

The FATF logo is a red shield-like shape with a white stylized 'F' and 'A' inside. The text 'FATF' is written in white capital letters above the shield.

FATF

ВТОРОЙ 12-МЕСЯЧНЫЙ АНАЛИЗ
ВЫПОЛНЕНИЯ ПЕРЕСМОТРЕННЫХ
СТАНДАРТОВ ФАТФ, КАСАЮЩИХСЯ
ВИРТУАЛЬНЫХ АКТИВОВ
И ПРОВАЙДЕРОВ УСЛУГ В СФЕРЕ
ВИРТУАЛЬНЫХ АКТИВОВ

The background of the lower half of the page features a complex, futuristic digital illustration. It includes a network of nodes and blocks, with labels such as 'NODE 01', 'NODE 02', 'NODE 04', 'NODE 05', 'BLOCK 01', and 'BLOCK 02'. The nodes are connected by lines, and the blocks are arranged in a sequence. The overall color scheme is dominated by blue and green, with a bright light source at the bottom center creating a lens flare effect. The text 'ИЮЛЬ 2021 ГОДА' is overlaid on the bottom right of this illustration.

ИЮЛЬ 2021 ГОДА



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 (2021), Second 12-month Review Virtual Assets and VASPs, FATF, Paris, France
<https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/second-12-month-review-virtual-assets-vasps.html>

© 2021 FATF/OECD. Все права защищены.

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

Фотография на первой странице: © Gettyimages

Содержание

Краткий обзор.....	2
Введение.....	6
РАЗДЕЛ 1: Работа в сфере виртуальных активов, проведённая ФАТФ с июля 2020 года.....	9
РАЗДЕЛ 2: Ход имплементации пересмотренных стандартов государственным сектором	12
РАЗДЕЛ 3: Ход имплементации пересмотренных стандартов частным сектором.....	20
Реализация «дорожного правила».....	20
Реализация других обязательств в сфере ПОД/ФТ.....	23
РАЗДЕЛ 4: Риски ОД/ФТ и рынок виртуальных активов.....	25
Тенденции использования виртуальных активов в целях ПОД/ФТ.....	26
Параметры рынка пиринговых операций.....	28
Выводы.....	33
РАЗДЕЛ 5: Проблемы, выявленные ФАТФ в связи с пересмотром стандартов и руководства ФАТФ.....	36
Определение виртуальных активов и ПУВА.....	37
Пиринговые операции и посредники, на которых распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ.....	40
Реализация «дорожного правила».....	42
Общий уровень имплементации.....	42
Обязательства, касающиеся противодействия распространению ОМУ.....	44
РАЗДЕЛ 6: Выводы и последующие шаги.....	45
ПРИЛОЖЕНИЕ 1.A: Рекомендация 15, пояснительная записка к рекомендации 15 и определения ФАТФ.....	47
Рекомендация 15 – Новые технологии.....	47
Пояснительная записка к Рекомендации 15.....	47
Глоссарий ФАТФ.....	50

Краткий обзор

1. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) является межправительственной организацией, разрабатывающей и устанавливающей международные стандарты для предотвращения отмывания денег, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения. В июне 2019 года ФАТФ завершила процесс внесения изменений в свои глобальные Стандарты в целях введения чётких обязательств в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) в отношении виртуальных активов и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА), установив новые требования к Рекомендации 15 (Р.15) и добавив новую Пояснительную записку к Рекомендации 15 (ПЗР.15). ФАТФ также согласилась провести 12-месячный анализ в целях оценки выполнения пересмотренных Стандартов юрисдикциями и субъектами частного сектора, а также для мониторинга любых возможных изменений типологий, рисков и рыночной структуры сектора виртуальных активов. ФАТФ опубликовала результаты этого анализа в июле 2020 года и обязалась провести второй 12-месячный анализ к июню 2021 года.
2. В настоящем отчёте представлены установленные факты и выводы по итогам второго 12-месячного анализа, проведённого ФАТФ. В отчёте отмечено, что многие юрисдикции и субъекты сектора ПУВА продолжили добиваться прогресса в выполнении пересмотренных Стандартов ФАТФ, касающихся виртуальных активов и ПУВА, но уровень реализации Стандартов по-прежнему остаётся недостаточным. В этом отношении ещё многое предстоит сделать юрисдикциям, являющимся членами региональных групп по типу ФАТФ (РГТФ). В апреле 2021 года 128 юрисдикций (38 членов ФАТФ и 90 членов РГТФ) сообщили, что достигли прогресса в реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ. В частности, 58 юрисдикций (28 членов ФАТФ и 30 членов РГТФ) указали, что они приняли необходимые законодательные акты для выполнения пересмотренных Стандартов ФАТФ. При этом 52 из этих юрисдикций сообщили, что в их странах действует регулятивный режим, разрешающий деятельность ПУВА, а 6 из этих юрисдикций заявили, что они ввели запрет на деятельность ПУВА. Остальные 70 юрисдикций (10 членов ФАТФ и 60 членов РГТФ) пока ещё не включили требования пересмотренных Стандартов в свое национальное законодательство.
3. С момента завершения первого 12-месячного анализа ФАТФ был достигнут явный прогресс в реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ субъектами государственного сектора. Трудно провести прямое сравнение, поскольку во втором 12-месячном анализе приняло участие большое количество новых юрисдикций. В рамках первого 12-месячного анализа 33 юрисдикции (25 членов ФАТФ и 8 членов РГТФ) сообщили о наличии режима регулирования в целях ПОД/ФТ в отношении ПУВА. По итогам нынешнего анализа установлено, что число таких юрисдикций возросло до 58.
4. Хотя это свидетельствует об определённом прогрессе, уровень имплементации пересмотренных Стандартов ФАТФ пока ещё является недостаточным для того, чтобы можно было установить глобальный режим ПОД/ФТ в отношении виртуальных активов и ПУВА. Отсутствие режима регулирования или недостаточное обеспечение выполнения регулятивных требований в юрисдикциях открывает возможности для недобросовестного использования различий в нормативно-правовых базах разных стран и ведёт к повышению рисков ОД/ФТ. Кроме того, несмотря на определённый прогресс, пока ещё не достигнуты

существенные успехи в реализации «дорожного правила» или в разработке соответствующих технологических решений в глобальном масштабе¹. Тот факт, что юрисдикции не реализуют или в недостаточной степени реализуют «дорожное правило», снижает заинтересованность субъектов частного сектора и особенно ПУВА в инвестировании средств на разработку необходимых технологических решений, а также в инфраструктуру, требующую для обеспечения выполнения «дорожного правила».

5. В отчёте также отмечается стабильный и быстрый рост сектора виртуальных активов с момента пересмотра Стандартов ФАТФ. ФАТФ не видит никаких свидетельств того, что изменения, внесённые в Стандарты в 2019 году, препятствуют внедрению инноваций в этот сектор. А это указывает на то, что более чёткое регулирование и более жёсткие меры контроля в целях ПОД/ФТ на международном уровне могут содействовать коммерческому развитию и широкому признанию этого сектора. ФАТФ отмечает, что тенденции ОД/ФТ в секторе виртуальных активов по большей части не изменились и продолжают оставаться теми же, что указаны в отчёте по итогам первого 12-месячного анализа. В частности, отмечается значительный рост числа случаев использования виртуальных активов для получения выкупа после атак с применением вирусов-вымогателей, а также для мошенничества и отмывания доходов от мошенничества. Масштабы, изощрённость и убытки от атак с использованием вредоносных вирусов-вымогателей, вероятно, возрастут в 2021 году. В отчёте также отмечается неравномерная имплементация пересмотренных Стандартов в мире. При этом наблюдаются две продолжающиеся тенденции. Первая тенденция связана с тем, что необеспечение или недостаточное обеспечение выполнения установленных требований в большом количестве юрисдикций открывает возможности для недобросовестного использования различий в нормативно-законодательных базах разных стран. А вторая тенденция касается того, что ПУВА, инструменты и методы, которые не соответствуют или в недостаточной степени соответствуют установленным требованиям, ведут к повышению степени анонимности при осуществлении операций с виртуальными активами.
6. В отчёте также приведены первые рыночные показатели, касающиеся пиринговых (P2P) операций² с виртуальными активами, определённые на основании данных, полученных от семи аналитических компаний, занимающихся исследованием технологии блокчейн. Эти показатели указывают на то, что переводы значительных объёмов определённых видов виртуальных активов осуществляются посредством проведения пиринговых операций. Доля незаконных переводов виртуальных активов посредством пиринговых операций, похоже, также превышает число незаконных операций, осуществляемых с участием ПУВА, по крайней мере, в части прямых переводов. Однако значительный разброс данных означает отсутствие единого мнения относительно размера сегмента пиринговых операций и связанных с этим рисков ОД/ФТ.
7. Как отмечено в отчёте ФАТФ по итогам первого 12-месячного анализа, в настоящее время нет необходимости вносить дополнения в пересмотренные Стандарты, за исключением технических поправок для распространения недавних изменений ФАТФ, касающихся противодействия финансированию ОМУ, на сектор виртуальных активов и ПУВА.

¹ «Дорожное правило» является одной из ключевых мер ПОД/ФТ, согласно которому ПУВА обязаны получать, хранить и передавать информацию об отправителях и получателях переводов виртуальных активов.

² Пиринговые операции — это операции по переводу виртуальных активов без участия ПУВА или других субъектов, на которые распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ.

Хотя имеется множество вопросов, по которым как юрисдикции, так и субъекты частного сектора хотели бы получить дополнительные разъяснения, эти вопросы касаются главным образом применения Стандартов, а не самих Стандартов. Разрабатываемое ФАТФ пересмотренное Руководство по виртуальным активам и ПУВА поможет юрисдикциям и субъектам частного сектора в выполнении пересмотренных Стандартов. Однако в случае существенных изменений структуры рынка или характера рисков ОД/ФТ, связанных с виртуальными активами и ПУВА (например, в части пиринговых операций), ФАТФ рассмотрит необходимость внесения дополнительных изменений в пересмотренные Стандарты.

8. Таким образом, основные проблемы и трудности по-прежнему касаются реализации Стандартов. В перспективе приоритетом ФАТФ должно стать стимулирование и содействие быстрой и эффективной реализации юрисдикциями пересмотренных Стандартов ФАТФ. Всем юрисдикциям необходимо как можно быстрее имплементировать пересмотренные Стандарты ФАТФ, включая требования, касающиеся «дорожного правила». В этой связи, по результатам данного анализа ФАТФ рекомендуется сделать следующее:

- а. ФАТФ следует уделить повышенное внимание эффективной реализации участниками Глобальной сети действующих Стандартов ФАТФ, касающихся виртуальных активов и ПУВА. Члены ФАТФ, а также участники более широкой Глобальной сети ФАТФ, должны в приоритетном порядке имплементировать пересмотренные Стандарты ФАТФ (Рекомендация 15 и Пояснительная записка к Рекомендации 15). ФАТФ следует опубликовать пересмотренное Руководство по виртуальным активам и ПУВА для участников государственного и частного сектора к ноябрю 2021 года. В этом пересмотренном Руководстве ФАТФ будут содержаться указания относительно: определения виртуальных активов и ПУВА; так называемых стейблкоинов; пиринговых операций; регистрации и лицензирования ПУВА; «дорожного правила» и международного сотрудничества между органами, осуществляющими надзор за ПУВА, что поможет в выполнении пересмотренных Стандартов. Членам ФАТФ, особенно тем, кто является лидером в области регулирования ПУВА в целях ПОД/ФТ, следует взаимодействовать и сотрудничать с частным сектором и другими юрисдикциями для содействия в выполнении пересмотренных Стандартов. Контактной группе ФАТФ по виртуальным активам (КГВА) следует сосредоточиться на оказании поддержки в вопросах реализации пересмотренных Стандартов и обратить особое внимание на меры, которые помогут снизить риски, связанные с использованием виртуальных активов для получения выкупа после атак с применением вирусов-вымогателей. Контактной группе по виртуальным активам следует взаимодействовать с представителями частного сектора после опубликования пересмотренного Руководства ФАТФ и доложить Рабочей группе ФАТФ по разработке политики о прогрессе в реализации пересмотренных Стандартов к июню 2022 года.
- б. ФАТФ следует в приоритетном порядке принять меры для ускорения реализации «дорожного правила» субъектами частного сектора. Для этого членам ФАТФ следует как можно быстрее имплементировать «дорожное правило» в своё национальное законодательство с возможностью поэтапной реализации этого правила, при необходимости. Членам ФАТФ, особенно тем, кто является лидером в области регулирования ПУВА в целях ПОД/ФТ, следует взаимодействовать и сотрудничать с частным сектором и друг с другом для содействия в выполнении этой задачи. Члены ФАТФ обсудят ход реализации «дорожного правила» в рамках опроса, который будет проведён к июню 2022 года.

- с. ФАТФ следует осуществлять мониторинг сектора виртуальных активов и ПУВА на предмет любых существенных изменений или событий, которые могут потребовать дополнительных уточнений или разъяснений Стандартов ФАТФ (в том числе в рамках проекта по подготовке пересмотренного Руководства) с учётом быстро изменяющихся экономических и технологических условий в секторе виртуальных активов. Хотя в данный момент нет необходимости пересматривать Стандарты, ФАТФ следует внести техническую поправку в Пояснительную записку к Рекомендации 15 с тем, чтобы в ней были отражены изменения, внесенные в Рекомендацию 1, касающиеся противодействия финансированию ОМУ.

Введение

9. Появление новых технологий, продуктов и связанных с ними услуг за последние десять лет стало одним из основных изменений в глобальной финансовой системе. Эти новые технологии, продукты и связанные с ними услуги обладают потенциалом для стимулирования инноваций в финансовой сфере, для повышения эффективности и расширения охвата финансовыми услугами всех слоёв населения. Однако в то же самое время они открывают новые возможности для преступников и террористов по легализации своих преступных доходов или финансированию своей незаконной деятельности. В соответствии с риск-ориентированным подходом, который лежит в основе Стандартов ФАТФ, понимание рисков отмывания денег и финансирования терроризма (ОД/ФТ), а также реагирование на выявленные риски является центральным элементом проводимой ФАТФ работы. ФАТФ является межправительственной организацией, разрабатывающей и устанавливающей стандарты для предотвращения отмывания денег, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения.
10. 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. В июне 2015 года ФАТФ выпустила [«Руководство по применению риск-ориентированного подхода в отношении виртуальных валют»](#) в рамках поэтапного подхода к снижению рисков ОД/ФТ, связанных с платёжными продуктами и услугами на основе виртуальной валюты.
11. По мере становления и развития рынка виртуальных активов ФАТФ осознала необходимость дополнительного разъяснения вопросов, касающихся применения Стандартов ФАТФ в отношении виртуальных активов и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. В октябре 2018 года ФАТФ добавила в Глоссарий два новых определения – «виртуальные активы» и «провайдеры услуг в сфере виртуальных активов» (ПУВА), а также внесла дополнения в Рекомендацию 15 (Р.15). Виртуальные активы – это термин, используемый ФАТФ для обозначения криптоактивов и иных цифровых активов. В июне 2019 года ФАТФ утвердила Пояснительную записку к Рекомендации 15 (ПЗР.15) для дополнительного разъяснения того, как требования ФАТФ должны применяться в отношении виртуальных активов и ПУВА (см. **Приложение 1.А**). Эти изменения сопровождалось выпуском нового [«Руководства по применению риск-ориентированного подхода для сектора виртуальных активов и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов»](#). Кроме того, ФАТФ выпустила конфиденциальный «Отчёт о финансовых расследованиях, связанных с виртуальными активами». И, наконец, ФАТФ также внесла изменения и дополнения в свою [«Методологию оценки технического соответствия Рекомендациям ФАТФ и эффективности систем ПОД/ФТ»](#) для отражения пересмотренных Стандартов.
12. После внесения изменений и дополнений в Стандарты, ФАТФ продолжила осуществлять усиленный мониторинг сектора виртуальных активов и хода реализации странами пересмотренных Стандартов (Рекомендация 15/Пояснительная записка к Рекомендации 15). В июле 2020 года ФАТФ завершила 12-месячный [анализ хода выполнения пересмотренных Стандартов ФАТФ, касающихся виртуальных активов и ПУВА](#). Одновременно с опубликованием отчёта по итогам этого анализа ФАТФ также подготовила [доклад по так называемым стейблкоинам для членов «Большой Двдцатки» \(G20\)](#). В этом докладе изложено, как требования пересмотренных Стандартов ФАТФ распространяются на так называемые стейблкоины, а также рассмотрены связанные с этим вопросы ПОД/ФТ.

13. В отчёте ФАТФ по итогам первого 12-месячного анализа сделан вывод о том, что в целом субъекты как государственного, так и частного сектора достигли определённого прогресса в реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ. В нём также отмечено, что на момент проведения анализа отсутствовала очевидная необходимость во внесении дополнительных изменений в пересмотренные Стандарты ФАТФ. Однако в указанном отчёте также отмечено, что ещё необходимо провести большой объём работы для обеспечения эффективной реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ в глобальном масштабе.
14. С учётом вышесказанного ФАТФ решила провести второй 12-месячный анализ выполнения пересмотренных Стандартов. В настоящем отчёте приведены установленные факты и выводы по итогам второго 12-месячного анализа. Предметом второго 12-месячного анализа являлось следующее:
- a. *Мониторинг со стороны ФАТФ и членов РГТФ имплементации юрисдикциями пересмотренных Стандартов ФАТФ.* Это включает рассмотрение следующего: перенесли ли юрисдикции новые требования в свои законы и нормативные акты; назначили ли юрисдикции надзорные органы, или внесли ли иные изменения в регулятивную базу; и реализовали ли юрисдикции требования о лицензировании/регистрации, а также «дорожное правило» в отношении ПУВА, наряду с другими обязательствами, предусмотренными в пересмотренных Стандартах ФАТФ. В ходе мониторинга также осуществлялся сбор данных и информации о прогрессе, достигнутом юрисдикциями в реализации требований пересмотренных Стандартов.
 - b. *Мониторинг прогресса, достигнутого ПУВА (а также другими подотчётными субъектами) в разработке и реализации своих обязательств в рамках пересмотренных Стандартов ФАТФ,* в том числе в разработке технологических решений для реализации «дорожного правила» в глобальном масштабе.
 - c. *Мониторинг сектора виртуальных активов на предмет любых возможных изменений типологий, рисков и рыночной структуры сектора.* Этот анализ направлен на обнаружение признаков любых изменений рисков и типологий ОД/ФТ, связанных с виртуальными активами. В ходе мониторинга также осуществлялся сбор более полных данных о рыночных показателях, касающихся виртуальных активов, в том числе об объёмах и доле пиринговых операций с виртуальными активами.
15. Информация по указанным вопросам легла в основу анализа того, достигли ли юрисдикции и субъекты частного сектора достаточного прогресса в имплементации пересмотренных Стандартов, и требуются ли дополнительные разъяснения требований Стандартов ФАТФ. При проведении анализа использовались следующие источники информации:
- a. Анкетирование юрисдикций по вопросам реализации требований пересмотренных Стандартов, проведённое в марте - апреле 2021 года. Сто двадцать восемь (128) юрисдикций (38 членов ФАТФ и 90 членов региональных групп по типу ФАТФ (РГТФ)) прислали ответы на анкету-вопросник или информацию о достигнутом ими прогрессе. При этом следует отметить, что ответы на вопросы являлись самооценкой принявших участие в анкетировании юрисдикций, а не официальной оценкой ФАТФ уровня реализации юрисдикциями пересмотренных Стандартов. Таким образом, анкета-вопросник не была предназначена для официальной оценки степени выполнения отдельными юрисдикциями пересмотренных Стандартов ФАТФ.

- b. Собеседования с представителями сектора ПУВА на встречах в рамках Контактной группы по виртуальным активам и Консультационного форума ФАТФ с частным сектором, состоявшихся в апреле 2021 года. В этих встречах участвовал ряд представителей ПУВА, отраслевых объединений и провайдеров технологий, но их мнения не могут рассматриваться в качестве позиции всех участников мирового сектора ПУВА. Соответствующая информация была также получена в ходе проведения консультаций по проекту изменений и дополнений в Руководство ФАТФ по виртуальным активам и ПУВА в апреле 2021 года (см. Раздел 1).
 - c. Результаты рассмотрения отчётов о взаимных оценках и отчётов о прогрессе, подготовленных в соответствии с пересмотренными Стандартами ФАТФ.
 - d. Определение рыночных показателей сектора виртуальных активов, особенно в части, касающейся пиринговых операций.
16. В настоящем отчёте приведены общие результаты проведённого анализа в следующем порядке:
- a. В **Разделе 1** представлен общий обзор работы в сфере виртуальных активов, проведённой ФАТФ с июля 2020 года;
 - b. В **Разделе 2** рассматривается прогресс, достигнутый юрисдикциями в реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ;
 - c. В **Разделе 3** рассматривается прогресс, достигнутый субъектами частного сектора в реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ, в том числе в реализации «дорожного правила»;
 - d. В **Разделе 4** содержится общее описание того, как изменились риски ОД/ФТ, а также какие изменения произошли на рынке виртуальных активов с июля 2020 года;
 - e. В **Разделе 5** перечислены основные проблемные вопросы, выявленные в ходе реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ; и
 - f. В **Разделе 6** содержатся выводы по итогам проведённого анализа и перечислены следующие шаги ФАТФ.

РАЗДЕЛ 1:**РАБОТА В СФЕРЕ ВИРТУАЛЬНЫХ АКТИВОВ, ПРОВЕДЁННАЯ
ФАТФ С ИЮЛЯ 2020 ГОДА**

17. По итогам первого 12-месячного анализа ФАТФ обязалась уделять повышенное внимание сфере виртуальных активов. В отчёте о результатах первого 12-месячного анализа определены пять основных направлений деятельности, которую ФАТФ следует осуществлять для содействия в выполнении своих пересмотренных Стандартов:
- a. Продолжить осуществление усиленного мониторинга виртуальных активов и ПУВА, а также провести второй 12-месячный анализ выполнения пересмотренных Стандартов ФАТФ, касающихся виртуальных активов и ПУВА, к июню 2021 года;
 - b. Выпустить обновлённое Руководство, посвящённое виртуальным активам и провайдерам услуг в сфере виртуальных активов;
 - c. Продолжить информационно-разъяснительную работу для содействия лучшему пониманию рисков ОД/ФТ, связанных с операциями с виртуальными активами, а также рисков возможного незаконного использования виртуальных активов в целях ОД/ФТ, опубликовав перечень настораживающих признаков и примеров соответствующих дел к октябрю 2020 года;
 - d. Продолжить и активизировать взаимодействие с частным сектором, в том числе с ПУВА, провайдерами технологий, техническими экспертами и научными кругами, в рамках Контактной группы по виртуальным активам; и
 - e. Продолжить реализацию своей программы работы в целях укрепления международного сотрудничества между органами, осуществляющими надзор за деятельностью ПУВА.
18. После опубликования отчёта по итогам первого 12-месячного анализа в июле 2020 года (и доклада по так называемым стейблкоинам для «Большой Двадцатки») ФАТФ продолжила работу по проблематике виртуальных активов. Ниже приведены основные результаты этой работы, направленной на выполнение обязательств, определённых в первом отчёте о 12-месячном анализе.

19. ФАТФ продолжила информационно-разъяснительную работу, направленную на содействие более полному и глубокому пониманию рисков ОД/ФТ, связанных с виртуальными активами. В сентябре 2020 года ФАТФ выпустила [«Отчёт остораживающих признаках ОД/ФТ, связанных с виртуальными активами»](#). Этистораживающие признаки предназначены для использования субъектами государственного и частного сектора в целях выявления и анализа подозрительной деятельности с использованием виртуальных активов. Для более полного понимания содержания указанного отчёта ФАТФ также представила результаты проделанной работы на Форуме ОЭСР, посвящённом политике в отношении технологии блокчейн, который состоялся в октябре 2020 года. В рамках более широкой инициативы, касающейся цифровой трансформации, ФАТФ также изучает возможности и пути использования оперативными органами больших данных, искусственного интеллекта и продвинутой аналитики для выявления на ранних стадиях и расследования случаев использования виртуальных активов в противоправных целях.
20. В октябре 2020 года ФАТФ приступила к реализации проекта по пересмотру своего Руководства по виртуальным активам и ПУВА от 2019 года для устранения проблемных вопросов, отмеченных в отчёте по итогам первого 12-месячного анализа. В этих целях была создана проектная группа, в состав которой вошли представители разных юрисдикций³. Задачей этой проектной группы является разработка пересмотренного Руководства, посвящённого: (1) определению виртуальных активов и ПУВА; (2) так называемым стейблкоинам; (3) пиринговым операциям; (4) регистрации и лицензированию ПУВА; и (5) «дорожному правилу». В марте – апреле 2021 года ФАТФ провела консультации по [проекту изменений и дополнений в своё Руководство от 2019 года](#). В ходе этих консультаций от общественности было получено 75 комментариев, предложений и замечаний. ФАТФ планирует завершить подготовку пересмотренного Руководства и опубликовать его к ноябрю 2021 года. Сроки позволят проектной группе при необходимости включить в пересмотренное Руководство результаты данного 12-месячного анализа. В марте 2021 года ФАТФ также выпустила Руководство по надзору за ПУВА в рамках своего более широкого [Руководства по применению риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности](#).
21. ФАТФ продолжала проводить информационно-разъяснительную работу среди участников частного сектора. Контактная группа по виртуальным активам провела три встречи с экспертами из сектора виртуальных активов в сентябре 2020 года и в апреле 2021 года. На этих встречах обсуждался прогресс в имплементации «дорожного правила», а также рассматривались расширяющиеся масштабы пиринговых операций, рыночные показатели и связанные с этим риски. В октябре 2020 года и в апреле 2021 года ФАТФ также провела два дистанционных заседания в рамках Консультативного форума с частным сектором, посвящённых проблематике виртуальных активов. Почти 800 представителей государственного и частного сектора зарегистрировались для участия в этих мероприятиях. На этих заседаниях обсуждались вопросы незаконного использования виртуальных активов в целях ОД/ФТ, вопросы регулирования и надзора в целях ПОД/ФТ за провайдерами услуг в сфере виртуальных активов, а также проект пересмотренного Руководства ФАТФ. Кроме того, сотрудники Секретариата ФАТФ и сопредседатели Контактной группы по виртуальным активам приняли участие в ряде мероприятий, вебинарах и конференциях, проводившихся в государственном и частном секторе.

³ Сопредседателями проектной группы являются сопредседатели Контактной группы по виртуальным активам (Япония и Соединённые Штаты Америки), а в состав проектной группы вошли представители Канады, Евразийской группы, Европейской Комиссии, Франции, Германии, Греции, Ирландии, Израиля, Италии, Японии, Сингапура, Швейцарии и Соединённых Штатов Америки.

22. ФАТФ продолжила работу, направленную на укрепление международного сотрудничества между органами, осуществляющими надзор за ПУВА. В декабре 2020 года ФАТФ организовала третье заседание Форума органов надзора за ПУВА. Свыше 300 представителей органов, отвечающих за надзор за ПУВА, а также представителей других субъектов государственного сектора зарегистрировались для участия в этом мероприятии, на котором обсуждались вопросы лицензирования и регистрации ПУВА и применения риск-ориентированного подхода в процессе надзора за деятельностью ПУВА. В январе 2021 года ФАТФ создала на своём сайте специальный справочный раздел для органов, осуществляющих надзор за ПУВА, в котором сотрудники надзорных органов могут найти контактную информацию и основные сведения, касающиеся надзорной деятельности. И, наконец, ФАТФ разработала проект Принципов обмена информацией и сотрудничества между органами, осуществляющими надзор за ПУВА. Эти Принципы включены в качестве нового приложения к проекту пересмотренного Руководства, которое ФАТФ планирует закончить и опубликовать к ноябрю 2021 года.
23. Благодаря добровольному вкладу со стороны Японии ФАТФ в настоящее время разрабатывает специальный учебный курс по вопросам виртуальных активов и ПУВА для своих членов и участников более широкой Глобальной сети. Этот дистанционный учебный курс будет включать общий вводный модуль и четыре отдельные учебные тематики для информирования представителей органов, занимающихся выработкой политики, сотрудников компетентных органов и экспертов-оценщиков о требованиях Рекомендации 15 и Пояснительной записки к Рекомендации 15, о Руководстве ФАТФ, документах о передовой практике и о результатах взаимных оценок. Этот электронный учебный курс будет доступен для всех участников Глобальной сети ФАТФ и предназначен для наращивания потенциала и расширения их возможностей в этих важных сферах в глобальном масштабе. ФАТФ ожидает, что этот учебный курс будет запущен во второй половине 2021 года.

РАЗДЕЛ 2:

**ХОД ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПЕРЕСМОТРЕННЫХ СТАНДАРТОВ
ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ**

24. В данном Разделе описывается ход реализации юрисдикциями пересмотренных Стандартов ФАТФ, касающихся виртуальных активов и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. Обзор положения дел основывается на информации, полученной из двух основных источников, а именно: (1) на анкетировании членов ФАТФ и участников более широкой Глобальной сети ФАТФ, проведенном в марте – апреле 2021 года; и (2) на анализе отчетов о прогрессе и отчетов о взаимных оценках, проведенных ФАТФ и членами её Глобальной сети.
25. Как и в ходе первого 12-месячного анализа, ФАТФ разослала своим членам и участникам более широкой Глобальной сети анкету-вопросник, касающуюся реализации пересмотренных Стандартов. Ответы на анкету-вопросник прислали 128 юрисдикций: из них 38 членов ФАТФ (37 юрисдикций и одна региональная организация) и 90 юрисдикций-членов региональных групп по типу ФАТФ (РГТФ). Это почти в три раза превышает количество ответов, полученных в рамках первого 12-месячного анализа, когда на анкету-вопросник ответили 54 юрисдикции. Ответы на анкету-вопросник являлись самооценкой принявших участие в анкетировании юрисдикций, а не официальной оценкой ФАТФ уровня выполнения юрисдикциями пересмотренных Стандартов. Оценка соответствия Стандартам ФАТФ осуществляется в рамках взаимных оценок и мониторинга прогресса по итогам взаимных оценок. Результаты, касающиеся взаимных оценок и последующего мониторинга соответствия требованиям Рекомендации 15 и Пояснительной записки к ней, приведены ниже.
26. Анализ результатов указывает на то, что юрисдикции добились значительного прогресса в имплементации пересмотренных Стандартов ФАТФ, однако, в глобальном масштабе имеются весьма большие пробелы в реализации Стандартов, которые необходимо устранить. Пятьдесят восемь (58) юрисдикций (28 членов ФАТФ и 30 членов РГТФ) сообщили, что у них имеется необходимое законодательство для выполнения требований Рекомендации 15 и Пояснительной записки к Рекомендации 15. При этом 35 из этих юрисдикций (18 членов ФАТФ и 17 членов РГТФ) указали, что созданные ими режимы являются действующими. Однако лишь в небольшом количестве юрисдикций проводились проверки ПУВА, и в ещё меньшем числе юрисдикций реализовывались правоприменительные меры в отношении ПУВА. Такие пробелы вызывают особую озабоченность, поскольку слабые меры контроля или отсутствие мер контроля в целях ПОД/ФТ в отношении ПУВА являются одним из основных источников риска. Уровень прогресса, достигнутого членами РГТФ, не ответившими на анкету-вопросник, также остаётся неизвестным. Однако на основании утверждённых отчетов о взаимных оцен-

ках и отчётов о прогрессе можно предположить, что такие юрисдикции, вероятно, добились гораздо меньшего прогресса в реализации пересмотренных Стандартов.

27. Согласно пересмотренным Стандартам ФАТФ юрисдикции могут либо разрешить деятельность ПУВА и осуществлять регулирование их деятельности, либо запретить деятельность ПУВА и обеспечить выполнение такого запрета с помощью правоприменительных мер. В ответах на анкету-вопросник 58 юрисдикций (28 членов ФАТФ и 30 членов РГТФ) сообщили, что они приняли необходимое законодательство для выполнения требований Рекомендации 15 и Пояснительной записки к Рекомендации 15. Пятьдесят две (52) из этих юрисдикций указали, что они установили регулятивный режим, разрешающий деятельность ПУВА, а шесть (6) остальных юрисдикций сообщили, что они запретили деятельность ПУВА. Тридцать пять (35) юрисдикций (30 юрисдикций, разрешивших деятельность ПУВА, и 5 юрисдикций, запретивших деятельность ПУВА) сообщили, что установленные ими режимы являются действующими.
28. Ещё 26 юрисдикций (7 членов ФАТФ и 19 членов РГТФ) сообщили, что они находятся в процессе принятия необходимых законов/нормативных актов для регулирования или запрета деятельности ПУВА.
29. Ещё 12 юрисдикций (2 члена ФАТФ и 10 членов РГТФ) сообщили, что они определились с подходом к ПУВА в плане регулирования или запрета их деятельности, но пока ещё не приступили к процессу принятия соответствующих законов/нормативных актов. Тридцать две (32) юрисдикции (1 член ФАТФ и 31 член РГТФ) сообщили, что они пока ещё не определились с подходом к ПУВА. Это означает, что в этих юрисдикциях отсутствует режим регулирования ПУВА в целях ПОД/ФТ, и они ещё не начали процесс принятия соответствующих законов/нормативных актов. Однако они, возможно, приняли другие меры, такие как, например, проведение национальной оценки рисков или проведение консультаций о возможных вариантах реформы.

Таблица 1: Прогресс в реализации режима регулирования в целях ПОД/ФТ в отношении провайдеров услуг в сфере виртуальных активов⁴

	ФАТФ	РГТФ	Всего
Юрисдикции, в которых имеется необходимое законодательство, касающееся режима ПОД/ФТ в отношении ПУВА			
Деятельность ПУВА разрешена и регулируется	27	25	52
Деятельность ПУВА запрещена	1	5	6
Юрисдикции, находящиеся в процессе принятия необходимых законов/нормативных актов, касающихся режима ПОД/ФТ в отношении ПУВА			
Деятельность ПУВА разрешена и регулируется	7	19	26
Деятельность ПУВА запрещена	0	0	0
Юрисдикции, которые определились с подходом в отношении ПУВА, но ещё не приступили к принятию необходимых законов/нормативных актов			
Деятельность ПУВА разрешена и регулируется	1	5	6
Деятельность ПУВА запрещена	1	5	6
Юрисдикции, которые ещё не определились с подходом в отношении ПУВА			
Подход в отношении ПУВА находится на рассмотрении	1	31	32
Всего	38	90	128

⁴ По данным, добровольно предоставленным в ответах на анкету-вопросник юрисдикциями, принявшими участие в анкетировании. Эта информация является точной по состоянию на апрель 2021 года.

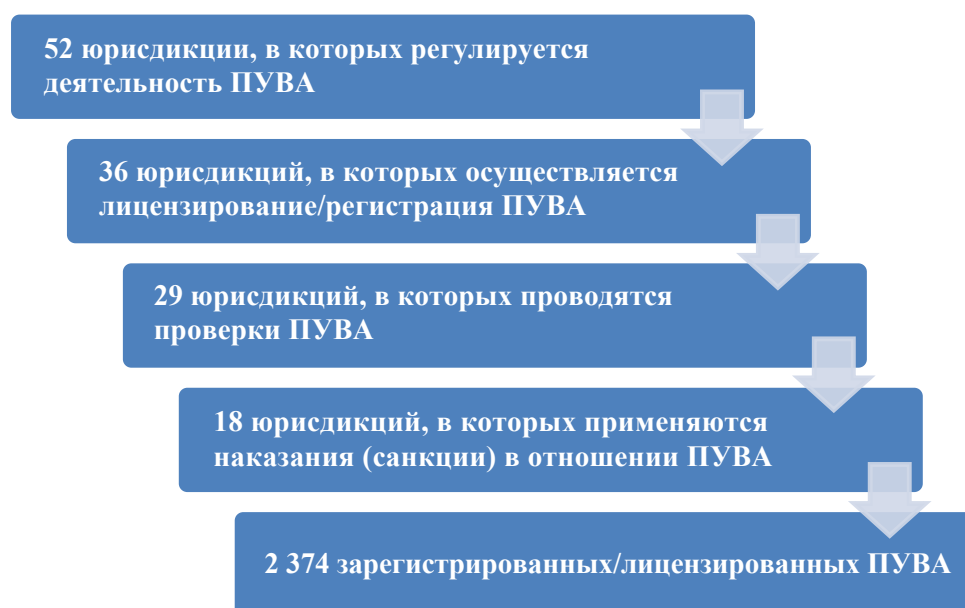
30. Из 52 юрисдикций, сообщивших, что у них установлен регулятивный режим, разрешающий деятельность ПУВА, в 31 юрисдикции введён режим регистрации ПУВА, в 17 юрисдикциях установлен режим лицензирования ПУВА, а в 4 юрисдикциях действует режим как лицензирования, так и регистрации для разных видов ПУВА. Представители 51 из этих юрисдикций указали, что распространили режим регистрации/ лицензирования на минимальный круг ПУВА, созданных в их юрисдикциях, в соответствии с требованиями пересмотренных Стандартов ФАТФ. При этом 32 юрисдикции сообщили, что дополнительно распространили свой режим на тех ПУВА, которые созданы за рубежом, но предлагают свои продукты/услуги клиентам в их юрисдикциях, а 35 юрисдикций сообщили, что включили в свой режим тех ПУВА, которые осуществляют деятельность с территории их юрисдикций. Как отмечено в отчёте по итогам первого 12-месячного анализа, такое разнообразие подходов может создать трудности в определении того, деятельность каких ПУВА регулируется каждой юрисдикцией. Кроме того, 31 юрисдикция указала, что у них имеется общедоступный перечень (перечни) ПУВА, которых они зарегистрировали, и/или которым они выдали лицензию.
31. Из 52 юрисдикций, сообщивших, что у них установлен регулятивный режим, разрешающий деятельность ПУВА, 15 юрисдикций указали, что их режим ПОД/ФТ не охватывает все виды ПУВА, как они определены ФАТФ. Хотя все 52 юрисдикции распространили режим ПОД/ФТ на деятельность, указанную в подпункте (i) определения ФАТФ (в отношении обмена фиатной валюты на виртуальные активы и обратно), эти 15 юрисдикций отметили, что их режимы ПОД/ФТ не распространяются на деятельность, указанную в других подпунктах определения (например, в отношении первичного предложения монет).
32. Наблюдается широкий разброс терминов, используемых юрисдикциями для обозначения ПУВА в законах/ нормативных актах. Мы насчитали по меньшей мере двадцать пять разных терминов (например, провайдеры услуг в сфере виртуальных активов; организации, осуществляющие операции с цифровыми активами; провайдеры услуг по обмену криптоактивов; провайдеры услуг на основе технологии распределённого реестра и т.д.). Однако термин «ПУВА» является наиболее распространённым, и представители 21 юрисдикции сообщили, что они используют именно этот термин в своём законодательстве. В других юрисдикциях отсутствует конкретный законодательный термин, поскольку власти этих юрисдикций считают, что на ПУВА распространяются другие национальные законы, касающиеся финансовых учреждений (например, в качестве разновидности провайдеров денежных услуг или брокеров по операциям с ценными бумагами).
33. Из 52 юрисдикций, установивших регулятивный режим, разрешающий деятельность ПУВА, 36 юрисдикций указали, что они уже начали лицензирование/регистрацию провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. Эти юрисдикции указали, что они уже выдали лицензии или зарегистрировали 2 374 ПУВА. При этом данную цифру следует рассматривать в качестве минимального количества ПУВА, поскольку может оказаться затруднительным установить всех существующих ПУВА, если в юрисдикции отсутствует отдельный порядок лицензирования/регистрации провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. Однако эта цифра в два раза превышает количество зарегистрированных/лицензированных ПУВА, указанных в ответах в рамках первого 12-месячного анализа (тогда поступили сведения о 1 133 лицензированных/ зарегистрированных ПУВА из 20 юрисдикций). Однако неясно, является ли это следствием того, что новые юрисдикции вводят и применяют требования о регистрации/лицензировании ПУВА, или же это просто отражает рост секто-

ра ПУВА. При этом большинство юрисдикций сообщили о наличии менее 20 зарегистрированных или лицензированных ПУВА, хотя пять юрисдикций сообщили, что у них имеется 100 или более таких ПУВА.

34. Из 52 юрисдикций, сообщивших, что у них установлен регулятивный режим, разрешающий деятельность ПУВА, все, за исключением одной, указали, что они уже применяют предупредительные меры в отношении ПУВА. Согласно пересмотренным Стандартам ФАТФ, для ПУВА установлены в основном те же самые обязательства, что и для других субъектов, на которых распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ. В частности, ПУВА обязаны проводить надлежащую проверку клиентов (НПК), хранить записи и документы, а также направлять сообщения о подозрительных операциях (СПО) (см. требования Рекомендаций 10 – 21, указанные в Пояснительной записке к Рекомендации 15). Однако имеются две особенности. Во-первых, пороговая сумма для разовых операций с виртуальными активами установлена на уровне 1000 долларов США/евро. При этом некоторые юрисдикции указали, что они установили пониженную пороговую сумму, тогда как другие сообщили, что пока не установили пороговую сумму. Кроме того, несколько юрисдикций сообщили, что они ввели более жёсткие меры, нежели предусмотрены в Стандартах ФАТФ, и пороговая сумма для проведения НПК составляет ноль долларов. Вторая особенность касается того, как требования Рекомендации 16, касающиеся электронных переводов средств, применяются к переводам виртуальных активов (т.е. касается «дорожного правила»). Выполнение «дорожного правила» более подробно рассматривается в **Разделе 3**.
35. Что касается направления сообщений о подозрительных операциях (СПО), то 36 юрисдикций сообщили о том, что они получают СПО от провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. Согласно данным, предоставленным этими 36 юрисдикциями, от ПУВА было получено 146 704 СПО в период с 2019 по 2020 годы. Эти данные свидетельствуют о значительном увеличении количества поступающих СПО с 55 118 сообщений в 2019 году до 91 586 сообщений в 2020 году. Некоторые юрисдикции отметили тенденцию повышения количества СПО, поскольку по мере того, как всё большее число ПУВА выходят на рынок, в секторе возрос уровень понимания вопросов ПОД/ФТ, а сами ПУВА разработали свои собственные системы для направления сообщений.
36. Семьдесят три (73) юрисдикции сообщили, что они определили органы, отвечающие за надзор за ПУВА. Это касается как юрисдикций, в которых уже установлен надзорный режим, так и юрисдикций, которые находятся в процессе создания надзорного режима. В качестве органов, отвечающих за надзор за деятельностью ПУВА, были назначены разные организации, в том числе органы финансового надзора, центральные банки, регуляторы ценных бумаг, налоговые органы и специальные органы надзора за ПУВА. Кроме того, в некоторых юрисдикциях имеется сразу несколько органов, отвечающих за надзор за деятельностью ПУВА. Наиболее часто в качестве органов, отвечающих за надзор за ПУВА, назначаются органы финансового надзора – такие органы назначены в 28 юрисдикциях.
37. Пятьдесят семь (57) юрисдикций указали, что они выделили сотрудников для осуществления надзора в целях ПОД/ФТ за ПУВА в составе назначенных надзорных органов. Для сравнения, только 30 юрисдикций сообщили о выделении таких сотрудников в ходе первого 12-месячного анализа. Пятьдесят пять (55) юрисдикций сообщили, что используют риск-ориентированный подход в процессе надзора за деятельностью ПУВА. Для сравнения, только 28 юрисдикций сообщили о применении риск-ориентированного подхода в ходе первого 12-месячного анализа.

38. Юрисдикции сообщили, что их надзорные органы используют широкий круг информации для применения риск-ориентированного подхода. Это включает сведения, получаемые в процессе регистрации или лицензирования; информацию о соблюдении установленных требований; сообщения, поступающие от ПУВА; данные о результатах надзорной деятельности; сведения, передаваемые партнёрскими ведомствами; и информацию из открытых источников, в том числе информацию из открытого блокчейна. Несколько юрисдикций указали, что они используют или планируют использовать инструменты анализа блокчейна для повышения и расширения своих возможностей по осуществлению надзора в секторе ПУВА.
39. Двадцать девять (29) юрисдикций сообщили, что они уже провели выездные и/или камеральные проверки в отношении ПУВА. Хотя такие юрисдикции по-прежнему составляют меньшинство, их число существенно возросло, по сравнению с 15 юрисдикциями, которые сообщили о проводимых проверках в ходе первого 12-месячного анализа. По информации этих юрисдикций наиболее часто выявляемые случаи невыполнения установленных требований обусловлены недостатками, касающимися оценки рисков, разработки и реализации программ ПОД/ФТ и мер внутреннего контроля, направления сообщений об операциях, подбора и обучения сотрудников, НПК, надлежащего управления и хранения записей и документов. (Дополнительная информация о выполнении субъектами частного сектора обязательств в сфере ПОД/ФТ приведена в **Разделе 4**).
40. Восемнадцать (18) юрисдикций указали, что они уже применяли уголовные, гражданско-правовые и/или административные наказания в отношении ПУВА. Для сравнения, только 8 юрисдикций сообщили о применении таких мер (санкций) в ходе первого 12-месячного анализа. Согласно предоставленной информации эти наказания включали аннулирование регистрации/лицензирования, отказ в регистрации/предоставлении лицензий или приостановку лицензий/регистрации ПУВА, административные наказания для повышения уровня соблюдения ПУВА установленных требований, публичные предупреждения, административные денежные штрафы и уголовные наказания.

Таблица 2: Основные показатели по итогам второго 12-месячного анкетирования юрисдикций

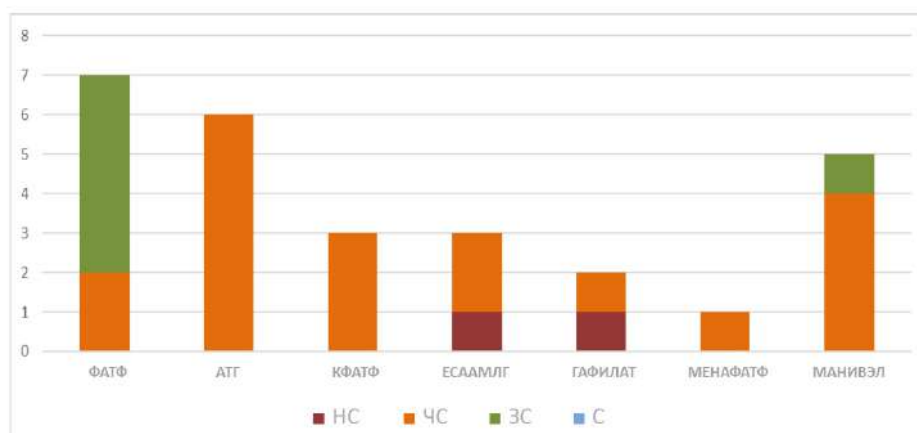


41. Семьдесят (70) юрисдикций сообщили, что провели оценку рисков ОД/ФТ, исходящих от виртуальных активов и ПУВА. Для сравнения, только 34 юрисдикции сообщили о проведении такой оценки в ходе первого 12-месячного анализа. Из тех юрисдикций, которые сообщили, что не проводили оценку рисков ОД/ФТ, связанных с виртуальными активами и ПУВА, представители 31 юрисдикции указали, что планируют провести такую оценку в следующем году. Для проведения оценок рисков используются разные источники информации. Это включает информацию, имеющуюся в распоряжении ПФР (включая СПО); материалы дел, связанных с виртуальными активами, которые расследуют правоохранительные органы; информацию от органов, отвечающих за надзор за деятельностью ПУВА; и запросы о взаимной помощи в рамках международного сотрудничества. Сюда также входят сведения об операциях с виртуальными активами; и имеющаяся в Интернете информация о деятельности, связанной с виртуальными активами и ПУВА. Среди наиболее часто упоминаемых рисков, связанных с виртуальными активами и ПУВА, фигурируют анонимность, трансграничные операции, отсутствие регулирования и недостаточный уровень технических знаний относительно виртуальных активов, ПУВА и ПОД/ФТ.
42. Что касается международного сотрудничества, то юрисдикции указали на уже имеющиеся меморандумы о взаимопонимании и на существующие механизмы международного сотрудничества, которые могут обеспечить возможность для взаимодействия и сотрудничества в сфере надзора за ПУВА. Что касается конкретных форм международного сотрудничества, применительно к ПУВА, то юрисдикции отметили оперативный обмен информацией в процессе лицензирования/регистрации и в процессе надзора за ПУВА; обмен информацией в рамках оказания взаимной правовой помощи; прямое сотрудничество между ПФР; а также более широкий обмен информацией, касающейся стратегий, передовой практики и трудностей, связанных с надзором за ПУВА. В целях содействия сотрудничеству между органами, осуществляющими надзор за ПУВА, ФАТФ создала на своём сайте специальный справочный раздел, в котором размещена контактная информация и основные сведения о надзоре за ПУВА в юрисдикциях.
43. Как отмечено выше, лишь небольшое число юрисдикций приняло решение о запрете деятельности ПУВА. Что касается двенадцати (12) юрисдикций, сообщивших о том, что они запретили или планируют запретить деятельность ПУВА, то они сообщили о наборе инструментов и методов, используемых для обеспечения такого запрета. Пять (5) юрисдикций заявили, что они запретили ПУВА и используют правоприменительные меры для обеспечения запрета их деятельности, а ещё семь юрисдикций находятся в процессе запрета деятельности ПУВА или в процессе принятия решения о запрете ПУВА. Указанные методы и инструменты для обеспечения запрета включают использование оценок рисков, проведение публичных информационных кампаний, осуществление надзорной деятельности и анализ СПО, поступающих от финансовых учреждений, для выявления незаконной деятельности с виртуальными активами. Кроме того, разрабатываются специальные технологические инструменты для выявления незаконной деятельности, связанной с виртуальными активами.
44. С момента проведения первого 12-месячного анализа был достигнут явный прогресс в реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ субъектами государственного сектора. Трудно провести прямое сравнение, поскольку во втором 12-месячном анализе приняло участие большое количество новых юрисдикций. Однако в рамках первого 12-месячного анализа 33 юрисдикции (25 членов ФАТФ и 8 членов РГТФ) сообщили о наличии режима регулирования в целях ПОД/ФТ в отношении ПУВА. По итогам нынешнего анализа установлено, что число таких юрисдикций возросло до 58.

45. Хотя это свидетельствует о прогрессе, это также означает, что по прошествии двух лет во многих юрисдикциях по-прежнему отсутствует нормативно-правовая база для регулирования деятельности ПУВА. На уровне ФАТФ 74 процента (28 из 38) членов сообщили, что приняли необходимые законы/нормативные акты для разрешения или запрета деятельности ПУВА. Эта цифра значительно ниже на уровне РГТФ. Только 33 процента (30 из 90) членов РГТФ, принявших участие в анкетировании, сообщили, что они приняли необходимые законы/нормативные акты для разрешения или запрета деятельности ПУВА. Число юрисдикций, в которых имеется действующий режим регулирования ПУВА, ещё меньше. Как отмечено выше, 35 из 58 юрисдикций (18 членов ФАТФ и 17 членов РГТФ) сообщили, что установленные ими режимы ПОД/ФТ, разрешающие или запрещающие деятельность ПУВА, являются действующими. Лишь незначительное число юрисдикций проводят проверки, и ещё меньшее количество юрисдикций применяют санкции (наказания). Такие пробелы вызывают особую озабоченность, поскольку слабые меры контроля или отсутствие мер контроля в целях ПОД/ФТ в отношении ПУВА являются одним из основных источников риска. При этом следует отметить, что большинство участников Глобальной сети, которые не прислали ответы на анкету-вопросник, вероятно, достигли меньшего прогресса, нежели юрисдикции, принявшие участие в анкетировании.
46. Наиболее часто указываемые причины, по которым юрисдикции не реализуют пересмотренные Стандарты, включают очевидное отсутствие ПУВА на их территории, недостаточное знание и понимание виртуальных активов и ПУВА, а также ограниченные ресурсы, обусловленные, в частности, пандемией COVID-19.
47. Как указано выше, данные, полученные в ходе анкетирования, были добровольно предоставлены юрисдикциями в качестве самооценки, и не являются реальной оценкой соответствия, проведённой ФАТФ и участниками её Глобальной сети. Техническое соответствие требованиям Рекомендации 15 и Пояснительной записки к Рекомендации 15 (Р.15/ПЗР.15) оценивается в рамках взаимных оценок и последующего мониторинга. С момента проведения первого 12-месячного анализа было утверждено довольно большое количество отчётов о взаимных оценках и отчётов о прогрессе. Двадцать семь (27) юрисдикций прошли оценку на предмет технического соответствия Рекомендации 15/Пояснительной записке к Рекомендации 15, и отчёты об их оценке были опубликованы⁵. Следует отметить, что большинство критериев оценки технического соответствия Р.15/ПЗР.15 касаются виртуальных активов и ПУВА. Однако в Рекомендации 15 также содержатся критерии, не относящиеся исключительно к ПУВА (например, касающиеся новых технологий). Поэтому выполнение юрисдикцией этих критериев также повлияет на её общий рейтинг.
48. В целом, большинство юрисдикций, которые прошли оценку в рамках процесса взаимных оценок и последующего мониторинга, и отчёты которых были опубликованы, получили рейтинг «частичное соответствие» (ЧС) по Рекомендации 15 (19 юрисдикций). Шесть юрисдикций получили по результатам оценки рейтинг «значительное соответствие» (ЗС), и ещё две юрисдикции получили рейтинг «несоответствие» (НС) (см. **Рисунок 1**). Ни одна юрисдикция не получила по результатам оценки рейтинг «соответствие» (С). Эти результаты предполагают, что даже если юрисдикции принимают некоторые меры для реализации новых требований, качество этих мер должно быть повышено для эффективного снижения рисков.

⁵ ФАТФ: Китай, Дания, Исландия, Новая Зеландия, Швеция, Швейцария, Соединённые Штаты Америки; АТГ: Бангладеш, Монголия, Мьянма, Пакистан, Филиппины, Шри-Ланка; КФАТФ: Барбадос, Каймановы Острова, Ямайка; ЕСААМЛГ: Ботсвана, Маврикий, Сейшельские Острова; ГАФИЛАТ: Куба, Никарагуа; МЕНАФАТФ: Мавритания; МАНИВЭЛ: Чехия, Грузия, Остров Мэн, Литва, Украина

Рисунок 1: Оценка технического соответствия Рекомендации 15 в разбивке по членам ФАТФ/РГТФ



49. Что касается причин, по которым юрисдикции не выполняют технические требования Рекомендации 15, то, похоже, что основным препятствием для этого являются недостаточные меры, принимаемые юрисдикциями. Треть юрисдикций, в отчётах о взаимных оценках/прогрессе которых содержится оценка выполнения Рекомендации 15, приняли минимальные меры или вообще не приняли никаких мер для выполнения требований, установленных в этой Рекомендации. Остальные две трети юрисдикций приняли определённые меры, но не полностью выполнили требования. В некоторых случаях это обусловлено недостаточными мерами, касающимися непосредственно виртуальных активов/ПУВА (например, недостаточная оценка рисков, определение ПУВА не охватывает все пять подпунктов, не установлена пороговая сумма операций с виртуальными активами для проведения НПК, не выполняется «дорожное правило», отсутствуют руководства для ПУВА). В других случаях недостатки по другим Рекомендациям повлияли на уровень выполнения требований Рекомендации 15 (например, недостатки, касающиеся применения целевых финансовых санкций или реализации предупредительных мер, таких как НПК, направление СПО или хранения записей и документов).
50. Результаты официальных оценок рисуют более удручающую картину, нежели результаты анкетирования. Однако следует понимать разницу между этими двумя процессами. Результаты анкетирования определяют прогресс, достигнутый юрисдикциями согласно их самооценке, тогда как в отчётах о взаимных оценках/прогрессе оценивается техническое соответствие с точки зрения того, обеспечивает ли прогресс выполнение Стандартов ФАТФ. Впрочем, юрисдикции могли принять меры для достижения прогресса в выполнении требований Рекомендации 15 после опубликования отчётов об их взаимной оценке/прогрессе (с учётом того, что самые ранние отчёты датированы мартом 2020 года).
51. Как и в ходе первого 12-месячного анализа, в рамках данного анализа был выявлен ряд практических проблем и затруднений в реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ, по которым юрисдикции попросили предоставить дополнительные разъяснения и указания. Эти вопросы рассматриваются в **Разделе 5**.

РАЗДЕЛ 3:

ХОД ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПЕРЕСМОТРЕННЫХ СТАНДАРТОВ ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ

52. В данном Разделе описывается ход реализации представителями сектора ПУВА пересмотренных Стандартов ФАТФ, касающихся виртуальных активов и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. Обзор положения дел основывается: (1) на информации и ответах, полученных на анкету-вопросник ФАТФ; а также (2) на информационно-разъяснительных работах, проведенных ФАТФ с представителями частного сектора в апреле 2021 года в рамках встреч Контактной группы по виртуальным активам, заседаний Консультативного форума с частным сектором и публичных консультаций по проекту пересмотренного Руководства ФАТФ. Поскольку во встречах в рамках Контактной группы и Консультативного форума приняло участие ограниченное количество представителей сектора ПУВА и частного сектора в целом, собранные сведения и результаты, представленные в настоящем отчёте, не могут рассматриваться в качестве позиции и мнений всех участников мирового сектора ПУВА.

Реализация «дорожного правила»

53. Как установлено в Пояснительной записке к Рекомендации 15, юрисдикциям следует обязать провайдеров услуг в сфере виртуальных активов реализовывать предупредительные меры в целях ПОД/ФТ, предусмотренные в Рекомендациях 10 – 21. Это включает Рекомендацию 16 (Р.16), в которой установлены требования к электронным переводам средств. Это является одной из ключевых мер ПОД/ФТ, направленной на обеспечение возможности устанавливать личность отправителей и получателей финансовых транзакций, а также на недопущение того, чтобы они оставались анонимными. Юрисдикциям следует обязать ПУВА и финансовые учреждения выполнять эти требования при осуществлении переводов виртуальных активов⁶. Эти обязательства называются «дорожным правилом», и данный вопрос находится в центре внимания применительно к выполнению ПУВА требований пересмотренных Стандартов ФАТФ.
54. Имеются различные технологии и инструменты, которые могут позволить ПУВА выполнять «дорожное правило», хотя, согласно поступающей информации, реализация этого требования является затруднительной по причине отсутствия единой технологии для обеспечения выполнения «дорожного правила». ФАТФ придерживается непредвзятого подхода к применяемым технологиям и не предписывает провайдерам использовать

⁶ Полный перечень требований перечислен в **Приложении 1.А**.

в обязательном порядке конкретную технологию или программное обеспечение. Тем не менее в Руководстве ФАТФ, касающемся виртуальных активов и ПУВА, опубликованном в июне 2019 года, перечислен ряд технологий, которые могут позволить ПУВА выполнить элементы требований, касающихся «дорожного правила»⁷. Эти инструменты уже существовали на момент пересмотра Стандартов ФАТФ в июне 2019 года. Однако на тот момент отсутствовало технологическое решение (решения), которое бы позволило ПУВА быстро, комплексно и надёжно выполнить все элементы «дорожного правила».

55. В этой связи ФАТФ отслеживает прогресс сектора ПУВА в разработке таких решений и в выполнении требований Рекомендации 16. По результатам первого 12-месячного анализа был сделан вывод о том, что, похоже, наблюдается прогресс в разработке технологических решений для соблюдения «дорожного правила»⁸. В указанном отчёте было отмечено, что разрабатываются стандарты передачи сообщений для использования в технологических решениях, направленных на выполнение «дорожного правила». В нём также было указано, что ведётся разработка ряда различных технологических решений для выполнения «дорожного правила», некоторые из которых находятся на стадии внедрения или тестирования. Однако в отчёте по итогам первого 12-месячного анализа сделан вывод о том, что «пока ФАТФ не слышала о том, что были разработаны и широко используются достаточно комплексные технологические решения для глобальной реализации дорожного правила».
56. Похоже, что с июля 2020 года был достигнут более существенный прогресс в разработке технологий для выполнения «дорожного правила». Была начата разработка ряда стандартов и протоколов, которые могут помочь в обеспечении взаимной совместимости технологических решений, а также в установлении ПУВА для обмена данными в рамках «дорожного правила». Также рассматривается возможность разработки дополнительных стандартов для охвата разных элементов, касающихся соблюдения «дорожного правила» (например, хранения данных). Несколько компаний сообщили о запуске технологических решений для выполнения «дорожного правила», и, по имеющимся сведениям, в настоящее время эти решения используются на практике. Одиннадцать (11) юрисдикций указали в своих ответах на анкету-вопросник о том, что им известно о ПУВА, осуществляющих деятельность на их территории, которые выполняют некоторые требования, касающиеся «дорожного правила». Эти юрисдикции указали, что ПУВА используют как ручные, так и автоматизированные процедуры для предоставления необходимой информации, а также сообщили о разработке сторонних технологических решений для обмена информацией. Кроме того, некоторые ПУВА также используют инструменты анализа блокчейна для содействия в выполнении требований. Однако ни одна юрисдикция не сообщила, что ей известны провайдеры услуг в сфере виртуальных активов, которые в полном объёме выполняют каждый элемент «дорожного правила».
57. В ответах на анкету-вопросник 10 юрисдикций сообщили, что установили для ПУВА требования о выполнении «дорожного правила» и используют правоприменительные меры для обеспечения соблюдения этих требований. Ещё 14 юрисдикций сообщили, что также установили требования о выполнении «дорожного правила», но пока ещё не обеспечивают соблюдение этих требований. Некоторые юрисдикции, которые установили требования о вы-

⁷ Это включает открытые и закрытые ключи, соединения TLS/SSL (протокол защиты транспортного уровня/уровень защищённых сокетов), сертификаты X.509, сертификаты атрибутов X.509 и технологию интерфейса прикладного программирования (API).

⁸ См. пункты 38 – 45 отчёта по итогам первого 12-месячного анализа.

полнении «дорожного правила», указали ряд методов и технологий, используемых ими для оказания содействия участникам сектора в соблюдении этих требований. Это включает:

- a. Взаимодействие с участниками рынка в целях определения подходящих решений для выполнения «дорожного правила»;
- b. Информирование об ожиданиях регулирующих органов относительно технологических решений для соблюдения установленных требований и выполнения «дорожного правила»;
- c. Введение требований, касающихся «дорожного правила», с отсрочкой их выполнения (например, на 6 месяцев или на один год) либо предоставление льгот ПУВА с тем, чтобы они смогли создать достаточную ИТ-инфраструктуру для выполнения установленных требований; и
- d. Проведение анализа мер, принимаемых ПУВА для снижения присущих рисков в части применения «дорожного правила».

58. Хотя эти юрисдикции сообщили о том, что они взаимодействуют с представителями сектора и отслеживают разработку технологических решений, некоторые отметили, что они не поддерживают и не предписывают использование конкретных технологических платформ, чтобы оставаться непредвзятыми в плане применяемых технологий. Несколько юрисдикций отметили, что ПУВА, возможно, придётся использовать временные (промежуточные) решения до тех пор, пока не будут разработаны глобальные технологические решения.

59. В целом за последний год был достигнут определённый прогресс. Однако через два года после пересмотра Стандартов ФАТФ большинство юрисдикций и большинство ПУВА не выполняют «дорожное правило». Это одно из основных препятствий, мешающих эффективному снижению рисков ОД/ФТ в глобальном масштабе, которое подрывает эффективность и негативно сказывается на выполнении пересмотренных Стандартов ФАТФ.

60. Кроме того, пока отсутствуют комплексные и адаптируемые технологические решения для реализации «дорожного правила» в глобальном масштабе, и, похоже, что прогресс в этом направлении замедлился с момента предыдущего 12-месячного анализа. В ответах на анкету-вопросник только 17 юрисдикций указали, что, по их мнению, имеются достаточные технологические решения для содействия эффективной и результативной реализации «дорожного правила» в их юрисдикциях.

61. Похоже, что эти две проблемы – нереализация «дорожного правила» и отсутствие в глобальном масштабе комплексных технологических решений для выполнения «дорожного правила» — образуют порочный замкнутый круг. Нереализация странами «дорожного правила» снижает стимулы для технического прогресса, а отсутствие технического прогресса используется в качестве предлога для нереализации «дорожного правила». Как указано выше, только 23 юрисдикции сообщили, что установили требования о выполнении «дорожного правила», и только 10 из них указали, что обеспечивают соблюдение этих требований. Таким образом, наблюдается лишь незначительный рост числа юрисдикций, установивших для ПУВА требования о выполнении «дорожного правила», со времени первого 12-месячного анализа. По результатам первого 12-месячного анализа было уста-

новлено, что 15 юрисдикций установили для ПУВА требования о выполнении «дорожного правила». Это указывает на незначительный прогресс в реализации «дорожного правила» юрисдикциями. Поскольку многие юрисдикции не установили обязательное требование о реализации «дорожного правила», и, учитывая, что за последние два года (в течение которых реализация дорожного правила» откладывалась по причине отсутствия необходимых технологических решений) не было найдено решение этой проблемы, результаты настоящего анализа предполагают, что более активная и масштабная реализация юрисдикциями этого требования является необходимым предварительным условием для обеспечения технического прогресса в этом направлении. Кроме того, ускоренная реализация «дорожного правила» большим числом юрисдикций поможет решить проблему «неопределённости», что чрезвычайно важно для частного сектора. Этот вопрос рассматривается более подробно в **Разделе 5** ниже.

Реализация других обязательств в сфере ПОД/ФТ

62. Что касается реализации ПУВА других своих обязательств в сфере ПОД/ФТ, то выводы, сделанные по итогам первого 12-месячного анализа, остаются верными и актуальными. Реализация других обязательств ПОД/ФТ в секторе ПУВА находится на начальных этапах. Являясь участниками относительно нового сектора, во многих юрисдикциях ПУВА могут не иметь опыта контроля со стороны надзорных органов, а также могут быть незнакомы с основополагающими принципами ПОД/ФТ. Эти трудности усугубляются стремительным технологическим прогрессом в секторе ПУВА, в котором наблюдается постоянное развитие технологий, услуг, деловой практики, а также приход и уход компаний с рынка.
63. В большинстве юрисдикций, в которых установлен режим регулирования деятельности ПУВА, предупредительные меры в отношении ПУВА применяются так же, как в отношении других субъектов, на которые распространяются требования ПОД/ФТ. В некоторых юрисдикциях установлены дополнительные требования о направлении сообщений, касающихся переводов виртуальных активов. Несколько юрисдикций указали, что установили пороговую сумму разовых операций для проведения НПК в размере равном или близком к 1000 долларов США/евро (как установлено ФАТФ). Ряд других юрисдикций сообщили, что ещё не установили эти требования, но планирует сделать это в будущем. И, наконец, некоторые юрисдикции сообщили, что установили для ПУВА пороговую сумму для проведения НПК, составляющую ноль долларов, в свете потенциальных рисков ОД/ФТ и относительно незрелого режима ПОД/ФТ.
64. Некоторые юрисдикции сообщили о повышении общего уровня выполнения ПУВА установленных требований и обязательств, а также отметили повышенную осведомлённость и внимание, уделяемое обязательствам в сфере ПОД/ФТ, особенно со стороны крупных солидных ПУВА. Тем не менее распространённые проблемы и недостатки, касающиеся выполнения ПУВА установленных обязательств в сфере ПОД/ФТ, включают следующее:
 - a. Недостатки в оценке рисков, проводимых ПУВА, или недостаточное понимание рисков ОД/ФТ;
 - b. Плохое качество проводимых надлежащих проверок клиентов, в том числе низкий уровень выполнения требований, касающихся проведения усиленной НПК, установления бенефициарных собственников и осуществления электронной верификации;

- с. Неэффективные программы ПОД/ФТ и меры внутреннего контроля, а также проблемы, связанные с передачей обязательств и функций в сфере ПОД/ФТ третьим сторонам;
- d. Недостатки в СПО, в сообщениях о других операциях, а также в мониторинге операций;
- e. Проблемы и недостатки, касающиеся защиты данных и хранения записей и документов;
- f. Недостатки, касающиеся управления, внутреннего контроля и проведения аудитов; и
- g. Недостаточное количество сотрудников и знаний для обеспечения соблюдения установленных требований и обязательств, а также плохое качество обучения сотрудников (или отсутствие такого обучения).

РАЗДЕЛ 4:

РИСКИ ОД/ФТ И РЫНОК ВИРТУАЛЬНЫХ АКТИВОВ

65. В данном разделе рассказывается о том, как изменились риски ОД/ФТ и рынок виртуальных активов с июля 2020 года. Раздел основан на (1) информации, собранной при помощи вопросника для юрисдикций, (2) информационно-разъяснительной работе с частным сектором, (3) офисных исследованиях Секретариата и (4) данных, полученных от компаний, занимающихся анализом блокчейна.
66. Как указано в Разделе 2 настоящего отчета, внедрение юрисдикциями пересмотренных Стандартов ФАТФ еще далеко от завершения. Изменения в использовании виртуальных активов или ПУВА могут быть обусловлены целым рядом факторов, включая предпочтения потребителей, конкуренцию, регулирование, биржевые политики, технологическое развитие и проблемы конфиденциальности и безопасности.
67. Несмотря на то, что трудно установить связь между изменениями в секторе и конкретными объясняющими факторами, ФАТФ не видит никаких доказательств того, что пересмотр Стандартов в 2019 году подавил внедрение инноваций в секторе. В действительности, после пересмотра стандартов в секторе наблюдается непрерывный и быстрый рост. Популярность виртуальных активов выросла за последний год, и только в январе 2021 года число их пользователей увеличилось почти на 16 процентов⁹. Например, в июне 2015 года, за четыре года до того, как ФАТФ пересмотрела Р.15/ПЗР.15, ежедневно насчитывалось около 265 000 активных биткойн-адресов. В июне 2019 года, когда ФАТФ пересмотрела Р.15/ПЗР.15 и выпустила Руководство по виртуальным активам (ВА) и провайдерам услуг в сфере виртуальных активов (ПУВА), это число почти удвоилось и составило примерно 572 400. После того как ФАТФ изменила свои Стандарты, это число снова удвоилось. По состоянию на апрель 2021 года ежедневно насчитывалось более миллиона активных биткойн-адресов. Хотя ФАТФ не рассматривает контрфактические предположения, эти цифры опровергают утверждение о том, что пересмотр Стандартов препятствовал росту этого рынка.

⁹ Crypto.com; "Глобальный подсчет пользователей криптовалют: исследование по измерению размера рынка при помощи показателей блокчейна", 2/2021; https://assets.ctfassets.net/hfgyig42jimx/5u8QqK4lqjEgL506m0x4m3/d44d8e204aecfc75a839e2a9d505f5d1/Crypto.com_Data_Report_On_chain_Market_Sizing.pdf; дата обращения: 29 марта, 2021.

68. В традиционном финансовом секторе также наблюдается все большее распространение виртуальных активов. Ряд традиционных финансовых учреждений, включая банки, платежные системы по кредитным картам и УПДЦ, предлагают продукты и услуги, связанные с виртуальными активами. Часто это делается в партнерстве с ПУВА.
69. Этот огромный рост и развитие сектора виртуальных активов произошли после того, как ФАТФ пересмотрела свои Стандарты и юрисдикции начали применять их. Это указывает на то, что нормативная определенность и строгие механизмы регулирования ПОД/ФТ на международном уровне могут способствовать развитию бизнеса, принятию обществом и созданию необходимой национальной нормативной базы, а не являться неизбежным барьером.

Тенденции использования виртуальных активов в целях ОД/ФТ

70. ФАТФ отметила, что тенденции ОД/ФТ в отношении виртуальных активов в основном остались теми же, что и указанные в первом 12-месячном обзорном отчете. Стоимость виртуальных активов, задействованных в большинстве выявленных на сегодняшний день преступлений ОД/ФТ, остается относительно небольшой по сравнению с использованием более традиционных финансовых услуг и продуктов. В большинстве выявленных правонарушений использовался только один вид виртуальных активов. В тех случаях, когда преступники использовали более одного вида ВА, такое использование было в основном связано с дроблением незаконных доходов. Например, иногда активы отмываются при помощи сервисов, цель которых – скрыть след до исходного источника, принимая активы, смешивая их, а затем предоставляя пользователям ту же стоимость, за вычетом комиссии за транзакцию, в процессе, известном как "микширование". Преступники также иногда перемещают активы, используя несколько адресов, ПУВА, типов виртуальных активов или блокчейнов.
71. Виды преступлений, связанных с виртуальными активами, включают ОД, продажу контролируемых веществ и других незаконных предметов (в том числе огнестрельное оружие), мошенничество, уклонение от уплаты налогов, уклонение от санкций, компьютерные преступления (например, кибератаки, приводящие к кражам или к внедрению вирусов-вымогателей), эксплуатацию детей, торговлю людьми и ФТ. Среди них наиболее распространены преступления, связанные с наркотиками, и мошенничество (например, инвестиционные аферы, шантаж и вымогательство). За последний год значительно возросла стоимость виртуальных активов, собранных в качестве платежей, полученных с использованием вирусов-вымогателей, а также использование виртуальных активов для совершения мошенничества и отмыwania доходов от него, что соответствует общей картине злоупотребления финансовыми услугами в Интернете в результате применения ограничительных мер, связанных с пандемией COVID-19. В частности, темпы и изощренность атак с использованием вымогательского ПО продолжали стремительно расти в 2021 году, жертвами которых стали правительства, школы, больницы и другие поставщики критически важной инфраструктуры по всему миру. Доходы от таких атак с использованием вирусов-вымогателей часто переводятся через автономные криптокошельки¹⁰ и/или другие инструменты и методы повышения

¹⁰ Автономные криптокошельки, также называемые кошельками с поддержкой микширования, позволяют осуществлять переводы, при которых транзакции нескольких участников объединяются в один перевод.

анонимности на счета ПУВА, где они обмениваются на другие виртуальные активы или фиатную валюту и могут использоваться незаконными субъектами для финансирования своей преступной деятельности. Отдельно была отмечена изоощренная незаконная деятельность государственных субъектов, использующих виртуальные активы для уклонения от санкций.

72. Для большинства выявленных видов деятельности, связанной с ОД/ФТ, характерно использование виртуальных активов. Имеется в виду деятельность по отмыванию денег/финансированию терроризма, предикатными по отношению к которой являются правонарушения, связанные с виртуальными активами (например, полученными с использованием вирусов-вымогателей, рынков Даркнета, мошенничества, инвестиционных афер и взломов). Гораздо менее ясно, в какой степени виртуальные активы используются для отмывания доходов от преступлений, полученных в фиатной валюте. Однако юрисдикции выявили профессиональные сети ОД, которые используют виртуальные активы как одно из средств отмывания незаконных доходов и быстрого перевода стоимости по всему миру (например, конвертация преступных доходов от продажи наркотиков за наличные в виртуальные активы для перевода прибыли).
73. С июля 2020 года основные тенденции в области рисков ОД/ФТ, связанных с виртуальными активами, являются продолжением тенденций, выявленных в первом отчете по итогам 12-месячного обзора, а именно: юрисдикционный арбитраж и связанная с ним проблема ПУВА, не выполняющих требования безопасности или выполняющие их в недостаточной мере, а также инструменты и методы повышения анонимности. Юрисдикционный арбитраж является растущей проблемой. Хотя количество юрисдикций, регистрирующих/лицензирующих ПУВА, увеличивается, в глобальном масштабе все еще существуют большие пробелы из-за неэффективной работы юрисдикций в этом направлении или ее отсутствия (см. **Раздел 3**). Некоторые ПУВА пользуются этим, работая в юрисдикциях, где отсутствует эффективная реализация регулирования и надзора в сфере ПОД/ФТ, или распространяют свою деятельность на несколько юрисдикций, предлагая услуги с крайне слабым или отсутствующим контролем в сфере ПОД/ФТ. Незаконные субъекты используют в своих интересах слабую реализацию НПК и процесса скрининга в этих ПУВА в целях ОД/ФТ. Этот вывод подчеркивает важность дальнейшего продвижения вперед в деле эффективного внедрения на местах существующих стандартов ФАТФ по всему миру, поскольку ПУВА со слабыми или отсутствующими программами ПОД/ФТ представляют собой один из основных рисков в сфере виртуальных активов.
74. Продолжали использоваться и разрабатываться инструменты и методы повышения анонимности при переводе виртуальных активов. Сюда входит широкий спектр методов, включая регистрацию доменных имен в Интернете через прокси-серверы и использование регистраторов DNS, скрывающих или изменяющих истинных владельцев доменных имен, использование тумблеров, микшеров, криптовалют повышенной анонимности (АЕС) или монеты конфиденциальности (privacy coins) (которые считаются виртуальными активами) и анонимных криптокошельков, перевода из одной криптовалюты в другую (chain hopping) и перевода крошечных сумм виртуальных активов на случайные криптокошельки (dusting), а также использование децентрализованных приложений, децентрализованных бирж и бирж децентрализованного обмена одной криптовалюты на другую.

75. Рынок инструментов и методов повышения анонимности быстро развивается. Например, несколько миксеров/тумблеров были отключены от сети в результате действий правоохранительных органов за их деятельность в качестве незарегистрированных ПУВА. Некоторые ПУВА также исключили АЕС из списка доступных из-за присущих им рисков ОД/ФТ, что сократило доступ к этим криптовалютам. Тем не менее некоторые АЕС все чаще используются участниками Даркнет-рынков и разработчиками вымогательского ПО, в то время как биткойн или фиатные валюты по-прежнему остаются основными способами расчетов. Например, хотя киберпреступники часто требуют оплаты в биткойнах, некоторые операторы программ-вымогателей предлагают жертвам, которые платят в АЕС, льготные тарифы, что, вероятно, снижает прозрачность платежей. Кроме того, за последний год значительно возросло использование переводов через анонимный криптокошелек, когда транзакции нескольких людей объединяются в один перевод, например, при помощи технологии CoinJoin. В целом, использование средств повышения анонимности остается одной из основных областей, вызывающих обеспокоенность в сфере ОД/ФТ.

Параметры рынка пиринговых операций

76. В первом отчете по итогам 12-месячного обзора ФАТФ поставила перед собой цель "стремиться к сбору более точных показателей по рынку ВА, особенно по объему и доле пиринговых операций с использованием виртуальных активов". Пересмотренные Стандарты ФАТФ не применяются в явном виде к пиринговым операциям, которые представляют собой операции, осуществляющиеся без участия ПУВА или других субъектов, обязанных соблюдать требования по ПОД/ФТ, за исключением обязательств в отношении всех лиц (например, касающиеся целевых финансовых санкций). В своем отчете для министров финансов и управляющих центральных банков "Большой двадцатки" (G20) по так называемым стейблкойнам ФАТФ определила риски, связанные с пиринговыми операциями, как один из особых остаточных рисков ОД/ФТ и, соответственно, обязалась в первом 12-месячном обзорном отчете провести работу над соответствующей системой показателей.
77. В связи с этим, целью данного исследования было выяснить следующее: (1) соотношение переводов виртуальных активов, осуществляющихся с участием ПУВА и без участия ПУВА (т.е. пиринговых операций), (2) произошли ли какие-либо изменения в этом плане после пересмотра ФАТФ своих Стандартов в июне 2019 года и (3) в чем заключаются риски ОД/ФТ, связанные с пиринговыми операциями. Это позволит определить, в какой степени возможна разработка системы показателей для пиринговых операций и есть ли необходимость в дальнейшем пересмотре Стандартов ФАТФ и/или Руководства.
78. Эта работа была призвана составить представление о масштабах операций, осуществляющихся без участия регулируемой организации, ответственной за выполнение обязательств по ПОД/ФТ. Для ФАТФ и ее членов важно понимать эти показатели рынка ВА, поскольку массовое внедрение так называемых стейблкойнов или виртуальных активов может потенциально снизить использование организаций, обязанных соблюдать требования по ПОД/ФТ, для перевода виртуальных активов или их хранения в будущем. В то же время, данные, указывающие на то, что в большинстве операций участвовали организации, обязанные соблюдать требования по ПОД/ФТ, могут подчер-

кнута важность обеспечения того, чтобы такие организации применяли соответствующие механизмы регулирования ПОД/ФТ, а также чтобы юрисдикции, в которых они находятся, соблюдали Стандарты ФАТФ. Это также может служить иллюстрацией того, что пользователи, желающие обменять виртуальные активы на фиатную валюту, скорее всего, должны будут делать это через ПУВА, обеспечивая прозрачность для целей ПОД/ФТ при условии, что эти ПУВА соблюдают свои обязательства.

79. Как указано ниже, имеются значительные трудности в разработке и интерпретации этих показателей рынка ВА. Компании, занимающиеся анализом блокчейна, часто получали разительно отличающиеся результаты по одним и тем же вопросам, поэтому при формулировании выводов необходимо проявлять осторожность. Тем не менее следует отметить, что показатели, собранные для данного проекта, не демонстрируют существенного роста использования пиринговых операций.

История вопроса

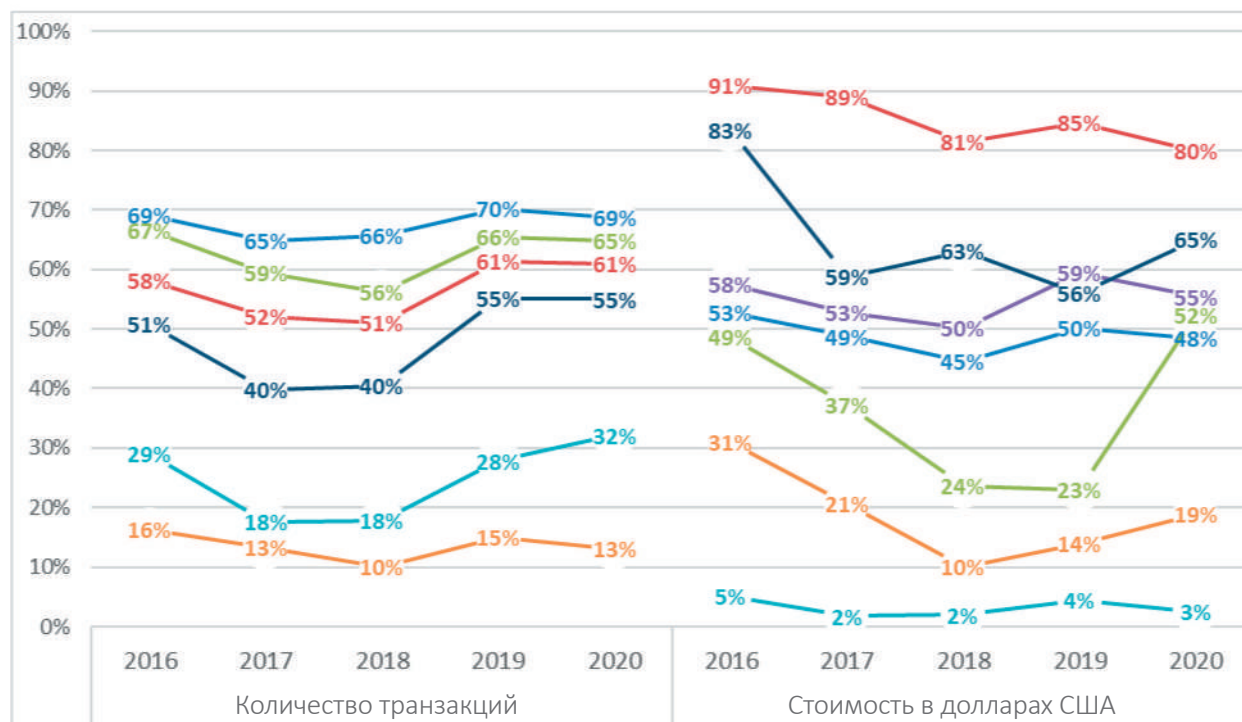
80. Основываясь на результатах информационно-разъяснительной работы и отзывах экспертов и делегаций, ФАТФ выбрала семь аналитических компаний, специализирующихся на анализе блокчейна (Chainalysis, CipherTrace, Coinfirm, Elliptic, Merkle Science, Scorechain и TRM Labs), и поручила им разработать систему показателей для оценки масштабов пиринговых (P2P) операций с виртуальными активами и их переводов с помощью или через ПУВА, а также масштабов незаконных переводов виртуальных активов. ФАТФ благодарит эти семь компаний за их время, ресурсы и знания, использованные в данном проекте.
81. Важно отметить, что каждая компания использовала свою методологию, а также свои аналитические инструменты, методы, данные и опыт. Кроме того, ФАТФ признает, что компании, занимающиеся анализом блокчейна, обычно фокусируются на выявлении и отслеживании незаконной деятельности, а не на предоставлении данных о размере рынка пиринговых операций. Тем не менее выбранные компании приступили к проведению этого чрезвычайно сложного исследования по просьбе ФАТФ, при этом некоторые из них могли иметь меньший опыт в проведении макроуровневого анализа такого рода. Компании использовали данные из блокчейнов биткойна и эфириума, но каждая из них подошла к этой задаче со своим опытом и знаниями и разработала отдельные методики. Это включает в себя отличающиеся определения для незаконных криптокошельков, переводов и ПУВА. Поэтому не следует рассматривать эти компании как эквивалентные, а их работу – как взаимозаменяемую.
82. В рамках данного проекта были рассмотрены три наиболее известных виртуальных актива (биткойн, эфир и tether¹¹). В настоящий отчет включены данные только по биткойну, так как он был наиболее тщательно исследован семью компаниями.

¹¹ Рассматривались только токены tether, выпущенные на блокчейне Ethereum (стандарта ERC-20).

Краткое изложение результатов исследования

83. Следующие два графика показывают долю пиринговых транзакций биткойна, которые осуществляются без участия ПУВА, по данным аналитической компании, с точки зрения количества транзакций и стоимости в долларах США в период 2016-2020 годов. Операции без участия ПУВА – это транзакции, в которых ни отправитель, ни получатель не являются ПУВА. Обратная пропорция – это доля операций, которые осуществляются с участием ПУВА. Указанные данные относятся только к прямым транзакциям, осуществленным с участием и без участия ПУВА.
84. Из графиков трудно сделать четкие выводы из-за большой вариативности данных, предоставленных различными компаниями. Используя общее количество транзакций биткойна, четыре компании определили, что в период 2016-2020 годов примерно 60% транзакций осуществлялись без участия ПУВА. Две компании предоставили более низкие показатели – 13% и 25% транзакций, совершаемых без участия ПУВА, за тот же период времени.
85. Что касается стоимости в долларах США, полученные данные демонстрируют еще больший разброс, что делает выводы еще более сомнительными. Общее количество биткойн-транзакций, совершенных без участия ПУВА в период 2016-2020 годов, варьируется в очень широких пределах от 3% до 85% по стоимости в долларах США. Данные четырех компаний указывают на среднее соотношение около 50% транзакций, осуществляющихся с участием ПУВА, по стоимости в долларах США, а также 50% транзакций, осуществляющихся без их участия. Однако у трех других компаний результаты кардинально отличаются. По данным одной компании доля биткойн-транзакций без участия ПУВА по стоимости в долларах США является очень низкой (3%), по данным другой компании – в целом высокой (85%). Последняя компания сообщила о низкой доле – всего 16% – биткойн-транзакций, осуществляющихся без участия ПУВА, по стоимости в долларах США.
86. Несмотря на различия, данные всех компаний совпадают в одном аспекте. Они не показывают четкого и последовательного сдвига в сторону пиринговых операций или отказа от проведения операций с участием ПУВА. В частности, что касается количества сделок, то доля сделок с участием и без участия ПУВА в период 2016-2020 годов остается практически неизменной.
87. Меньшее количество компаний предоставили данные по эфиру и tether. В них также наблюдается существенный разброс. Данные свидетельствуют о потенциальной тенденции к увеличению числа операций, осуществляемых без участия ПУВА. Однако большие различия между данными компаний не позволяют сделать какие-либо серьезные выводы.

График 2: Доля биткойн-транзакций, осуществленных без участия ПУВА в период 2016-2020 годов (слева: количество транзакций¹²; справа: стоимость в долларах США¹³)



88. Компании также предоставили данные о переводах виртуальных активов, которые были охарактеризованы компаниями как незаконные¹⁴. На следующих двух графиках показана доля выявленных незаконных транзакций биткойна в процентах от общего количества транзакций и стоимость всех таких транзакций в долларах США в период 2016-2020 годов.

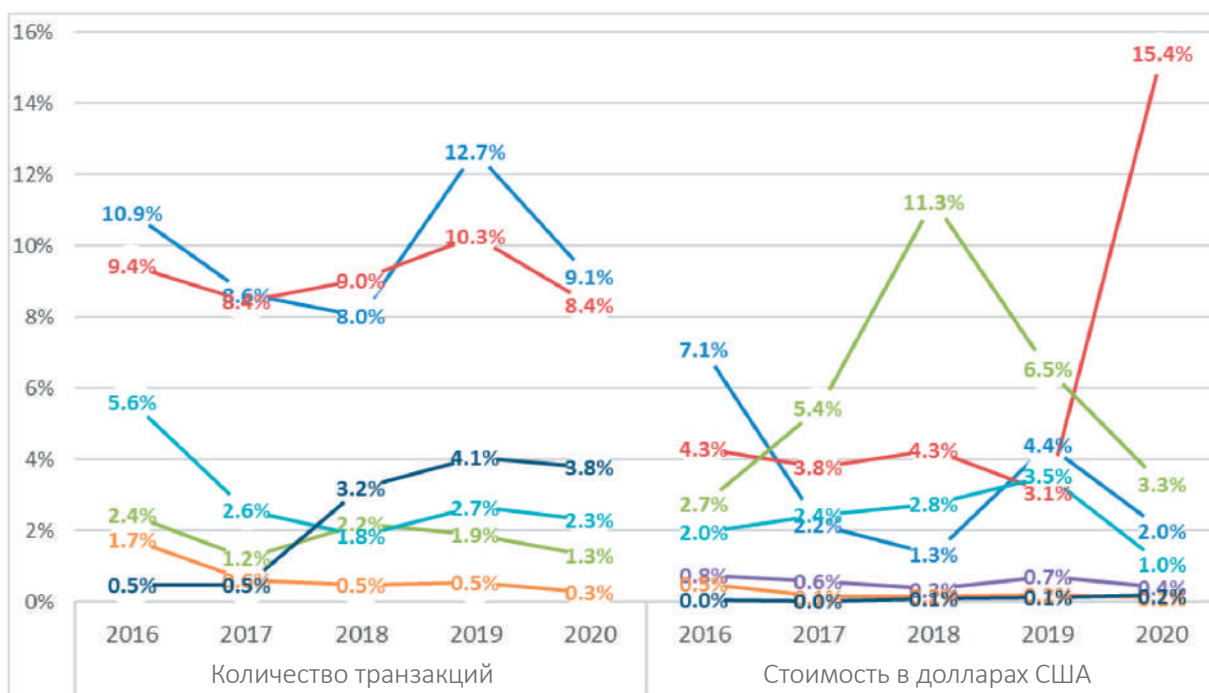
89. Как и в случае с данными о транзакциях, осуществляемых без участия ПУВА, данные компаний различаются по доле выявленных незаконных транзакций. Разброс снова довольно значительный: общая доля известных незаконных биткойн-транзакций в 2016-2020 годах колеблется в пределах 0,6%-9,9% по количеству операций и 0,1%-5,1% по стоимости в долларах США. Однако и здесь наблюдаются значительные различия в применявшейся методологии.

¹² Данные предоставили шесть компаний.

¹³ Данные предоставили семь компаний.

¹⁴ Данные некоторых компаний могут также включать деятельность "высокого риска" в дополнение к незаконной деятельности. Это деятельность, которая ассоциируется с преступной деятельностью или позиционируется как находящаяся вне сферы регулирования и правоприменения (например, миксеры/тумблеры или незаконные азартные игры).

График 3: Доля выявленных незаконных биткойн-транзакций в период 2016-2020 годов (слева: количество транзакций¹⁵; справа: стоимость в долларах США¹⁶)

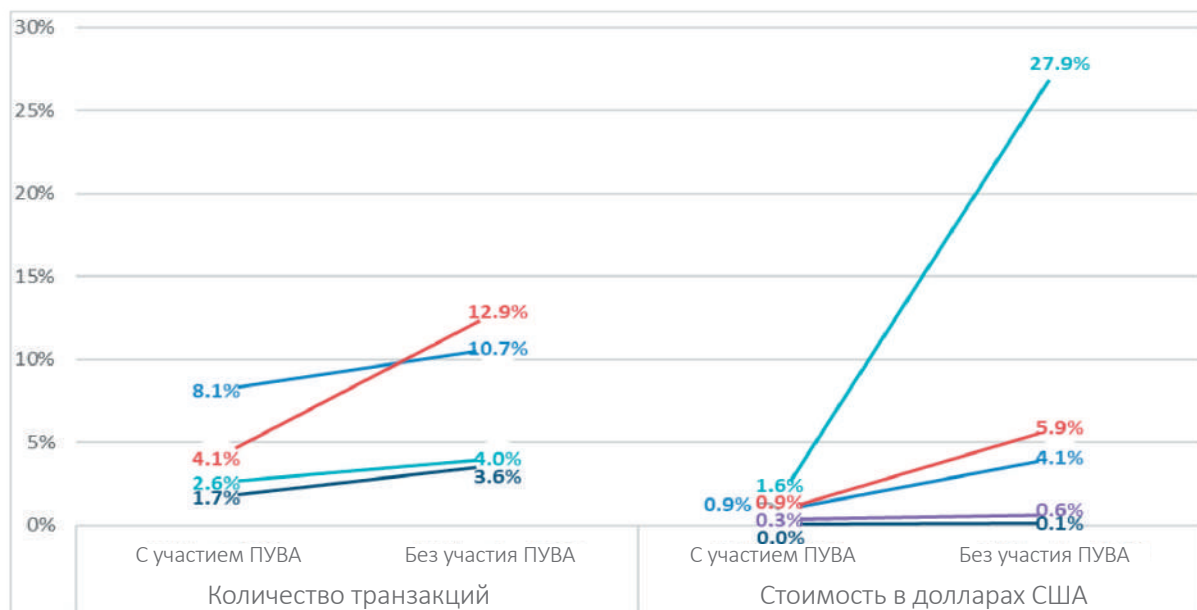


90. Четыре компании также разделили выявленные незаконные биткойн-транзакции на осуществляемые с участием ПУВА и на осуществляемые без их участия, на основе списков адресов, известных или подозреваемых в связях с незаконной деятельностью. Все компании обнаружили, что в целом без участия ПУВА осуществляется больше выявленных незаконных транзакций, чем с их участием. Аналогичным образом, в ходе выявленных незаконных транзакций без участия ПУВА было переведено большее количество долларов США, чем с их участием.

¹⁵ Данные предоставили шесть компаний.

¹⁶ Данные предоставили семь компаний.

График 4: Доля выявленных незаконных биткойн-транзакций с участием/без участия ПУВА в период 2016-2020 годов (слева: количество транзакций, справа: стоимость в долларах США)



Выводы

91. На основании полученных данных трудно сделать четкие выводы о доле переводов виртуальных активов с участием ПУВА по сравнению с пиринговыми операциями. Степень различия между данными компаний чрезвычайно высока. На основании этих данных невозможно дать окончательное заключение о степени использования биткойна в пиринговых операциях. Аналогичные наблюдения относятся и к данным, собранным по эфиру и tether.
92. Такие различия могут быть обусловлены рядом факторов, включая применяемые методологии, технологии кластеризации и эвристические правила, данные, которыми располагают компании для сопоставления адресов виртуальных активов с реальными субъектами, а также определения, используемые для незаконных операций и ПУВА, которые не всегда совпадают с определением ПУВА, данным ФАТФ.
93. На основе этих данных можно сделать некоторые общие, но не окончательные выводы. Данные показывают, что значительная часть транзакций биткойна, эфира и tether происходит без участия ПУВА (т.е. это пиринговые операции). Для биткойн-транзакций данные не показывают какой-либо четкой тенденции к использованию ПУВА или к отказу от них. Для эфира и tether наблюдаются признаки потенциальной тенденции к увеличению количества пиринговых операций. Это может быть обусловлено ростом числа проектов децентрализованного финансирования (DeFi) (которые компании не относят к категории ПУВА) в последние годы. Однако существенные различия между компаниями, а также меньший охват и меньшее внимание к этим двум активам означает, что любая тенденция не может быть подтверждена окончательно. Соответственно, на основании этих данных нельзя сделать вывод о том, что за последние пять лет или с момента пересмотра ФАТФ своих стандартов в 2019 году произошел сильный сдвиг в сторону пиринговых операций.

94. Данные также показывают, что существуют значительные различия между тем, как используются биткойн, эфир и tether. Каждая компания сообщает о различных масштабах и тенденциях использования этих криптовалют без участия ПУВА. Это свидетельствует о том, что использование виртуальных активов в пиринговых операциях может различаться и зависит от характеристики виртуальных активов, от вариантов использования и масштабов распространения, хотя, возможно, это также является следствием применения той или иной методологии. Поэтому будущие виртуальные активы могут иметь другие профили с точки зрения их использования в пиринговых операциях.
95. Хотя собранные данные о незаконном использовании сильно различаются у разных компаний, что не отражает четкой тенденции к увеличению или уменьшению незаконных переводов виртуальных активов, все компании выявили определенную долю незаконной активности биткойна в период 2016-2020 годов. Полученные результаты не только демонстрируют наличие рисков ОД/ФТ, связанных с виртуальными активами, но и то, что их оценки существенно различаются. Это говорит о том, что в данных, предоставленных аналитическими компаниями, присутствует значительная неопределенность с чрезвычайно большой разницей между высокими и низкими показателями. Также нет четкого указания на то, что большее количество незаконных транзакций осуществляется в пиринговом секторе.
96. Важно понимать, что представленные данные относятся только к выявленным незаконным операциям, которые компании могут идентифицировать на основе списков известных или предполагаемых незаконных адресов. Если эта совокупность подозреваемых адресов неполная, то доля операций, считающихся незаконными, также будет иметь тенденцию к занижению. Например, террористы, собирающие средства в виртуальных активах, могут быть не отражены в данных, если действующие лица и адреса криптокошельков не известны компаниям, занимающимся анализом блокчейна. Кроме того, некоторые транзакции, которые не кажутся незаконными из-за их относительно небольшого размера, могут представлять серьезный риск, например, как в случае с малозатратными террористическими атаками, оказывающими огромное влияние на безопасность. Данные также могут включать деятельность, которую компании подозревают в высоком риске (например, миксеры/тумблеры), но которая не является полностью незаконной. Тем не менее приведенные здесь данные следует рассматривать как вероятный *минимум незаконной деятельности*.
97. Полученные данные также в основном относятся к незаконной деятельности, в которой достаточно часто используются блокчейн-технологии. То есть это деятельность по отмыванию денег/финансированию терроризма, предикатными по отношению к которой являются правонарушения, связанные с виртуальными активами (например, полученными с использованием вирусов-вымогателей, рынков Даркнета, посредством мошенничества, инвестиционных афер и взломов). Эти данные, как правило, не включают деятельность по ОД/ФТ, когда виртуальные активы используются для отмывания доходов от преступлений, полученных в фиатной валюте (имеется в виду, например, использование виртуальных активов для отмывания доходов от незаконной продажи наркотиков за наличные). Они также не распространяются на другие виртуальные активы, которые не были проанализированы в ходе исследования, или на потоки между различными блокчейнами или виртуальными активами. Это связано с тем, что компании не осуществляют надзор за сервисами, известными как «криптовалютные он-рэмпы»/ «криптовалютные офф-рэмпы» (on-ramps/off-ramps), между

экосистемами фиатных и виртуальных активов (т.е. за биржами). Поэтому эти данные не могут дать представление о масштабах незаконной деятельности такого рода.

98. Тем не менее компании постоянно отмечали, что в среднем известно о большем количестве незаконных транзакций биткойна, чем эфира или tether (как по общей стоимости, так и по доле переводов). Это согласуется с предыдущими наблюдениями ФАТФ о том, что биткойн является наиболее используемым виртуальным активом для целей ОД/ФТ, поскольку это наиболее ликвидный, известный и широкодоступный виртуальный актив.
99. Аналогичным образом, похоже, что без участия ПУВА происходит больше незаконных операций, чем с их участием, особенно в отношении биткойна. Это может означать, что пиринговый сектор более подвержен рискам ОД/ФТ. Однако, как было указано выше, эти данные касаются только прямых транзакций. По мнению некоторых компаний, занимающихся анализом блокчейна, многие незаконные транзакции в конечном итоге будут получены ПУВА после обмена через пиринговые операции, что может быть связано с имеющимися трудностями использования виртуальных активов без такого криптовалютного офф-рэмп (способ конвертации криптовалют в фиатные деньги), как биржа.
100. Эта работа также продемонстрировала трудности подобных исследований, связанных с анализом блокчейна. Как отмечалось выше, у каждой компании имеются свои методы, ресурсы, приемы и данные, которые они объединяют с данными, взятыми из блокчейна. Компаниям требуется значительное время, ресурсы, опыт и инвестиции, чтобы связать реальных субъектов с криптокошельками. Это неизменная проблема, поскольку постоянно создаются новые кошельки, появляются новые предприятия и услуги, выпускаются новые виртуальные активы, а услуги предоставляются на всё большем количестве блокчейнов. Предприятия, включая ПУВА, выполняющие требования безопасности, часто меняют свои адреса, что также может затруднить процесс идентификации. Таким образом, работа каждой компании не эквивалентна и не взаимозаменяема, что затрудняет определение "правильных" цифр для показателей рынка ВА.
101. Эта область исследований, в конечном счете, очень молода. В связи с развивающимся характером блокчейна и сектора виртуальных активов пока не существует полностью установившегося метода или общепризнанной литературы о том, как проводить такие исследования пиринговых операций. Аналитика блокчейна носит вероятностный характер, и получаемые данные имеют присущий им уровень неопределенности. Соответственно, данные, включенные в этот отчет, и сделанные выводы следует рассматривать как первую попытку. Несмотря на эти ограничения, анализ блокчейна может дать интересные сведения об использовании виртуальных активов, которые недоступны при использовании традиционных финансовых продуктов и услуг. Более того, анализ блокчейна может быть полезен при проведении расследований с целью отслеживания выявленных незаконных средств или установления личности владельцев криптокошельков. Такие инструменты могут принести большую потенциальную пользу правоохранительным органам, ПФР, надзорным органам, ПУВА и частному сектору в выполнении обязательств по ПОД/ФТ и в борьбе с незаконной деятельностью.
102. Углубление этого понимания может стать еще более важным по мере дальнейшего внедрения виртуальных активов и появления на рынке новых ВА. Дополнительная информация о результатах этой работы изложена в **Разделе 5**.

РАЗДЕЛ 5: ПРОБЛЕМЫ, ВЫЯВЛЕННЫЕ ФАТФ В СВЯЗИ С ПЕРЕСМОТРОМ СТАНДАРТОВ И РУКОВОДСТВА ФАТФ

103. По итогам первого 12-месячного анализа был сделан вывод о том, что пересмотренные Стандарты ФАТФ, касающиеся виртуальных активов и ПУВА, не нуждались в изменениях на тот момент времени. Анализ выявил пять основных областей, по которым необходима разработка дополнительных руководящих указаний ФАТФ, а также постоянная информационно-разъяснительная работа и сотрудничество, а именно:
- а. определение виртуальных активов и ПУВА;
 - б. пиринговые операции и автономные криптокошельки;
 - с. так называемые стейблкоины;
 - д. лицензирование и регистрация ПУВА;
 - е. внедрение «дорожного правила».
104. Для рассмотрения этих пяти областей ФАТФ обновляет свое Руководство 2019 года по виртуальным активам и ПУВА, чтобы повысить эффективность международного сотрудничества между органами надзора за ПУВА. ФАТФ провела консультации по проекту изменений в марте-апреле 2021 года и планирует завершить разработку и выпустить пересмотренное Руководство к ноябрю 2021 года.
105. Информация о проблемах и препятствиях на пути внедрения требований R.15/ПЗР.15 была собрана при помощи вопросника для юрисдикций. 104 юрисдикции предоставили информацию о том, что они считают самыми большими проблемами и препятствиями на пути внедрения, многие из которых уже планируется проанализировать при пересмотре Руководства. Пятью наиболее часто упоминаемыми проблемами и препятствиями были (1) недостаток потенциала, знаний и опыта в государственных учреждениях для внедрения требований R.15/ПЗР.15, (2) имплементация «дорожного правила» и отсутствие достаточных технологических решений, (3) проблемы с идентификацией и регистрацией/лицензированием ПУВА, (4) отсутствие внедрения внутренних нормативных актов для виртуальных активов/ПУВА и (5) проблемы с проведением оценки рисков ОД/ФТ и с пониманием размера сектора виртуальных активов/ПУВА.

106. 31 юрисдикция также подняла вопросы, по которым они просили дать дополнительные указания или разъяснения по R.15/ПЗР.15 и/или Руководству ФАТФ. Наиболее часто озвучивалась просьба предоставить более подробную информацию по следующим пяти вопросам: (1) определение ПУВА и обязательства ПУВА, особенно в отношении того, как эти определения следует применять к децентрализованным приложениям (DApps), децентрализованным финансовым услугам (DeFi) и пиринговым торговым платформам, (2) определение виртуальных активов, особенно в отношении типов токенов, (3) применение «дорожного правила», (4) процедуры регистрации/лицензирования ПУВА и (5) пиринговые операции. Несмотря на то, что несколько юрисдикций высказали просьбу о внесении большей ясности, ни одна из юрисдикций не сочла, что R.15/ПЗР.15 нуждается в изменении.
107. Как указано выше, ФАТФ выпустит обновленное Руководство ФАТФ по вопросам, которые были подняты в первом 12-месячном анализе. Вопросы, поднятые юрисдикциями в настоящем анализе, в основном относятся к тем же пяти областям, о которых шла речь в первом 12-месячном анализе. Соответственно, в данном анализе не будут повторно рассматриваться вопросы, затронутые в первом, поскольку ожидается, что многие из них будут проанализированы в новом пересмотренном Руководстве.
108. Общим фактором, лежащим в основе этих вопросов, являются проблемы, которые новые и инновационные технологии могут создавать для традиционных подходов к регулированию ПОД/ФТ. Предоставляя возможности для разработки новых и инновационных подходов к снижению рисков ОД/ФТ, виртуальные активы могут создать ряд проблем для надзорных и правоохранительных органов, а также частного сектора, при осуществлении контроля в сфере ПОД/ФТ. Например, публичный характер блокчейна может обеспечить новые источники данных для его анализа, но также способен создать проблемы при определении того, кто контролирует те или иные криптокошельки. Децентрализованный характер виртуальных активов позволяет осуществлять прямые пиринговые транзакции, но также может затруднять идентификацию ПУВА и понимание допустимых масштабов пиринговых операций. Преодоление этих проблем потребует постоянного диалога и усилий со стороны государственного и частного секторов с целью углубления понимания ПОД/ФТ и виртуальных активов, реализации ключевых мер, таких как «дорожное правило», и разработки более четких рамок правового регулирования.
109. Приведенный ниже анализ касается новых вопросов, а также дополнительных к тем, что рассматриваются в обновленном Руководстве.

Определение виртуальных активов и ПУВА

110. При пересмотре своих Стандартов в июне 2019 года ФАТФ включила все обязательства по ПОД/ФТ в отношении виртуальных активов и ПУВА в R.15/ПЗР.15, касающиеся новых технологий. Изменения, изложенные в R.15/ПЗР.15, относятся почти ко всем 40 Рекомендациям ФАТФ. Сведение изменений в одну Рекомендацию позволило юрисдикциям более четко определить действия, которые им необходимо предпринять для внедрения Стандартов ФАТФ в сфере виртуальных активов и ПУВА. Это также упростило оценку соответствия юрисдикций требованиям, установленных в пересмотренных R.15/ПЗР.15, в ходе мониторинга прогресса, осуществляемого ФАТФ, поскольку теперь они должны оцениваться только в соответствии с одной пересмотренной рекомендацией.

111. ФАТФ также разработала новые определения виртуальных активов и ПУВА. Эти определения должны были включить основные каналы финансовой деятельности с использованием виртуальных активов, подверженной рискам ОД/ФТ. Они также должны были опираться на уже существующие категории ФУ и установленных нефинансовых предприятий и профессий (УНФПП), чтобы обеспечить отсутствие пробелов в охвате ФАТФ соответствующих финансовых активов.
112. Однако такой подход имеет ряд недостатков. Отделяя ПУВА и их обязательства по ПОД/ФТ, он может создать разделение в Стандартах ФАТФ между ПУВА и более широкой категорией финансовых учреждений. ПУВА – это предприятия, предоставляющие те же финансовые услуги, что и ФУ, однако эти финансовые услуги связаны с виртуальными активами (в отличие от традиционных финансовых активов). С точки зрения ФАТФ важно, чтобы юрисдикция учитывала в своем законодательстве и финансовые учреждения, и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. Не имеет значения, относят ли они ПУВА к отдельной категории или группируют их с другими поставщиками тех же финансовых услуг; главное, чтобы на них распространялся режим ПОД/ФТ юрисдикции. Однако, поскольку Стандарты ФАТФ выделяют ПУВА в отдельную категорию и объединяют все требования к ним в одной группе, возможно возникновение идеи о том, что ПУВА отличаются от ФУ, а также возможно затушевывание конкретных областей, в которых между ПУВА и ФУ действительно существуют определенные различия (например, в отношении «дорожного правила»). Это также может привести к тому, что в частном секторе будут постоянно высказываться мнения о двойных стандартах, когда и ПУВА, и другие ФУ считают, что к ним предъявляются более строгие требования, и когда ПУВА могут считать, что у них должны быть принципиально иные обязательства. Аналогичным образом, такое разделение может создать путаницу для некоторых надзорных и других органов, которые могут посчитать, что для каждого вопроса, с которым они сталкиваются, например, касающегося лицензирования/регистрации, им необходимо отдельное решение, специально разработанное для ПУВА.
113. Такой сегментированный подход вызвал трудности при применении таких понятий, как определение ПУВА к быстро меняющемуся рынку виртуальных активов. Определение ФУ в Стандартах ФАТФ гораздо шире, чем определение ПУВА, охватывая одиннадцать различных категорий деятельности. Определение ПУВА является более узким и включает пять категорий, которые сосредоточены на деятельности бирж, депозитариев и организаций, предлагающих услуги по первичному размещению монет. По мере становления рынка виртуальных активов может быть разработано больше услуг ФУ, связанных с виртуальными активами, и это создает проблемы для понимания того, как следует применять определение ПУВА. Например, хотя ФАТФ считает, что центральные органы управления так называемыми "стейблкоинами" подпадают под определение ПУВА или ФУ, концептуально более понятным может быть понимание их как органов, которые "осуществляют выпуск и управление платежными средствами", в определении ФУ. Отделение деятельности ПУВА от более широкой деятельности ФУ в Стандартах ФАТФ делает их менее гибкими, что не позволяет легко вписать в них новые услуги. Этот вопрос может стать еще более сложным по мере широкого распространения виртуальных активов и размывания границ между ВА и традиционными финансовыми активами.
114. Второй серьезной проблемой ФАТФ при разработке определения ПУВА является его применение к так называемым "децентрализованным" структурам. Виртуальные активы позволяют достичь большей степени децентрализации в плане управления, контроля,

операций и функций, чем в традиционном финансовом секторе. DApps (децентрализованные приложения), DeFi (децентрализованные финансовые сервисы) и децентрализованные биржи – все они выросли в популярности за последний год, особенно DeFi, ставшие трендом. Несмотря на этот рост, по оценке ФАТФ, децентрализованные структуры остаются небольшим элементом общего рынка виртуальных активов, хотя убедительных доказательств этого недостаточно. Кроме того, в настоящее время пользователям децентрализованных структур, как правило, приходится перемещать активы за пределы этого сектора, чтобы использовать их в качестве средства обмена. В то время как децентрализованные структуры, работающие на публичном блокчейне, могут иметь характеристики, благоприятные для проведения исследований с использованием анализа блокчейна, другие формы этих структур могут усложнить аналитический обзор. Применение Стандартов ФАТФ к таким структурам является сложной задачей, поскольку в некоторых случаях может быть трудно определить участвующие стороны, несущие четкую ответственность за выполнение обязательств в сфере ПОД/ФТ.

115. В Руководстве ФАТФ от 2019 года изложено, как определение ПУВА может применяться к DApps¹⁷. Проект пересмотренного Руководства, который ФАТФ опубликовала для проведения публичных консультаций в марте 2021 года, в значительной степени принимает и расширяет те же формулировки. Судя по отзывам, полученным в ходе публичных обсуждений, многие представители частного сектора не знали о существовании этого руководства. Тем не менее от частного сектора были получены пожелания более четко сформулировать в Руководстве то, как стандарты ФАТФ применяются к DApps и к децентрализованным механизмам управления, в частности, какие виды деятельности подпадают и не подпадают под определение ПУВА. В отзывах, полученных в ходе публичных консультаций, подчеркивалось, что многие проекты не имеют центрального контрагента и что разработчики таких протоколов не должны считаться ПУВА. Также была упомянута возможность отслеживания публичных блокчейнов, лежащих в основе проектов DeFi, и потенциальные решения на базе блокчейна для поддержки ПОД/ФТ в этих проектах.
116. Соответственно, ФАТФ следует продолжить рассмотрение проекта Руководства, чтобы убедиться, что оно дает четкое представление о том, как применять стандарты к децентрализованным структурам, включая определение ПУВА, с учетом рисков, ограничений и размера этого сектора.
117. В зависимости от того, как будет развиваться рынок виртуальных активов, ФАТФ может потребоваться в будущем пересмотреть определение ПУВА, R.15/ПЗР.15 или расширить Стандарты. Это может быть обусловлено, например, дальнейшей интеграцией деятельности ФУ и ПУВА, массовым внедрением виртуальных активов и так называемых стейблкойнов, особенно для платежей и расчетов, снижением необходимости обмена виртуальных активов на фиатную валюту и/или дальнейшей децентрализацией деятельности, функций или управления ПУВА, что отрицательно скажется на направленности ФАТФ на снижение рисков при помощи посредников, выступающих в роли "гейткиперов". Однако, поскольку многие юрисдикции еще не внедрили существующие R.15/ПЗР.15, основное внимание следует уделить содействию внедрению действующих стандартов и использованию проекта по пересмотру Руководства для повышения ясности в отношении того, как юрисдикции смогут применять эти определения на практике.

¹⁷ См. параграф 40 Руководства ФАТФ по виртуальным активам и провайдером услуг в сфере виртуальных активов, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/RBA-VA-VASPs.pdf>

Пиринговые операции и посредники, на которых распространяются обязательства в сфере ПОД/ФТ

118. Как указано в Разделе 4, пиринговые переводы виртуальных активов прямо не подпадают под обязательства в сфере ПОД/ФТ в соответствии с пересмотренными Стандартами ФАТФ, за исключением тех, которые применяются ко всем физическим лицам (например, целевые финансовые санкции). Отсутствие прямого упоминания пиринговых операций в первом 12-месячном анализе стало источником беспокойства для ряда юрисдикций.
119. Результаты работы по оценке рынка ВА, приведенные в Разделе 4, свидетельствуют о том, что потенциально значительный объем переводов определенных виртуальных активов осуществляется в пиринговом секторе. Доля незаконных операций по количеству и объему в долларах США также потенциально выше для пиринговых операций по сравнению с транзакциями с участием ПУВА, по крайней мере, применительно к прямым транзакциям. Однако значительный разброс данных означает, что размер пирингового сектора и связанные с ним риски ОД/ФТ остаются неясными.
120. В отсутствие определенности и с учетом убедительных доказательств рисков, связанных с ПУВА, не выполняющими требования безопасности или выполняющими их не в полной мере, очевидно, что ФАТФ на данный момент следует сконцентрировать внимание на осуществлении регулирования и контроля в сфере ПОД/ФТ над посредниками (такими как ПУВА).
121. Это не означает, что ФАТФ не пересмотрит свои Стандарты в будущем, если появятся четкие доказательства того, что риски ОД/ФТ изменились. В отчете ФАТФ для министров финансов и управляющих центральными банками стран "Большой двадцатки" по так называемым стейблкойнам отмечается, что пиринговые операции представляют собой особый остаточный риск ОД/ФТ в сфере виртуальных активов. В этом отчете отмечается, что важно постоянно анализировать риски ОД/ФТ, в том числе и на перспективу, и устранять их до запуска криптовалют.
122. По мере запуска так называемых стейблкойнов, обладающих потенциалом массового распространения, или массового распространения других виртуальных активов, количество и стоимость пиринговых операций может резко возрасти. Такая тенденция способна привести к появлению более серьезных рисков, поскольку меры по снижению рисков ПОД/ФТ при помощи ПУВА и других организаций, обязанных соблюдать требования по ПОД/ФТ, не будут достаточно эффективны. Тенденция к сокращению числа посредников может потенциально создать проблемы для эффективности Стандартов ФАТФ. Если число пиринговых операций возрастет до такой степени, что произойдет почти полный переход на пиринговую основу, а преступники смогут полностью существовать в экосистеме виртуальных активов, никогда не взаимодействуя с ПУВА и точками сопряжения с традиционной фиатной экономикой, действующие стандарты ФАТФ могут потребовать пересмотра для достаточного снижения рисков ОД/ФТ.
123. Как указано выше, пока нет четких доказательств того, что роль ПУВА становится менее значимой. В настоящее время ПУВА играют важную роль в экосистеме виртуальных активов. В то время как в ней осуществляются пиринговые переводы, ПУВА необходимы для обмена виртуальных активов на фиатную валюту. Кроме того, следователи, компании, занимающиеся анализом блокчейна, и другие стороны, как правило, имеют воз-

возможность собирать информацию о пиринговых транзакциях, генерируемых в публичных блокчейнах, являющуюся прозрачной и отслеживаемой. Эта информация может обеспечить большую осведомленность о переводах виртуальных активов, чем переводы вне блокчейна или в частных блокчейнах, в том числе осуществляемые ПУВА, и помочь в снижении рисков ПОД/ФТ. Например, если правильно установить связи между адресами, используемыми для пиринговых операций и транзакций между одноранговым узлом сети и ПУВА, это поможет разработать профили риска и процедуру идентификации личности для автономных криптокошельков. Со временем эта проблема может расширяться по мере того, как все больше переводов будет регистрироваться в публичных блокчейнах.

124. Соответственно, важно, чтобы пиринговый сектор постоянно контролировался, особенно по мере появления на рынке новых виртуальных активов или массового распространения уже существующих. Мониторинг рисков ОД/ФТ должен осуществляться постоянно и на перспективу. Также важно, чтобы юрисдикции понимали риски ОД/ФТ и возможности использования аналитических инструментов для снижения рисков, связанных с пиринговым сектором, масштаб пиринговых транзакций в их юрисдикции, и потенциальные решения по ПОД/ФТ, связанные с блокчейном. Следует также помнить об ограничениях данного исследования. Хотя в нем были рассмотрены три виртуальных актива, данные по ним нельзя считать показательными для всех виртуальных активов, их использования в пиринговом секторе и рисков ОД/ФТ.
125. Исследование, проведенное семью компаниями для ФАТФ, впервые дало полезную общую картину показателей пиринговых операций. Была получена базовая информация о размере пирингового сектора, а также выявлены проблемы и ограничения, присущие исследованиям такого рода. В идеале такие исследования должны отличать широкий охват, своевременность, точность и надежность. Что касается точности, то уровень различий между данными компаний чрезвычайно высок. Что касается охвата, то данные, используемые для этой работы, как правило, не включают деятельность по ОД/ФТ, которая осуществляется в фиатной валюте, других виртуальных активах или могут не включать подозрительные потоки между различными блокчейнами или виртуальными активами. Для ПУВА могут возникнуть трудности с выявлением и снижением рисков, связанных с большим количеством ежедневных транзакций с участием организаций, не обязанных соблюдать требования безопасности. Использование нескольких источников, инструментов и методологий может быть способом избежать необъективных результатов, обусловленных чрезмерной зависимостью от одного источника анализа.
126. В настоящее время неизвестен масштаб деятельности по ОД/ФТ с использованием виртуальных активов, полученных путем обмена фиатной валюты. Кроме того, прошло относительно немного времени (два года) с момента пересмотра ФАТФ своих Стандартов, и тенденции в области Р2Р и ОД/ФТ могут проявиться лишь через несколько лет.
127. Таким образом, юрисдикциям и частному сектору необходимо заранее рассмотреть способы выявления и снижения рисков, связанных с пиринговым сектором. Выпуск пересмотренного Руководства к ноябрю 2021 года поможет дать больше информации о рисках пирингового сектора и их снижении, предоставив юрисдикциям руководство по пиринговым операциям и вариантам мер, которые они могут принять для снижения рисков ОД/ФТ в соответствующих случаях.

Реализация «дорожного правила»

128. Как указано в Разделе 3, глобальное внедрение правила контроля переводов («дорожного правила») не достигло достаточного прогресса. Спустя два года после того, как ФАТФ пересмотрела свои Стандарты, подавляющее большинство юрисдикций не ввели требования, касающиеся «дорожного правила». Это послужило сдерживающим фактором для частного сектора, особенно для многих ПУВА, в плане инвестирования в технологические решения и инфраструктуру, необходимые для его соблюдения. Таким образом, несмотря на прогресс, достигнутый частным сектором в разработке стандартов, протоколов и технологических решений для соблюдения «дорожного правила», еще предстоит проделать значительный путь, чтобы разработать достаточное количество технологических решений для его эффективного и действенного применения во всем мире.
129. Недостаточное внедрение «дорожного правила» юрисдикциями привело к возникновению следующей проблемы. Как было указано в первом 12-месячном анализе, юрисдикции внедряют правило контроля переводов с разной скоростью. Поэтому неизбежен переходный период, когда одни ПУВА должны соблюдать правило контроля переводов, а другие нет. Этот переходный период является большой проблемой для ПУВА, которые обязаны соблюдать требования по соблюдению правила контроля переводов как с точки зрения потенциального ограничения их конкурентоспособности, так и с точки зрения подхода, который они должны использовать для передачи информации об этом правиле своим нерегулируемым партнерам. Это еще одна причина, по которой внедрение «дорожного правила» юрисдикциями должно стать для них приоритетным на ближайшее время. Быстрое увеличение числа юрисдикций, внедряющих правило контроля переводов, значительно уменьшит вышеуказанную проблему.
130. ФАТФ выпустит обновленное Руководство, содержащее более подробную информацию о «дорожном правиле», к ноябрю 2021 года. Это Руководство должно помочь внести дополнительную ясность для юрисдикций и частного сектора в отношении того, как применять правило контроля переводов и решить вопросы, поднятые в первом 12-месячном анализе.
131. С учетом этого дополнительного разъяснения ФАТФ все юрисдикции должны принять меры по внедрению «дорожного правила». Быстрое внедрение всеми юрисдикциями послужит катализатором для разработки технических решений и обеспечения соответствия требованиям со стороны ПУВА. Юрисдикции могут ввести правило контроля переводов поэтапно, чтобы их ПУВА были заблаговременно уведомлены о необходимости внедрения соответствующих систем. Например, им может быть предоставлен "льготный период", когда требования введены, но еще не применяются. Кроме того, юрисдикции могут разрешить введение частичных или временных мер на время переходного периода. Для успешного введения требований по соблюдению «дорожного правила» и решения проблемы его несинхронного внедрения в разных юрисдикциях необходимы тесная связь и сотрудничество между юрисдикцией и сектором ПУВА.

Общий уровень имплементации

132. За исключением правила контроля переводов, с момента первого 12-месячного анализа наблюдается активное внедрение более широкого режима регулирования ПОД/ФТ

для ПУВА. Как указано в Разделе 3, 74% членов ФАТФ и 33% подотчетных членов РГТФ сообщили, что они приняли необходимые законы/нормативные акты по разрешению или запрету ПУВА.

133. Хотя темпы общего внедрения выше по сравнению с «дорожным правилом», на данный момент оно недостаточно для создания глобального режима ПОД/ФТ для ПУВА. Только 35 из 58 юрисдикций, режимы ПОД/ФТ которых разрешают или запрещают ПУВА, имеют операционный режим. Уровень реализации в юрисдикциях, не предоставивших соответствующей информации, вероятно, намного ниже. Отсутствие регулирования или несоблюдение регулирования в юрисдикциях создает условия для юрисдикционного арбитража. Это представляет собой риск, поскольку ставит в невыгодное положение те ПУВА, которые соблюдают обязательства по ПОД/ФТ и одновременно предоставляет преступникам и другим незаконным субъектам каналы для осуществления деятельности, связанной с ОД/ФТ.
134. Поэтому все юрисдикции должны как можно скорее внедрить и обеспечить соблюдение требований ПОД/ФТ для ПУВА. Юрисдикции, которые не внедрились требования ПОД/ФТ для ПУВА, обычно заявляют, что у них отсутствует деятельность, связанная с виртуальными активами или ПУВА, или они имеют ограниченные возможности для ввода требований. В связи с этим внедрение пересмотренных Стандартов ФАТФ, касающихся виртуальных активов и ПУВА, не является для них приоритетной задачей. Это соответствует действительности для некоторых юрисдикций, но маловероятно, что это верно для всех уклоняющихся от ввода требования юрисдикций, и в любом случае требуется тщательная и внимательная оценка рисков. Будет трудно обосновать данное утверждение, если юрисдикция не провела оценку риска или исследование рынка, чтобы понять масштабы деятельности ПУВА внутри нее. Виртуальные активы легко доступны через Интернет. Глобальный характер технологии, лежащей в основе виртуальных активов, а также легкость и скорость, с которой ПУВА могут создавать или перемещать операционную деятельность по всему миру, означает, что юрисдикция, не предпринимающая никаких действий, может стать "тихой гаванью" для нерегулируемых ПУВА.
135. Тем не менее ФАТФ признает, что юрисдикции должны определять приоритетность реформ своей системы ПОД/ФТ в соответствии с выявленными рисками ОД/ФТ, существующим контекстом режима ПОД/ФТ и внутренней институциональной структурой. Таким образом, юрисдикции с ограниченными возможностями могут пожелать приоритизировать определенные аспекты реализации Р.15/ПЗР.15. По крайней мере, такие юрисдикции должны понимать риски ОД/ФТ, связанные с виртуальными активами и ПУВА, и влияние деятельности ПУВА. Если они не считают, что могут эффективно регулировать ПУВА, им следует рассмотреть возможность запрета их деятельности на законодательном уровне, пока они развивают этот опыт, чтобы не стать "тихой гаванью" для нерегулируемых ПУВА. Юрисдикция, запрещающая деятельность ПУВА, должна убедиться в том, что у нее есть технические возможности и ресурсы для обеспечения соблюдения такого запрета, чтобы не загнать сектор в подполье и не сделать его еще более непрозрачным для властей. Для внесения ясности следует отметить, что запрет ПУВА не освобождает юрисдикции от их всеобъемлющих обязательств по имплементации всех частей Стандартов ФАТФ. Вместо этого предлагается практическое руководство, которое поможет построить более эффективную глобальную систему.

136. При внедрении режимов ПОД/ФТ для ПУВА ФАТФ и юрисдикции должны учитывать пересечение и потенциальное влияние требований ПОД/ФТ на другие нормативные требования и области политики, такие как защита данных и конфиденциальности, широкий доступ к финансовым услугам, снижение рисков, защита потребителей и инвесторов и финансовые инновации. ФАТФ стремится к расширению доступа к финансовым услугам и осознает, что применение слишком жесткого, основанного на правилах подхода к превентивным мерам по ПОД/ФТ при предоставлении финансовых услуг может привести к таким нежелательным последствиям как исключение из регулируемой финансовой системы законных потребителей и предприятий¹⁸. Соответственно, ФАТФ применяет риск-ориентированный подход к регулированию ПОД/ФТ, в том числе в отношении виртуальных активов и ПУВА.

Обязательства, касающиеся противодействия распространению ОМУ

137. В октябре 2020 года ФАТФ пересмотрела Стандарты, чтобы обязать юрисдикции, ФУ и УНФПП выявлять и оценивать риски потенциальных нарушений, невыполнения или уклонения от целевых финансовых санкций (связанных с финансированием распространения оружия массового уничтожения), и принимать меры по снижению этих рисков. Это потребовало внесения изменений, касающихся рисков, в Рекомендацию 1 (Р.1) и Пояснительную записку к ней. В ходе обсуждения делегации согласились добавить обязательства по противодействию ФРОМУ в Р.1 и Р.15, чтобы применить соответствующие обязательства к ПУВА позднее, после завершения 12-месячного анализа. По окончании второго 12-месячного анализа ФАТФ должна внести необходимые технические поправки в ПЗР.15 для согласования обязательств по противодействию ФРОМУ между ФУ, УНФПП и ПУВА.

¹⁸ Дополнительную информацию см. в Руководстве ФАТФ по ПОД/ФТ и расширению доступа к финансовым услугам (2017): <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/Updated-2017-FATF-2013-Guidance.pdf>

РАЗДЕЛ 6: ВЫВОДЫ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

138. В целом, многие юрисдикции и представители сектора ПУВА продолжили демонстрировать прогресс в имплементации пересмотренных Стандартов ФАТФ, касающихся виртуальных активов и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов. Семьдесят четыре процента (74%) членов ФАТФ сообщили, что они к настоящему времени перенесли требования пересмотренных Стандартов ФАТФ в своё национальное законодательство, и наблюдается некоторый прогресс в разработке технологических решений для выполнения «дорожного правила». Однако также остаются проблемные вопросы. Во многих юрисдикциях режим ПОД/ФТ в отношении ПУВА ещё не функционирует, а в некоторых юрисдикциях такой режим ещё даже не установлен (особенно это касается участников более широкой Глобальной сети ФАТФ). Уровень прогресса, достигнутого членами РГТФ, которые не прислали ответы на анкету-вопросник, остаётся неизвестным.
139. Как и по итогам первого 12-месячного анализа, в настоящее время нет необходимости вносить дополнения и изменения в Рекомендацию 15 и Пояснительную записку к Рекомендации 15 для учёта тенденций и изменений в секторе виртуальных активов. Однако существует много вопросов и областей, по которым как юрисдикции, так и представители частного сектора просят внести ясность. В этой связи пересмотренное Руководство по виртуальным активам и ПУВА, которое ФАТФ планирует выпустить в ближайшем будущем, поможет юрисдикциям и субъектам частного сектора в реализации пересмотренных Стандартов ФАТФ. В этом пересмотренном Руководстве будут разъяснены ожидания ФАТФ по большинству проблемных вопросов, касающихся пересмотренных Стандартов, таких как: кто является провайдером услуг в сфере виртуальных активов, и как выполнять «дорожное правило». ФАТФ необходимо осуществлять мониторинг этой сферы на предмет любых существенных изменений структуры рынка или характера рисков ОД/ФТ, представляемых виртуальными активами и ПУВА, например, в связи с осуществлением пиринговых операций. В случае таких изменений ФАТФ следует рассмотреть необходимость внесения изменений и дополнений в пересмотренные Стандарты.
140. В будущем ФАТФ следует уделять приоритетное внимание содействию в имплементации пересмотренных Стандартов юрисдикциями. Всем юрисдикциям необходимо как можно быстрее имплементировать пересмотренные Стандарты ФАТФ, включая тре-

бования, касающиеся «дорожного правила». В этой связи, по итогам данного анализа ФАТФ рекомендуется предпринять следующие шаги и действия в отношении виртуальных активов и провайдеров услуг в сфере виртуальных активов:

- a. ФАТФ следует сосредоточить внимание на обеспечении эффективной реализации действующих Стандартов ФАТФ, касающихся виртуальных активов и ПУВА, всеми участниками Глобальной сети. Члены ФАТФ, а также участники более широкой Глобальной сети ФАТФ должны в приоритетном порядке имплементировать пересмотренные Стандарты ФАТФ (Рекомендация 15 и Пояснительная записка к Рекомендации 15). ФАТФ следует опубликовать пересмотренное Руководство по виртуальным активам и ПУВА для участников государственного и частного сектора к ноябрю 2021 года. В этом пересмотренном Руководстве ФАТФ будут содержаться указания относительно: определения виртуальных активов и ПУВА; так называемых стейблкоинов; пиринговых операций; регистрации и лицензирования ПУВА; «дорожного правила» и международного сотрудничества между органами, осуществляющими надзор за ПУВА, что поможет в выполнении пересмотренных Стандартов. Членам ФАТФ, особенно тем, кто является лидером в области регулирования ПУВА в целях ПОД/ФТ, следует взаимодействовать и сотрудничать с частным сектором и с другими юрисдикциями для содействия в выполнении пересмотренных Стандартов. Контактной группе ФАТФ по виртуальным активам (КГВА) также следует сосредоточиться на оказании поддержки в вопросах реализации пересмотренных Стандартов и обратить особое внимание на меры, которые помогут снизить риски, связанные с использованием виртуальных активов для получения выкупа после атак с применением вредоносных программ-вымогателей. Контактной группе по виртуальным активам следует взаимодействовать с представителями частного сектора после опубликования пересмотренного Руководства ФАТФ и доложить Рабочей группе ФАТФ по выработке политики (РГП) о прогрессе в реализации пересмотренных Стандартов к июню 2022 года.
- b. ФАТФ следует в приоритетном порядке принять меры для ускорения реализации «дорожного правила» субъектами частного сектора. Для этого членам ФАТФ следует как можно быстрее имплементировать «дорожное правило» в своё национальное законодательство с возможностью при необходимости поэтапной реализации этого правила. Членам ФАТФ, особенно тем, кто является лидером в области регулирования ПУВА в целях ПОД/ФТ, следует взаимодействовать и сотрудничать с частным сектором и друг с другом для содействия в выполнении этой задачи. Члены ФАТФ обсудят ход реализации «дорожного правила» в рамках информационно-разъяснительной работы, которая будет проведена к июню 2022 года.
- c. ФАТФ следует осуществлять мониторинг сектора виртуальных активов и ПУВА на предмет любых существенных изменений или событий, которые могут потребовать дополнительных уточнений или разъяснений Стандартов ФАТФ (в том числе в рамках проекта по подготовке пересмотренного Руководства) с учётом быстро изменяющихся экономических и технологических условий в секторе виртуальных активов. Хотя в данный момент нет необходимости пересматривать Стандарты, ФАТФ следует внести техническую поправку в Пояснительную записку к Рекомендации 15 с тем, чтобы в ней были отражены изменения, внесенные в Рекомендацию 1, касающиеся противодействия финансированию ОМУ.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.А:

Рекомендация 15, пояснительная записка к Рекомендации 15 и определения ФАТФ

Рекомендация 15 – Новые технологии

Странам и финансовым учреждениям необходимо определять и оценивать риски отмыывания денег или финансирования терроризма, которые могут возникнуть в связи с (а) разработкой новых продуктов и новой деловой практики, включая новые механизмы передачи, и (б) использованием новых или развивающихся 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 развивающихся технологий. Им также следует принимать соответствующие меры для контроля и снижения этих рисков.

В целях управления и снижения рисков, исходящих от виртуальных активов, странам следует обеспечить, чтобы провайдеры услуг в сфере 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

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

В соответствии с Рекомендацией 1 странам следует определить, оценить и понять риски отмыывания денег и финансирования терроризма, исходящие от деятельности, связанной с виртуальными активами, и от деятельности или операций ПУВА. На основании этой оценки странам следует применять риск-ориентированный подход для обеспечения того, чтобы меры по предупреждению или реагированию на отмыывание денег и финансирование терроризма соответствовали выявленным рискам. Странам следует обязать провайдеров услуг в сфере виртуальных активов выявлять, оценивать и принимать эффективные меры по снижению собственных рисков отмыывания денег и финансирования терроризма.

Провайдеры услуг в сфере виртуальных активов должны подлежать лицензированию или регистрации. Как минимум, ПУВА должны подлежать лицензированию или регистрации в юрисдикции (юрисдикциях), в которой (которых) они созданы¹⁹. 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

¹⁹ Указание на создание юридического лица включает учреждение компаний или любой другой используемый механизм.

услуги клиентам на их территории или осуществляют деятельность с их территории, подлежали лицензированию или регистрации в этой юрисдикции. Компетентным органам следует принимать необходимые законодательные или регулятивные меры для недопущения того, чтобы преступники либо их сообщники могли иметь или являться бенефициарными собственниками значительного или контрольного долевого участия, или занимать руководящие должности в ПУВА. Странам следует принимать меры для выявления физических или юридических лиц, осуществляющих деятельность ПУВА без требуемой лицензии или регистрации и применять в их отношении соответствующие санкции.

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

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

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

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

- (a) Рекомендация 10 – Установленная пороговая сумма разовых операций, при превышении которой ПУВА обязаны проводить надлежащую проверку клиентов, составляет 1000 долларов США/ евро.
- (b) Рекомендация 16 – Странам следует обеспечить, чтобы ПУВА-отправители получали и хранили требуемую и точную информацию об отправителях и требуемую инфор-

мацию о получателях²⁰ переводов виртуальных активов, оперативно передавали²¹ эту информацию в защищённом режиме получающему ПУВА или финансовому учреждению (если имеется) и предоставляли её соответствующим органам по их запросам. Странам следует обеспечить, чтобы ПУВА-получатели получали и хранили необходимую информацию об отправителях, а также требуемую и точную информацию о получателях переводов виртуальных активов и предоставляли её соответствующим органам по их запросам. Другие требования Рекомендации 16 (включая контроль наличия информации, применение мер по замораживанию и запрет на операции с лицами и организациями, включёнными в санкционные перечни) применяются на тех же самых основаниях, которые установлены в Рекомендации 16. Точно такие же обязательства распространяются на финансовые учреждения при отправке или получении переводов виртуальных активов по поручению клиента.

Странам следует оперативно, конструктивно и эффективно обеспечивать максимально широкий спектр международного сотрудничества в отношении отмывания денег, предикатных преступлений и финансирования терроризма, связанных 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.

²⁰ Как определено в пункте 16 Пояснительной записки к Рекомендации 16, или аналогичная информация, применительно к виртуальным активам.

²¹ Информация может передаваться либо напрямую, либо опосредованно. Необязательно, чтобы эта информация непосредственно сопровождала переводы виртуальных активов.

Глоссарий ФАТФ

Виртуальные активы — это цифровое выражение стоимости, при помощи которого можно осуществлять торговые операции или переводы в цифровой форме и использовать для целей платежей или инвестиций. Виртуальные активы не включают в себя цифровое выражение фиатных валют, ценных бумаг и других финансовых активов, которые уже охвачены в других разделах Рекомендаций ФАТФ.

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

- (i) Обмен виртуальных активов на фиатную валюту и обратно;
- (ii) Обмен одной или нескольких форм виртуальных активов на другие виртуальные активы;
- (iii) Перевод²² 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.

²² В контексте виртуальных активов «перевод» означает осуществление операции от имени другого физического или юридического лица, в рамках которой осуществляется перемещение виртуального актива с одного адреса или счёта виртуальных активов на другой.