами.** В Соединённых Штатах Америки цифровые активы также могут быть квалифицированы как товары или их производные инструменты, даже если такие цифровые активы не подпадают под категорию ценных бумаг. В этом случае на лиц, осуществляющих деятельность с такими цифровыми активами, распространяется юрисдикция Комиссии по торговле товарными фьючерсами. Комиссия по торговле товарными фьючерсами обладает полными регулятивными полномочиями в отношении производных инструментов цифровых активов, которые не подпадают под категорию ценных бумаг (например, фьючерсных контрактов). Комиссия по торговле товарными фьючерсами осуществляет полномочия по недопущению мошенничества и манипуляций при продаже таких активов, а субъекты, осуществляющие торговые операции с фьючерсами или определёнными другими производными инструментами таких товаров, подлежат регистрации в этой Комиссии. В соответствии с Законом США о товарных биржах и нормативными актами, принятым в его развитие, Комиссия по торговле товарными фьючерсами обладает широкими полномочиями по применению мер в отношении любых лиц или организаций в США и за рубежом, которые причастны или занимаются деятельностью, связанной с мошенничеством или манипуляциями. (Например, дело «США против компании «Bleu Bit Banc»).

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

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

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

226. Правоохранительные органы США используют оперативные финансовые данные, предоставляемые ими Сетью по борьбе с финансовыми преступлениями (FinCEN), для проведения расследований преступлений и правонарушений, связанных с цифровыми активами. Такие оперативные данные (источником которых являются сообщения, получаемые и анализируемые американским ПФР, которое собирает эту информацию и передаёт её компетентным правоохранительным органам США) являются полезными для сбора доказательств преступной деятельности и установления лиц, которые могут быть замешанными в деятельности, связанной с отмыванием денег или финансированием терроризма. Сеть FinCEN имеет доступ к широкому кругу финансовой, административной и правоохранительной информации. Информация, имеющаяся в распоряжение FinCEN, включает два основных блока сведений, которые могут быть полезными для выявления подозрительной деятельности, связанной с отмыванием денег или финансированием терроризма с использованием цифровых активов. Первый блок включает сообщения о подозрительной деятельности (СПД), направляемые традиционными финансовыми учреждениями, такими как, например, банки или брокеры-дилеры по операциям с ценными бумагами, которые переводят фиатную валюту для её конвертации или обмена на цифровые активы на бирже цифровых активов или аналогичных площадках, или которые получают фиатную валюту от биржи цифровых активов или аналогичных площадок, после того, как она (фиатная валюта) была получена в результате конвертации или обмена цифровых активов. Второй блок включает сообщения о подозрительных операциях (СПО), направляемые провайдерами услуг цифровых активов, которые в качестве провайдеров услуг денежных переводов, получают средства и конвертируют их в цифровые активы или предоставляют услуги по хранению и/или торговле или обмену цифровых активов. FinCEN также осуществляет сбор сведений о счетах в зарубежных банках, валюте и денежных инструментах, а также сообщения о валютных операциях, все из которых могут содержать ориентировки и доказательства, необходимые для пресечения преступной деятельности, связанной с цифровыми активами, и уголовного преследования за такую деятельность.
227. Министерства и ведомства США используют жесткие гражданско-правовые и уголовные правоприменительные меры как в рамках административных производств, так и в рамках судопроизводства в федеральных судах для борьбы с незаконной деятельностью, связанной с цифровыми активами. Это включает различные формы условных наказаний, включая предписания о прекращении противоправной деятельности, судебные запреты, решения о возврате незаконно полученных доходов с процентами за период до вынесения судебного решения и денежные штрафы, накладываемые в гражданско-правовом порядке за сознательные нарушения. Это также включает вынесение уголовных приговоров, включающих конфискацию и тюремные сроки<sup>30</sup>. Американские регулирующие и надзорные органы активно взаимодействуют друг с другом, регулирующими органами штатов, Министерством юстиции США и другими правоохранительными органами в целях содействия проводимым расследованиям и судебным преследованиям в сфере цифровых активов.
228. В США имеется широкий спектр уголовных и гражданско-правовых полномочий, политических инструментов и правовых процедур, которые помогают американским государственным ведомствам выявлять незаконную деятельность, связанную с цифровыми активами, связывать операции с конкретными лицами или организациями, снижать угрозы и проводить анализ своих соответствующих функций, касающихся регулирования и проведения уголовных расследований. Для осуществления таких расследований и судебных преследований Министерство юстиции США использует спектр установленных законом уголовных и гражданско-правовых полномочий, в том числе положения федеральных законов, касающихся противодействия отбыванию денег, регистрации провайдеров денежных услуг, требований о хранении данных и документов и направлении сообщений финансовыми учреждениями, а также касающиеся борьбы с мошенничеством, уклонением от уплаты налогов, сбытом контролируемых веществ и других незаконных предметов и услуг, компьютерными преступлениями и финансированием терроризма. Власти США предъявляют обвинения и осуществляют судебные преследования лиц, предоставляющих

<sup>30</sup> Некоторые примеры правоприменительных мер, проведённых расследований и наложенных наказаний включают следующее: денежный штраф, наложенный на компанию «Ripple Labs, Inc.» в рамках гражданского судопроизводства в 2015 году; [Операция «Тёмное золото» \(Dark Gold\)](#), проведённая в 2016 году; денежный штраф, наложенный на компанию «BTC-e» в рамках гражданского судопроизводства, и одновременное предъявление обвинений [Александру Виннику](#) в 2017 году; дело, связанное с финансированием терроризма - «США против Зубия Шахназа» в 2017 году; приговор о лишении свободы [нелицензированного торговца биткоинами](#), вынесенный в 2018 году; и выявление адресов цифровых валют, связанных с участниками схемы по обмену биткоинов, полученных в результате использования программы-вымогателя «SamSam», которые были внесены в санкционный список [Управлением по контролю за иностранными активами \(OFAC\)](#).

услуги пиринговых обменных операций, за нарушения Закона о банковской тайне или отмывание денег, а также находящихся за рубежом лиц и организаций, которые нарушают американские законы, наряду с другими судебными преследованиями, связанными с цифровыми активами.

229. Также как и FinCEN, Комиссия по ценным бумагам и биржам и Комиссия по торговле товарными фьючерсами, Министерство юстиции США обладает широкими полномочиями для судебного преследования провайдеров услуг цифровых активов и лиц, осуществляющих деятельности с цифровыми активами, которые нарушают законодательство США, даже если такие лица не находятся физически на территории Соединённых Штатов. Если операции с цифровыми активами затрагивают, например, финансовую систему, системы хранения данных или другие компьютерные системы на территории США, Министерство юстиции имеет право осуществлять уголовное и судебное преследования лиц, которые отдают распоряжения или осуществляют такие операции. Власти США также вправе осуществлять судебные преследования в отношении находящихся за рубежом лиц, которые используют цифровые активы для ввоза незаконных продуктов или контрабанды на территорию Соединённых Штатов, или которые используют находящихся в США провайдеров услуг цифровых активов или финансовые учреждения в целях отмывания денег. Кроме того, находящиеся за рубежом лица, которые предоставляют незаконные услуги, осуществляют мошеннические действия или совершают кражи у резидентов США, также могут подлежать судебному преследованию за нарушения законодательства США.
230. Управление по контролю за иностранными активами (OFAC), как правило, во взаимодействии с другими американскими ведомствами, накладывает американские финансовые санкции и другие штрафы, в том числе, за нарушения требований о лицензировании и регистрации, все из которых касаются цифровых активов, а также большинства видов других активов. Управление по контролю за иностранными активами чётко заявило, что обязательства по соблюдению американских санкций являются одинаковыми, независимо от того, осуществляется ли операция в виртуальной валюте (будь то в национальной виртуальной валюте или не национальной виртуальной валюте, такой как конвертируемая виртуальная валюта наподобие биткоина) или в традиционной фиатной валюте. Управление по контролю за иностранными активами также чётко заявило, что граждане США и другие лица, находящиеся под юрисдикцией Управления, отвечают за обеспечение того, что они не участвуют в несанкционированных операциях, запрещённых в рамках санкций, вводимых Управлением по контролю за иностранными активами.

### *Ключевая роль международного сотрудничества*

231. Вследствие присущего глобального характера сферы цифровых, деятельность с виртуальными активами, как нельзя, лучше подходит для совершения или содействия совершению преступлений, также носящих транснациональный характер. Клиенты и провайдеры услуг могут осуществлять операции и деятельность, не обращая внимание на национальные границы, что создаёт проблемы для юрисдикций в связи с наличием национальных барьеров. В этой связи для эффективного противодействия преступной деятельности с использованием цифровых активов требуется тесное международное партнёрство.
232. Министерства и ведомства США, особенно американские правоохранительные органы, тесно взаимодействуют со своими зарубежными партнёрами при осуществлении расследований, проведении арестов лиц и наложении арестов на преступные активы в рамках дел, касающихся деятельности с цифровыми активами. Власти США поддерживают развитие таких партнерских отношений в целях содействия проводимым расследованиям, в которых участие сразу нескольких юрисдикций, особенно, если фигурантами таких расследований, являются находящиеся за рубежом лица, провайдеры услуг цифровых активов и транснациональные преступные организации. Запросы о взаимной правовой помощи продолжают оставаться основным механизмом для укрепления сотрудничества. Поскольку лица, занимающиеся незаконной деятельностью, могут быстро уничтожить, распылить или скрыть цифровые активы и связанные с ними доказательства, власти США разработали политику для получения доказательств и задержания активов, находящихся за рубежом, осознавая, что цифровые активы и соответствующие данные об операциях и доказательства, могут храниться или размещаться с использованием технологических средств и процессов, не предусмотренных в рамках действующих законодательных мер и договоров.



## ПРИЛОЖЕНИЕ «А»: РЕКОМЕНДАЦИЯ 15 И ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К НЕЙ 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 (b) использованием новых или разрабатываемых технологий как для новых, так и для уже существующих продуктов. В случае финансовых учреждений такая оценка риска 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 выполнения соответствующих мер, предусмотренных в Рекомендациях ФАТФ.

### Пояснительная записка к Рекомендации 15

1. В целях применения Рекомендаций ФАТФ странам следует рассматривать виртуальные активы в качестве «имущества», «доходов», «средств», «средств или иных активов» или иной «соответствующей стоимости». Странам следует применять соответствующие меры, предусмотренные в Рекомендациях ФАТФ, в отношении виртуальных активов и провайдеров услуг виртуальных активов (ПУВА).
2. В соответствии с Рекомендацией 1 странам следует выявлять, оценивать и понимать риски отмывания денег и финансирования терроризма, исходящие от деятельности, связанной с виртуальными активами, и от деятельности или операций ПУВА. На основе этой оценки странам следует применять риск-ориентированный подход для обеспечения того, чтобы меры по предупреждению или реагированию на отмывание денег и финансирования терроризма соответствовали выявленным рискам. Странам следует требовать, чтобы ПУВА выявляли, оценивали и принимали эффективные меры по снижению собственных рисков отмывания денег и финансирования терроризма.
3. Провайдеры услуг виртуальных активов должны подлежать лицензированию или регистрации. Как минимум, ПУВА должны подлежать лицензированию или регистрации в юрисдикции (юрисдикциях), в которой (которых) они созданы<sup>31</sup>. Если ПУВА является физическим лицом, он должен подлежать лицензированию или регистрации в юрисдикции, в которой находится место осуществления его деятельности. Юрисдикции также могут потребовать, чтобы ПУВА, которые предлагают продукты и/или услуги клиентам на их территории или осуществляют деятельность с их территории, подлежали лицензированию или регистрации в их юрисдикции. Компетентным органам следует принимать необходимые правовые или регулирующие меры для недопущения того, чтобы преступники либо их сообщники могли иметь или являться бенефициарными владельцами значительного или контрольного долевого участия, или занимать руководящие должности в ПУВА. Странам следует принимать меры для выявления физических или юридических лиц, осуществляющих деятельность ПУВА без требуемой лицензии или регистрации и применять в их отношении соответствующие санкции.
4. Страны не обязаны вводить отдельные системы лицензирования или регистрации в отношении физических или юридических лиц, уже имеющих лицензии или зарегистрированных в качестве финансовых учреждений (как определено в Рекомендациях ФАТФ) на их территории, которым в соответствии с такой лицензией или регистрацией разрешается осуществлять деятельность ПУВА, и на которых уже распространяется весь спектр соответствующих обязательств, предусмотренных в Рекомендациях ФАТФ.
5. Странам следует обеспечить, чтобы в отношении ПУВА осуществлялось надлежащее регулирование и надзор или контроль в целях ПОД/ФТ, и чтобы они эффективно применяли соответствующие Рекомендации ФАТФ для снижения рисков отмывания денег и финансирования терроризма, исходящих от виртуальных активов. На ПУВА должны распространяться эффективные системы мониторинга

<sup>31</sup> Указание на создание юридического лица включает учреждение компаний или любой другой используемый механизм.

и обеспечения выполнения национальных требований ПОД/ФТ. Деятельность ПУВА должна подлежать надзору или контролю со стороны компетентного органа (не саморегулируемой организации), который должен осуществлять риск-ориентированный надзор или контроль. Надзорные органы должны обладать достаточными полномочиями для осуществления надзора или контроля и обеспечения соблюдения ПУВА требований по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма, включая право проводить проверки, требовать предоставления информации и применять санкции. Надзорные органы должны иметь полномочия налагать различные дисциплинарные и финансовые санкции, включая полномочия по отзыву, ограничению или приостановке лицензии или регистрации ПУВА в соответствующих случаях.

6. Странам следует обеспечить наличие набора эффективных, соразмерных и сдерживающих санкций, будь то уголовного, гражданского-правового или административного характера, которые могут применяться в отношении ПУВА за невыполнение требований ПОД/ФТ в соответствии с Рекомендацией 35. Эти санкции должны быть применимы не только к ПУВА, но также к их директорам и старшим руководителям.
7. Что касается предупредительных мер, то требования, установленные в Рекомендациях 10 – 21, должны распространяться на ПУВА в соответствии со следующими установленными нормами:
  - (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 получателях<sup>32</sup> переводов виртуальных активов, незамедлительно передавали<sup>33</sup> 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 списки) 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.
8. Странам следует оперативно, конструктивно и эффективно оказывать помощь в максимально возможном объеме в рамках международного сотрудничества 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.

<sup>32</sup> Как определено в пункте 6 Пояснительной записки к Рекомендации 16, или аналогичная информация, применительно к виртуальным активам.

<sup>33</sup> Информация может передаваться либо напрямую, либо опосредованно. Необязательно, чтобы эта информация непосредственно сопровождала переводы виртуальных активов.

## 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 цифровое выражения фиатных валют, ценных бумаг и других финансовых активов, уже охваченных требованиями в других разделах Рекомендаций ФАТФ.

**Провайдер услуг 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 перечисленных ниже видов деятельности или операций для или от имени другого физического или юридического лица:

- (i) Обмен виртуальных активов на фиатную валюту и обратно;
  - (ii) Обмен одной или нескольких форм виртуальных активов на другие виртуальные активы;
  - (iii) Перевод<sup>34</sup> 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.

---

<sup>34</sup> В контексте виртуальных активов «перевод» означает операцию от имени другого физического или юридического лица, в рамках которой осуществляется перемещение виртуального актива с одного адреса или счёта виртуальных активов на другой.