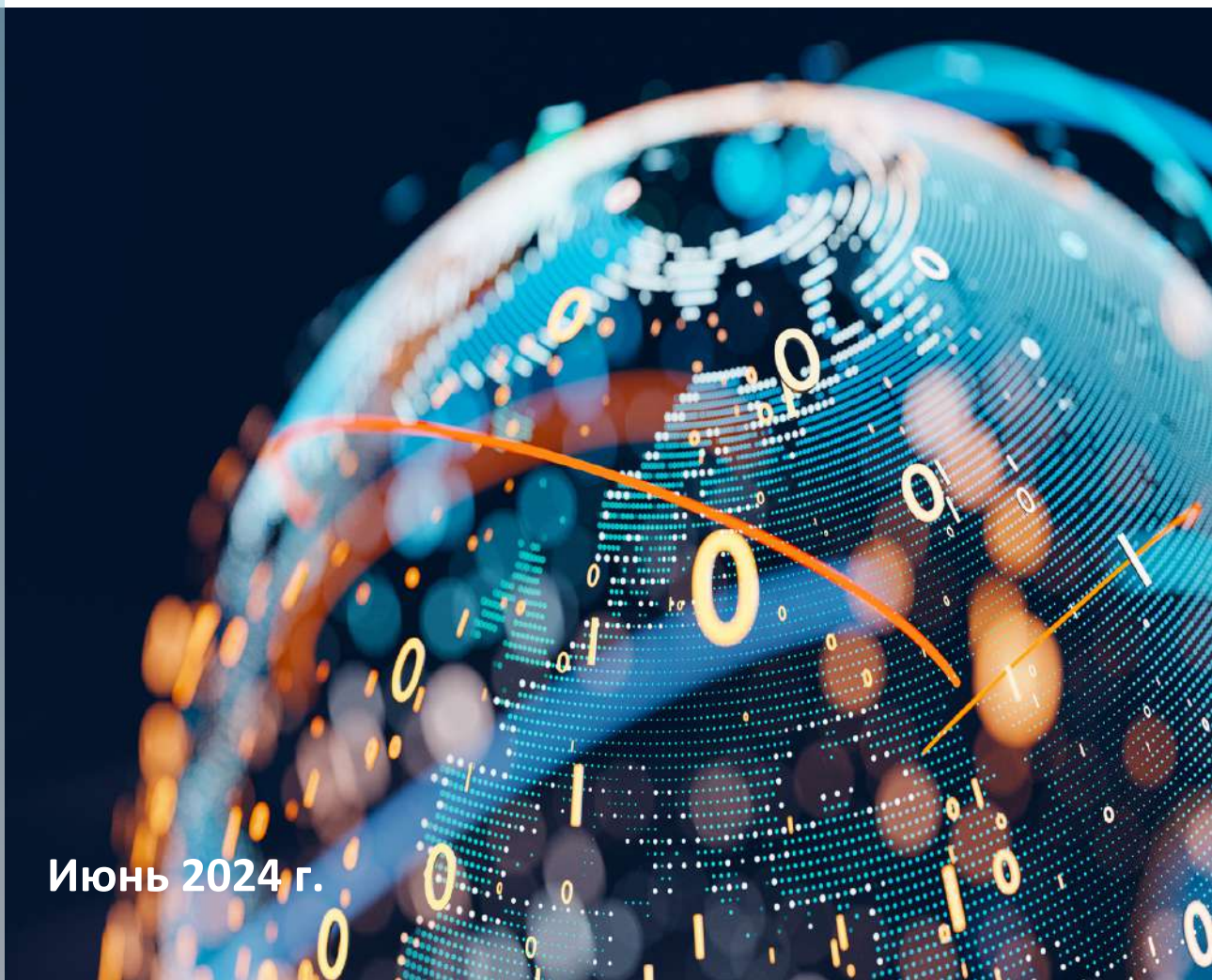




ЦЕЛЕВОЕ ОБНОВЛЕНИЕ
ИНФОРМАЦИИ
ОБ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ
СТАНДАРТОВ ФАТФ
ПО ВИРТУАЛЬНЫМ АКТИВАМ
И ПРОВАЙДЕРАМ УСЛУГ
ВИРТУАЛЬНЫХ АКТИВОВ

Июнь 2024 г.





Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) — это независимая межправительственная организация, разрабатывающая и популяризирующая свои принципы для защиты всемирной финансовой системы от угроз отмывания денег, полученных преступным путем, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения. Рекомендации ФАТФ являются общепризнанными международными стандартами по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ).

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

Настоящий документ и любые прилагаемые карты не ограничивают статус или суверенитет каких-либо территорий, а также не противоречат определению межгосударственных границ и наименований территорий, городов или областей.

Неофициальный перевод выполнен МУМЦФМ

Ссылка для цитирования:

ФАТФ (2024 г.). Целевое обновление информации о внедрении Стандартов ФАТФ по виртуальным активам / ПУВА. ФАТФ, Париж, Франция [(FATF (2024), *Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets/VASPs*, FATF, Paris, France].
<https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfrecommendations/targeted-update-virtual-assets-vasps-2024.html>.

© 2024 ФАТФ/ОЭСР. Все права защищены.

Копирование и перевод настоящего документа осуществляются только по предварительному письменному разрешению.

Заявки на получение разрешения для перевода всего документа или его отдельных частей направляются в секретариат ФАТФ: Франция, 75775, Париж, 16-й округ, ул. Андре Паскаля, 2 (факс +33 1 44 30 61 37, эл. почта: contact@fatf-gafi.org).

Фото на обложке: © Gettyimages

Содержание

Аннотация.....	5
Основные результаты исследования.....	5
Рекомендации для государственного и частного секторов.....	7
Дальнейшие шаги.....	9
Введение.....	10
РАЗДЕЛ 1. Имплементация Стандартов ФАТФ по ВА и ПУВА (Р.15) в юрисдикциях.....	12
Общий статус имплементации Р.15 в отчетах о взаимной оценке и о прогрессе.....	12
Сложности при оценке рисков ОД/ФТ, связанных с ВА и ПУВА.....	14
Сложности при разработке, имплементации и правоприменении режима для ПУВА.....	15
РАЗДЕЛ 2. Имплементация «Маршрутного правила» ФАТФ.....	21
Общий статус реализации и правоприменения «Маршрутного правила» в юрисдикциях.....	21
Сложности имплементации «Маршрутного правила» в государственном и частном секторах.....	23
РАЗДЕЛ 3. Развитие рынка и новые риски.....	29
Использование ВА в предикатных преступлениях, отмывании денег, финансировании терроризма и финансировании распространения оружия массового уничтожения.....	29
Стейблкоины.....	29
Децентрализованные финансы (DeFi).....	30
Автономные кошельки, включая пиринговые (P2P) транзакции.....	33
Уникальные токены (NFT).....	34
РАЗДЕЛ 4. Дальнейшие действия ФАТФ и КГВА.....	35

Аннотация

В 2019 году Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) расширила международные стандарты по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), включив в них виртуальные активы (ВА) и провайдеров услуг виртуальных активов (ПУВА). В феврале 2023 года ФАТФ приняла дорожную карту для более эффективной реализации Рекомендации 15 (R.15). В частности, была опубликована таблица, в которой представлен статус имплементации R.15 в странах — участниках ФАТФ и в других юрисдикциях, где деятельность ПУВА имеет существенное значение¹. ФАТФ и ее контактная группа по виртуальным активам (КГВА) продолжают информационно-разъяснительную работу и будут содействовать соблюдению R.15 на глобальном уровне. В 2025 году таблица будет обновлена.

Здесь представлены пятый отчет о Целевом обновлении информации об имплементации Стандартов ФАТФ по ВА и ПУВА², включая «Маршрутное правило», и обновленная информация о возникающих рисках и развитии рынка в этой области. По сравнению с результатами исследования 2023 года юрисдикции, в том числе ряд тех, где деятельность ПУВА имеет существенное значение³, добились определенного успеха во введении законодательства по ПОД/ФТ или находятся в процессе его имплементации. Тем не менее Стандарты ФАТФ по-прежнему не везде реализуются на мировом уровне, и, таким образом, ВА и ПУВА подвергаются риску неправомерного использования, а имплементация этих стандартов отстает от реализации стандартов в других финансовых секторах. В связи с этим в данном отчете изложены основные направления совершенствования и рекомендации для государственного и частного секторов.

Основные результаты исследования

- Некоторые юрисдикции уже добились прогресса в имплементации нормативных актов, но на глобальном уровне этот процесс по-прежнему отстает. По результатам исследования 2024 года можно отметить лишь незначительные улучшения многих аспектов реализации R.15 в разных юрисдикциях. Также выявлены конкретные сферы, в которых с 2023 года достигнут наибольший успех, в частности число юрисдикций, регистрирующих или лицензирующих ПУВА на практике.
- С момента принятия стандартов по ВА и ПУВА, с 2019 года по апрель 2024 года, завершены и опубликованы на сайте ФАТФ 130 взаимных оценок и отчетов о прогрессе (с апреля 2023 года добавлены результаты взаимных оценок и отчеты о прогрессе по R.15 — в общей сложности еще 32). Из всех юрисдикций 75% (97 из 130) частично не соответствуют требованиям R.15. Это показатели на апрель 2023 года (75% юрисдикций частично не соответствуют требованиям — 73 из 98)⁴.

¹ Ход имплементации Рекомендации 15 в странах и юрисдикциях — участниках ФАТФ, в которых деятельность ПУВА имеет существенное значение (fatf-gafi.org).

² ФАТФ (2020 г.). Обзор обновленных Стандартов ФАТФ по виртуальным активам и ПУВА за 12 месяцев (12-Month Review of Revised FATF Standards on Virtual Assets and VASPs);

ФАТФ (2021 г.). Второй обзор обновленных Стандартов ФАТФ по виртуальным активам и ПУВА за 12 месяцев (Second 12-Month Review of Revised FATF Standards — Virtual Assets and VASPs); ФАТФ (2022 г.). Целевое обновление информации об имплементации Стандартов ФАТФ по виртуальным активам и ПУВА (Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual); ФАТФ (2023 г.). Виртуальные активы: Целевое обновление информации об имплементации Стандартов ФАТФ (Virtual Assets: Targeted Update on Implementation of the FATF Standards).

³ ФАТФ (2024 г.). Ход имплементации Рекомендации 15 в странах и юрисдикциях — участниках ФАТФ, в которых деятельность ПУВА имеет существенное значение (Status of implementation of Recommendation 15 by FATF Members and Jurisdictions with Materially Important VASP Activity).

⁴ Целевое обновление информации за 2023 год отражает результаты 98 ОВО и отчетов о прогрессе, в которых дается оценка соответствия юрисдикций требованиям пересмотренной R.15 (опубликовано на сайте ФАТФ по состоянию на апрель 2023 года).

- По-прежнему не во всех юрисдикциях выполняются требования R.15. Из 147 респондентов исследования по имплементации R.15 в 2024 году (151 респондент в 2023 году) 29% (42 из 147) вообще не проводили оценку рисков виртуальных активов, а результаты взаимной оценки и отчеты о прогрессе показывают, что 75% (97 из 130) юрисдикций не провели надлежащую оценку рисков.
- Более четверти респондентов (27%; 39 из 147) еще не решили, регулировать ли сектор ПУВА и каким образом. Из тех респондентов, которые уже выработали свой подход, 60% (88 из 147) приняли решение разрешить ВА и ПУВА, а 14% (20 из 147) сообщили о частичном или прямом запрете ПУВА. Как и результаты отчета за 2023 год, результаты взаимной оценки и отчетов о прогрессе свидетельствуют о том, что эффективный запрет ПУВА весьма затруднителен. Лишь две юрисдикции из двадцати выбравших частичный или полный⁵ запрет в основном соответствуют требованиям ФАТФ; более половины отчасти или совсем не соответствуют требованиям. Пока неясно, в какой мере послужила основанием для принятия решения о запрете ПУВА тщательная оценка рисков, поскольку 20% юрисдикций, где действуют запреты, сообщили, что не проводили оценку рисков.
- Юрисдикции не достигли должного прогресса в реализации «Маршрутного правила». Почти треть респондентов (30%; 29 из 94), за исключением юрисдикций, где действует прямой запрет ПУВА (то есть тех, где ПУВА частично разрешены или запрещены), не приняли законы, имплементирующие «Маршрутное правило». Треть юрисдикций (32%; 11 из 34), которые проводили оценку рисков и связали ВА и ПУВА с высоким риском, но при этом не ввели прямой запрет, до сих пор не приняли законы, имплементирующие «Маршрутное правило». Даже среди тех юрисдикций, которые приняли законы, позволяющие имплементировать «Маршрутное правило», уровень контроля и правоприменения остается низким: менее трети (26%; 17 из 65) вынесли соответствующие постановления или приказы и приняли правоприменительные или иные надзорные меры в отношении ПУВА, направленные на соблюдение «Маршрутного правила».
- Виртуальные активы по-прежнему служат для распространения оружия массового уничтожения и используются мошенниками, террористическими группами и другими злоумышленниками. В КНДР продолжают похищать или вымогать у жертв виртуальные активы и все чаще прибегают к сложным методам отмывания доходов, полученных преступным путем. Виртуальные активы стали чаще использовать террористы, в частности ИГИЛ* в Азии и группировки в Сирии; террористические группы, которые применяют ВА, часто пользуются стейблкоинами и криптовалютами, обеспечивающими анонимность.
- В ходе работы КГВА заинтересованные стороны частного сектора сообщили о развитии рынка, в том числе о росте использования стейблкоинов для ОД/ФТ/ФРОМУ, а также о постоянных взломах механизмов децентрализованных финансов (DeFi). Достигнут определенный прогресс в снижении рисков при использовании интерактивных контрактов. Несколько юрисдикций отметили прогресс в области регулирования, надзора и правоприменения, в частности внедрение норм по ПОД/ФТ/ФРОМУ, включая требования «Маршрутного правила», для провайдеров услуг, связанных со стейблкоином, принятие нормативных и правоприменительных мер к организациям DeFi, а также оценка рисков, связанных с DeFi и автономными кошельками, включая пиринговые (P2P) транзакции.

⁵ Здесь «полный» запрет означает комплексный запретительный подход, то есть полный запрет на использование ВА и ПУВА независимо от целей.

* Запрещено в РФ.

Рекомендации для государственного и частного секторов

С учетом изложенных обстоятельств важно, чтобы все юрисдикции оперативно приняли меры для полной реализации требований ФАТФ в отношении ВА и ПУВА, особенно там, где деятельность ПУВА имеет существенное значение. Ниже приводятся рекомендации по действиям, которые необходимо срочно предпринять во всех юрисдикциях по результатам данного отчета, а также дальнейшие шаги ФАТФ и КГВА.

Рекомендации для государственного сектора

Оценка рисков и политика в отношении ПУВА

1. Юрисдикции, которые еще не выявили и не оценили риски ОД и ФТ, связанные с ВА и ПУВА, должны сделать это и принять меры по их снижению, включая меры по управлению выявленными нормативными и надзорными проблемами.
2. В каждой юрисдикции следует выбрать и реализовать собственный подход к ПУВА, то есть разрешить использование ВА и ПУВА либо запретить их частично или полностью. Каждая юрисдикция вне зависимости от того, разрешает она или запрещает ВА и ПУВА, частично или полностью, должна осуществлять мониторинг своих ПУВА или надзор за ними и принимать меры в случае несоблюдения требований, в том числе путем санкций в отношении ПУВА-нарушителей.

Лицензирование/регистрация ПУВА и надзор за ПУВА

3. В юрисдикциях следует незамедлительно принять меры по снижению рисков ОД, ФТ и ФРОМУ, связанных с ВА и ПУВА, в том числе за счет полной имплементации Р.15. В частности, в отсутствие в юрисдикции запретительного подхода там следует обязать ПУВА проходить лицензирование или регистрацию, осуществлять проверки ПУВА, принимать правоприменительные и надзорные меры к ПУВА, в зависимости от ситуации⁶.
4. При разработке в юрисдикции системы лицензирования или регистрации следует учесть риски, связанные с офшорными ПУВА (зарегистрированными или расположенными вне юрисдикции), и предусмотреть в своем подходе соответствующие меры по их снижению.

Имплементация «Маршрутного правила»

5. В юрисдикциях, где еще не ввели закон или нормативные акты, имплементирующие «Маршрутное правило», следует сделать это в кратчайший срок.
6. Юрисдикции, которые ввели «Маршрутное правило», должны оперативно обеспечить его реализацию, в том числе посредством эффективного надзора и правоприменения в случае несоблюдения.
7. С целью содействия надлежащей проверке контрагентов в соответствии с Р.16 и Р.13 юрисдикциям настоятельно рекомендуется регулярно публиковать информацию о ПУВА, которые зарегистрированы или получили лицензию на их территории. Доступ к такой информации должен быть открыт для целей ПОД/ФТ.

⁶ ФАТФ (2021 г.). Обновленное руководство по применению риск-ориентированного подхода к виртуальным активам и провайдерам услуг виртуальных активов (Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers). Параграфы 31—43.

8. В каждой юрисдикции следует пополнять свою базу знаний о средствах обеспечения «Маршрутного правила», в том числе привлекая сектор ПУВА для определения широко используемых средств «Маршрутного правила» и обеспечения соответствия этих средств всем требованиям ФАТФ.

Работа с новыми и возрастающими рисками, такими как стейблкоин, DeFi, автономные кошельки, включая P2P-транзакции, и уникальные токены (NFT)

9. В свете распространения так называемых стейблкоинов, их использования злоумышленниками и возможности перевода стейблкоинов в P2P, как и других виртуальных активов, юрисдикции обязаны отслеживать развитие рынка, оценивать риски финансирования противоправной деятельности и принимать соответствующие меры по снижению рисков.
10. Нужно оценивать и отслеживать риски финансирования незаконной деятельности с помощью механизмов DeFi, выявлять организации, которые могут быть охарактеризованы как ПУВА, разработать нормативную базу для выявления ответственных лиц и организаций, при необходимости принимать надзорные и правоприменительные меры, а также сообщать членам КГВА об эффективной практике и сохраняющихся проблемах.
11. В юрисдикциях необходимо отслеживать развитие рынка и оценивать риски ОД/ФТ/ФРОМУ, связанные с использованием автономных кошельков, в том числе с P2P-транзакциями, и NFT, а также делиться своим опытом, в том числе по сбору данных и снижению рисков.

Рекомендации для частного сектора

12. ПУВА и провайдеры инструментов соответствия «Маршрутному правилу» обязаны:
 - пересматривать свои инструменты соответствия «Маршрутному правилу» для обеспечения полного соответствия требованиям ФАТФ;
 - улучшать совместимость инструментов соответствия «Маршрутному правилу» (например, технологии повышения совместимости инструментов, разработка механизмов проведения транзакций через цепочку совместимых инструментов и т. д.) с целью его эффективного соблюдения ПУВА, а также для проверки санкций в отношении ПУВА и мониторинга транзакций для выявления и предотвращения подозрительных операций, не соответствующих требованиям ФАТФ.
13. В свете постоянных и значительных угроз, связанных с ОД, ФТ и ФРОМУ, частный сектор, особенно ПУВА, должен принять соответствующие меры по выявлению и снижению рисков в соответствии с Р.15, а при необходимости и другие риск-ориентированные меры⁷. Сюда относятся анализ и минимизация рисков, связанных со стейблкоинами, DeFi, NFT и автономными кошельками, включая P2P-транзакции, а также взаимодействие с участниками государственного сектора для формирования общего понимания рисков.

⁷ ФАТФ (2021 г.). Обновленное руководство по применению риск-ориентированного подхода к виртуальным активам и провайдерам услуг виртуальных активов (Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers). Параграфы 31—43.

Дальнейшие шаги

В феврале 2023 года ФАТФ утвердила план действий по имплементации R.15 до июня 2024 года. В рамках этого плана ФАТФ выпустила таблицу, в которой представлен статус имплементации R.15 (например, оценка рисков, принятие законодательства для регулирования ПУВА, проведение надзорных проверок и т. д.) в странах — участниках ФАТФ и в других юрисдикциях, где деятельность ПУВА имеет существенное значение⁸. Таблица опубликована, с тем чтобы участники сети ФАТФ могли оказать максимальное содействие данным юрисдикциям в регулировании ПУВА и надзоре за ними в целях ПОД/ФТ, а также стимулировать юрисдикции, где деятельность ПУВА имеет существенное значение, к своевременной имплементации R.15 в полном объеме. ФАТФ и КГВА продолжают работу по информированию и оказанию содействия юрисдикциям, особенно тем, которые располагают меньшими возможностями, и где деятельность ПУВА имеет существенное значение, чтобы стимулировать и способствовать имплементации R.15 в сотрудничестве с секретариатами РГТФ и соответствующими международными организациями, устанавливающими мировые стандарты или предлагающими помощь и обучение. Кроме того, ФАТФ и КГВА и дальше будут делиться результатами, опытом и трудностями, связанными с имплементацией R.15, в том числе в отношении DeFi и автономных кошельков, включая P2P-транзакции, и отслеживать тенденции рынка в этой области на предмет существенных изменений, которые могут потребовать дальнейшей работы ФАТФ. В 2025 году будет опубликован обновленный статус имплементации R.15 странами и юрисдикциями — участниками ФАТФ, где деятельность ПУВА имеет существенное значение, в соответствии с решением пленарного заседания ФАТФ в феврале 2024 года.

⁸ Ход имплементации Рекомендации 15 в странах и юрисдикциях — участниках ФАТФ, в которых деятельность ПУВА имеет существенное значение (fatf-gafi.org).

Введение

1. В октябре 2018 года ФАТФ обновила Рекомендацию 15 (Р.15) и включила в нее требования по ПОД/ФТ в отношении виртуальных активов (ВА) и провайдеров услуг виртуальных активов (ПУВА). В июне 2019 года ФАТФ выпустила пояснительную записку к Р.15, где подробнее говорится о требованиях ФАТФ к ВА и ПУВА. С тех пор до настоящего времени ФАТФ проделала большую работу: выявлены и устранены пробелы в реализации требований, юрисдикциям предоставлено руководство для содействия имплементации требований (см. таблицу 1.1), выполнен мониторинг новых рисков в секторе ВА.

Таблица 1. Работа ФАТФ с ВА и ПУВА

2018 г.	• Пересмотрена Рекомендация 15
2019 г.	• Принята Пояснительная записка к Р.15 • Создана Контактная группа ФАТФ по ВА (КГВА) • Первоначальное руководство для регулирующих органов: Риск-ориентированный подход к ВА и ПУВА (обновлено в 2021 году)
2020 г.	• Обзор обновленных Стандартов ФАТФ за 12 месяцев: Первый обзор за 12 месяцев • Доклад «Группе двадцати»: Доклад ФАТФ «Группе двадцати» о так называемых стейблкоинах • Показатели риска: список красных флагов, указывающих на ОД/ФТ с использованием ВА
2021 г.	• Обновленное руководство для регулирующих органов⁹: Обновленное руководство по применению риск-ориентированного подхода к ВА и ПУВА • Обзор Стандартов ФАТФ за 24 месяца: Второй обзор за 12 месяцев
2022 г.	• Отчет о соответствии требованиям Р.15 с особым вниманием к соблюдению «Маршрутного правила» и новым рискам ВА: Целевое обновление информации об имплементации Стандартов ФАТФ по ВА и ПУВА
2023 г.	• Доклад о вымогательском ПО с особым вниманием к рискам и тенденциям ВА: Противодействие финансированию вымогательского ПО • Отчет об имплементации Р.15: ВА: Целевое обновление информации об имплементации Стандартов ФАТФ
2024 г.	• Ход имплементации Рекомендации 15 в странах и юрисдикциях — участниках ФАТФ, в которых деятельность ПУВА имеет существенное значение

2. Настоящий документ представляет собой пятый отчет ФАТФ об имплементации Стандартов ФАТФ по ВА и ПУВА на мировом уровне. В нем приводится анализ глобальной реализации Р.15, включая «Маршрутное правило». Кроме того, здесь выделены проблемы с имплементацией Стандартов ФАТФ по ВА и ПУВА, отмечен прогресс, достигнутый в государственном и частном секторах и рассмотрен передовой опыт имплементации рекомендаций ФАТФ. Кроме этого, отчет содержит краткое резюме новых рисков, связанных с ВА, и меры реагирования юрисдикций и отраслей на эти риски. Источниками для данного документа послужили:
 - Исследование (март 2024 года) о результатах имплементации юрисдикциями Р.15, включая «Маршрутное правило», и реагировании на новые риски. В исследовании участвовало 147 респондентов (35 участников ФАТФ и 112 участников РГТФ) (см. Приложение Б). Ответы предоставлены респондентами и не проверены. В опросе применялась логика условного ветвления/пропусков, то есть ре-

⁹ В руководстве от 2021 года содержатся обновленные сведения по следующим шести ключевым направлениям: разъяснение понятий «виртуальные активы» и «ПУВА»; руководство по применению Стандартов ФАТФ к так называемым стейблкоинам; дополнительное руководство по оценке рисков и инструментам, имеющимся в распоряжении стран для борьбы с рисками ОД/ФТ в связи с пиринговыми транзакциями; обновленное руководство по лицензированию и регистрации ПУВА; дополнительные рекомендации для государственного и частного секторов по имплементации «Маршрутного правила»; принципы обмена информацией и сотрудничества между органами надзора за ПУВА.

спонденты переходили к определенным вопросам в зависимости от своего ответа на предыдущий вопрос (так, респондентам, указавшим, что они еще не приняли решение о запрете или регулировании ПУВА, не были заданы вопросы о реализации «Маршрутного правила»).

Число респондентов в каждой группе вопросов варьировалось¹⁰. Из результатов следует, что юрисдикции (58), не участвующие в опросе, не достигли прогресса в реализации R.15, в том числе «Маршрутного правила»¹¹.

- Заседания КГВА ФАТФ в конце 2023 года — начале 2024 года, среди которых были консультации с представителями частного сектора в сфере ВА в декабре 2023 года и апреле 2024 года.
- Результаты завершенных и опубликованных отчетов ФАТФ о взаимной оценке (ОВО) и о прогрессе, в которых оценивается соответствие R.15 (по состоянию на апрель 2024 года).

3. Настоящий документ состоит из следующих разделов:

- В разделе 1 представлен краткий обзор реализации R.15 в юрисдикциях глобальной сети ФАТФ и рассмотрены основные сложности, возникающие при оценке рисков ОД/ФТ, лицензировании или регистрации ПУВА, а также о регулировании офшорных ПУВА.
- В разделе 2 представлена информация о реализации «Маршрутного правила» ФАТФ на глобальном уровне и изложены проблемы государственного и частного сектора, а также пути их решения.
- В разделе 3 говорится о развитии рынка и новых рисках, связанных, в частности, со стейблкоинами, децентрализованными финансами (DeFi), пиринговыми транзакциями (P2P), автономными кошельками¹² и уникальными токенами (NFT), которые соответствуют определению ВА, данному ФАТФ, а также об использовании ВА для финансирования терроризма и распространения оружия массового уничтожения.
- В разделе 4 изложены дальнейшие действия ФАТФ и КГВА.

¹⁰ Оценка рисков и политика в отношении ПУВА — 147 респондентов; лицензирование/регистрация ПУВА и надзор за ПУВА — 94 респондента; имплементация «Маршрутного правила» — 94 респондента; подход к DeFi, NFT, автономным кошелькам, P2P-транзакциям — 133 респондента; пояснения — 147 респондентов.

¹¹ ФАТФ и ее глобальная сеть объединяют 205 юрисдикций. В опросе в 2024 года участвовали 147 респондентов (юрисдикций).

¹² Также известные как кошельки без управляющего, кошельки самоуправления, самостоятельно размещенные кошельки.

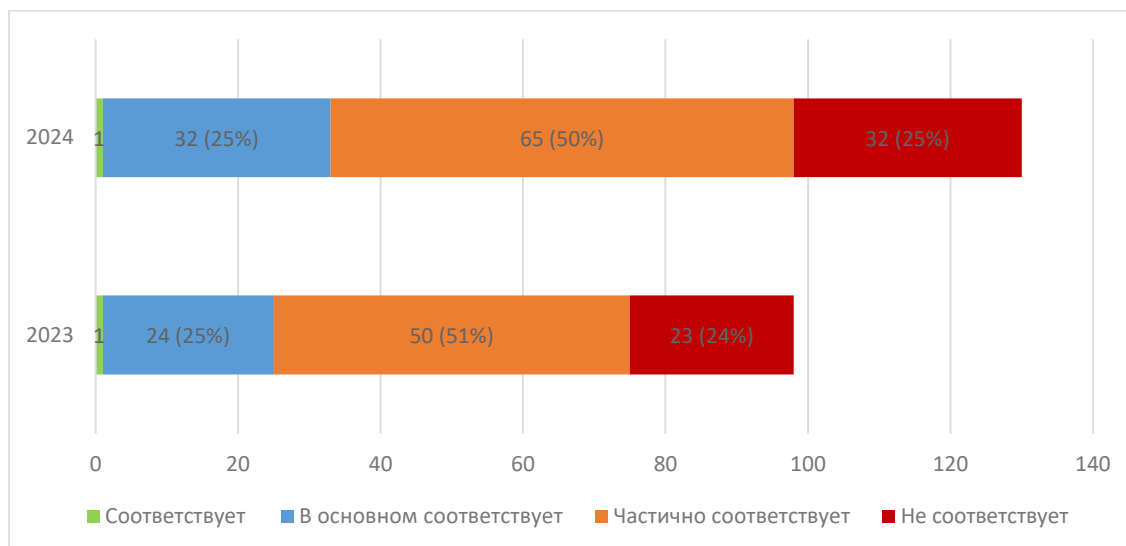
РАЗДЕЛ 1.

Имплементация Стандартов ФАТФ по ВА и ПУВА (Р.15) в юрисдикциях

Общий статус имплементации Р.15 в отчетах о взаимной оценке и о прогрессе

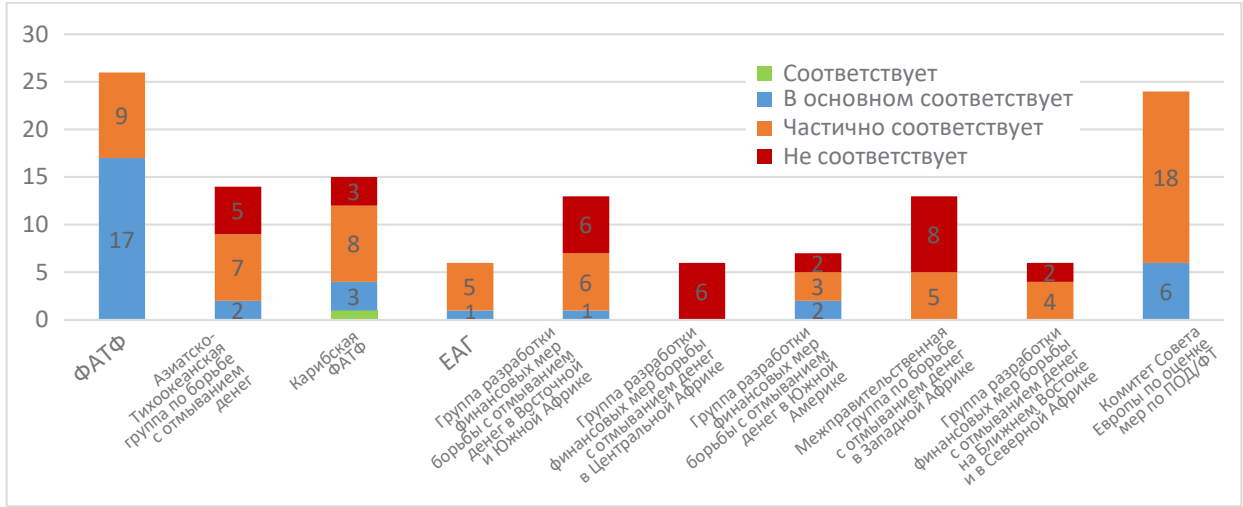
4. Хотя число юрисдикций, в значительной степени соответствующих Стандартам ФАТФ по ВА и ПУВА (как указано в Р.15 и Пояснительной записке к Р.15), увеличилось по сравнению с данными в Целевом обновлении информации 2023 года, глобальная имплементация по-прежнему недостаточна (25%; 24 из 98). По состоянию на апрель 2024 года ФАТФ и ее глобальная сеть оценили соответствие 130 юрисдикций обновленной Рекомендации 15 (примечание 32 к отчету о взаимной оценке/о прогрессе, посвященному оценке соответствия юрисдикций требованиям Р.15; отдельно опубликованы на сайте ФАТФ в апреле 2023 года)¹³. Большинство юрисдикций (75%; 97 из 130) выполняют требования ФАТФ лишь частично («Частично соответствует») или не выполняют («Не соответствует»). Только 32 юрисдикции (25%) в основном соответствуют требованиям («В основном соответствует»), и лишь одна юрисдикция полностью соответствует требованиям («Соответствует») (см. рисунок 1.1). По состоянию на апрель 2024 года доля юрисдикций, частично соответствующих и не соответствующих рекомендациям, аналогична показателю на апрель 2023 года (75% юрисдикций частично соответствуют рекомендациям; 25% — не соответствуют).

Рисунок 1.1. Результат оценки соответствия Р.15 (на апрель 2024 года)



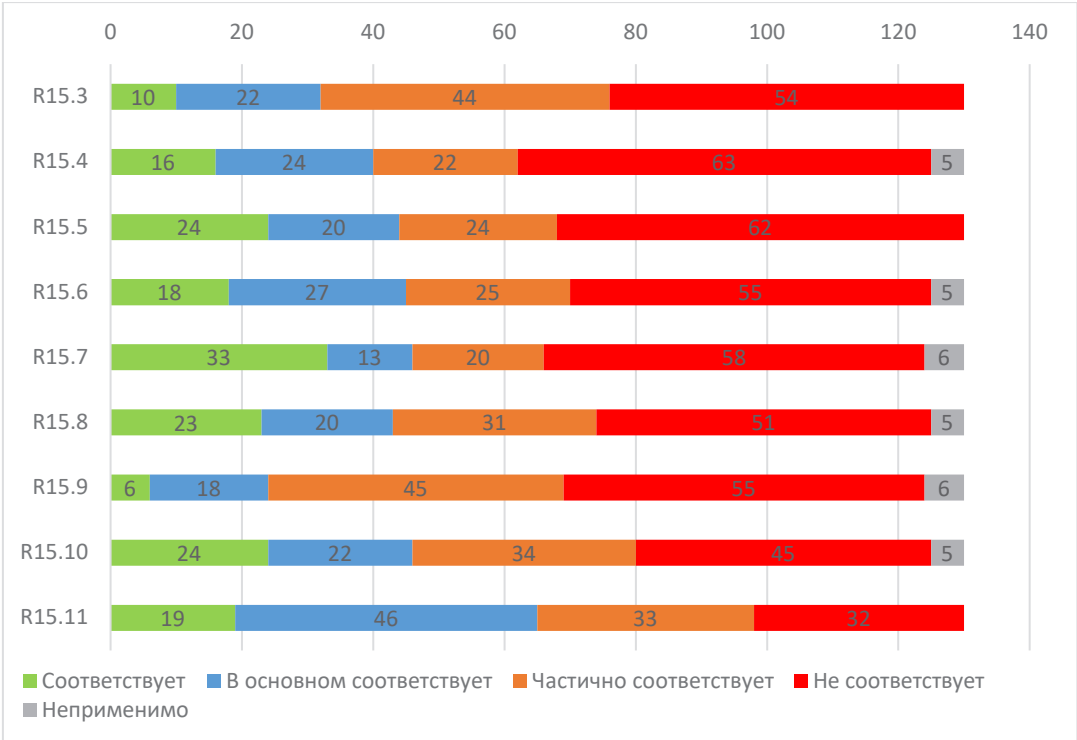
¹³ Данные могут не отражать нынешнюю ситуацию и прогресс, достигнутый юрисдикциями в реализации Стандартов ФАТФ по ВА и ПУВА; частично представлены в анализе результатов за 2024 год.

Рисунок 1.2. Результат оценки соответствия Р.15 участниками ФАТФ/РГТФ (на апрель 2024 года)



5. Как и в 2023 году, результаты оценки показывают, что юрисдикции до сих пор не выполняют ряд базовых требований, включая проведение оценки рисков, создание режима для ПУВА (регистрация или лицензирование, запрет ПУВА и т. д.) и имплементацию «Маршрутного правила» (см. рисунок 1.3).

Рисунок 1.3. Результат оценки соответствия отдельным критериям Р.15 (на май 2023 года)¹⁴



¹⁴ См. подробнее о критериях соблюдения Р.15 в Методологии ФАТФ для оценки соответствия Рекомендациям ФАТФ.

Таблица 1.1. Методология ФАТФ для оценки соответствия требованиям в отношении ВА и ПУВА

P.15.3	Оценка рисков и применение риск-ориентированного подхода
P.15.4	Лицензирование/регистрация ПУВА
P.15.5	Идентификация физических или юридических лиц, осуществляющих деятельность ПУВА
P.15.6	Надзор/регулирование ПУВА для обеспечения соблюдения требований ПОД/ФТ
P.15.7	Разработка руководств и инструкций для содействия ПУВА в соблюдении требований ПОД/ФТ
P.15.8	Контроль за соблюдением санкций
P.15.9	Превентивные меры по ПОД/ФТ, включая «Маршрутное правило»
P.15.10	Соблюдение направленных финансовых санкций
P.15.11	Международное сотрудничество

Источник: Методология ФАТФ для оценки соответствия Рекомендациям ФАТФ (www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html).

Сложности при оценке рисков ОД/ФТ, связанных с ВА и ПУВА

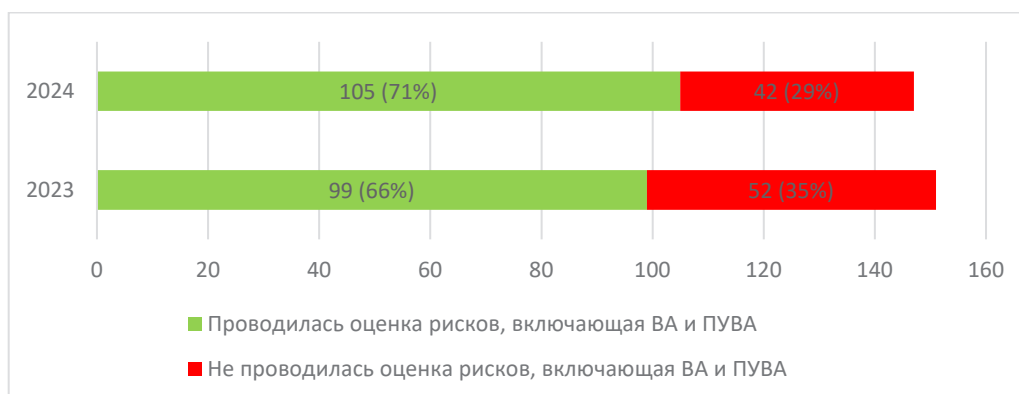
- Как и в 2023 году, юрисдикции все еще испытывают трудности при оценке и снижении рисков ОД/ФТ, связанных с ВА и ПУВА (рис. 1.4). Как показали результаты, 75% (98 из 130) юрисдикций не в полной мере реализуют требование о проведении оценки рисков, связанных с ВА и ПУВА (критерий P.15.3). Данные совпадают с результатами опроса глобальной сети, проведенного ФАТФ в марте 2024 года: почти треть респондентов (29%; 42 из 147) сообщили, что не проводили такую оценку рисков. Недавние результаты оценки показывают, что юрисдикции испытывают трудности в принятии мер в отношении рисков ОД/ФТ, выявленных в ходе национальной оценки рисков, а также в том, чтобы предъявлять к ПУВА требования по выявлению, оценке, регулированию и снижению рисков ОД/ФТ. Юрисдикциям рекомендуется ознакомиться с Руководством ФАТФ за 2021 год, где указаны факторы, которые следует учитывать при проведении оценки рисков, связанных с ВА, и при реализации риск-ориентированного подхода¹⁵. Кроме того, можно ознакомиться с рабочим пространством сообщества ФАТФ¹⁶, где содержатся примеры оценки рисков ВА, материалы и видеозаписи симпозиума КГВА за декабрь 2023 года, совещания КГВА за тот же месяц и семинара МОКЦБ и ФАТФ за апрель 2024 года¹⁷.

¹⁵ ФАТФ (2021 г.). Обновленное руководство по применению риск-ориентированного подхода к виртуальным активам и провайдерам услуг виртуальных активов (Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers). Параграфы 31—43.

¹⁶ Рабочее пространство будет доступно для всех участников глобальной сети. Чтобы запросить доступ, обратитесь в Секретариат ФАТФ.

¹⁷ В ходе мероприятий, которые посетило более 500 участников, юрисдикции, участвующие в КГВА, представили тематические исследования и поделились передовым опытом, сосредоточившись на темах, связанных с теми областями, где необходима техническая помощь, — например, на различных методах оценки рисков в секторе ВА.

Рисунок 1.4. Результат исследования. Проводилась ли в вашей юрисдикции оценка рисков ВА и ПУВА?

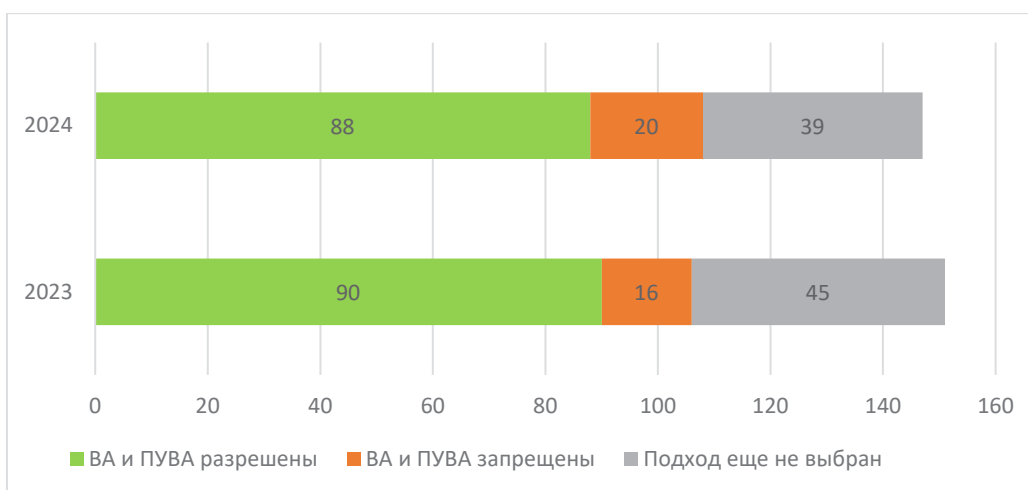


Сложности при разработке, имплементации и правоприменении режима для ПУВА

Разработка и имплементация режима для ПУВА

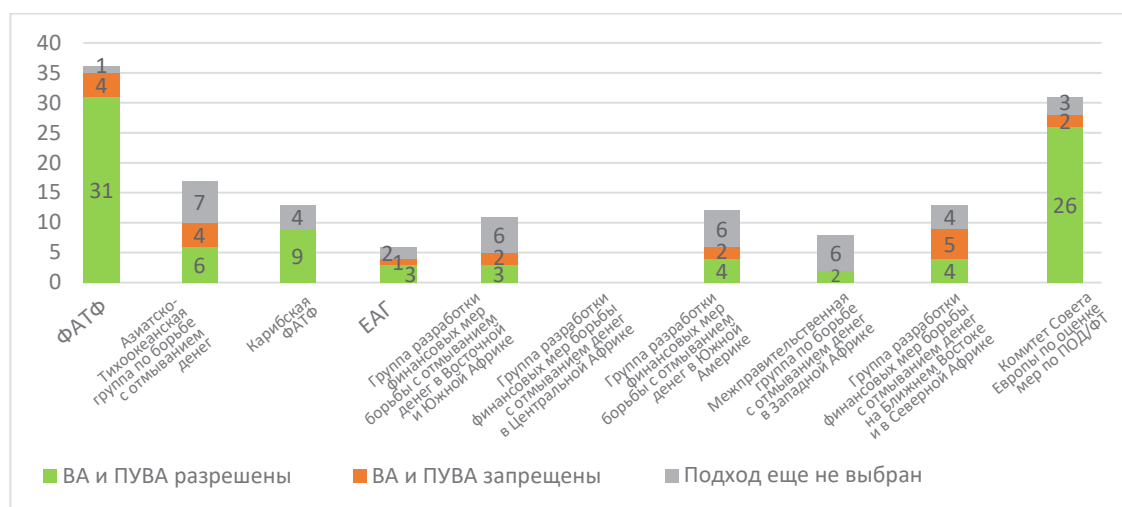
- Многие юрисдикции находятся в процессе принятия решения о том, какой подход применять к сектору ВА (см. рисунок 1.5). Более четверти респондентов (27%; 39 из 147) заявили, что еще не приняли решение, регулировать ли этот сектор и каким образом. Данные свидетельствуют о незначительном прогрессе по сравнению с 2023 годом (29%; 45 из 151 не определились с подходом). Большинство юрисдикций (60%; 88 из 147) приняли решение разрешить использование ВА и деятельность ПУВА. О своем решении запретить ПУВА сообщили 14% респондентов, что указывает на стабильный рост за последние несколько лет: с 7% в 2022 году (7 из 98) и 11% в 2023 году (16 из 151).

Рисунок 1.5. Результат исследования. Какой подход в отношении ВА и ПУВА принят в юрисдикции?



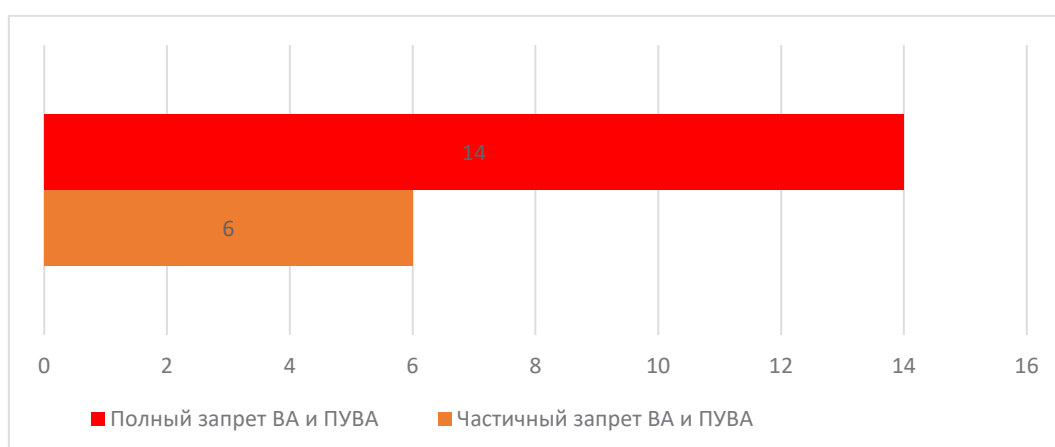
- Судя по ответам, в некоторых регионах чаще используется запретительный подход. Согласно опросу, члены из МЕНАФАТФ (регион Ближнего Востока и Северной Африки) и АТР (Азиатско-Тихоокеанский регион) чаще выбирают запрет, чем члены из других региональных групп по типу ФАТФ (см. рисунок 1.6).

Рисунок 1.6. Результат исследования. Подход к ВА и ПУВА, применяемый ФАТФ/РГТФ



9. В большинстве юрисдикций, применяющих запретительный подход, сообщили о полном запрете у них всех ПУВА, а не отдельных видов деятельности ПУВА (70%; 14 из 20) (см. рисунок 1.7). Методы частичного запрета различаются, но самый распространенный запрет — на использование ВА в качестве средства оплаты товаров и услуг, притом что торговля ВА и сопутствующие услуги разрешены. Среди других подходов с частичным запретом — запрет на использование ВА в целях розничного инвестирования, перевод ВА в децентрализованные системы (DeFi, DEX) и использование ВА для расчетов. Поскольку диапазон и степень запретов разнятся, а результаты правоприменения ограничены, ФАТФ продолжит отслеживать подобные подходы к регулированию ВА и ПУВА.

Рисунок 1.7. Результат исследования. Запретительный подход к ВА и ПУВА

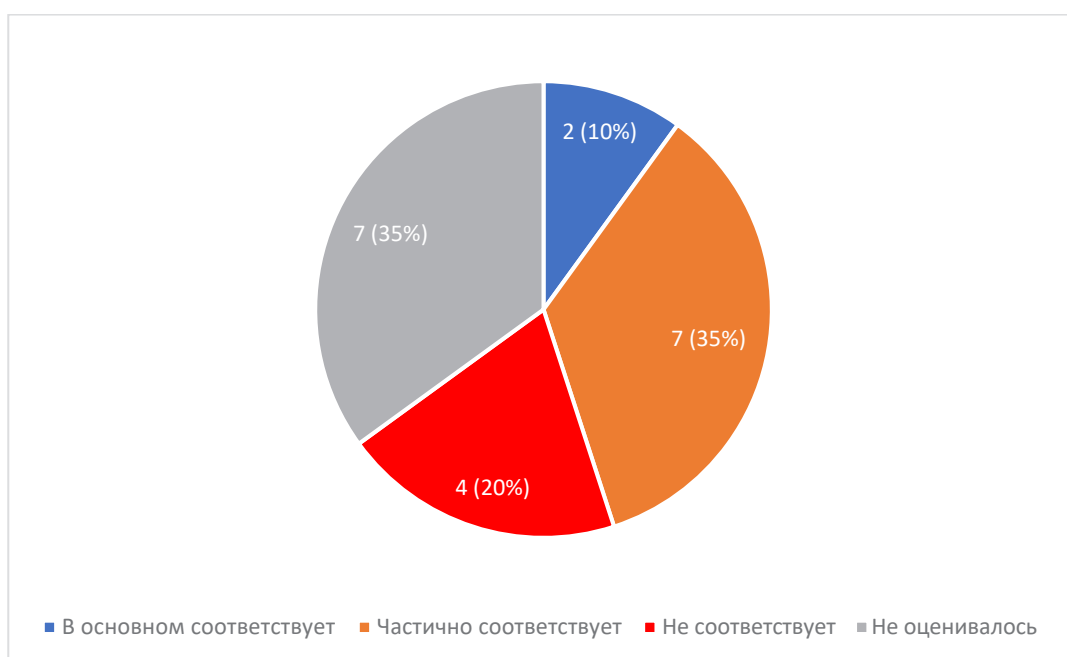


10. В одной из юрисдикций, принявшей решение о запрете, отметили потребность в значительных ресурсах и опыте для его реализации, и сообщили о сложности его применения на практике (так, чтобы этот запрет нельзя было обойти). Это противоречит распространенному в некоторых юрисдикциях предположению о том, что запрет требует меньше ресурсов или им проще управлять, чем заниматься созданием и обе-

спечением режима лицензирования/регистрации и надзора¹⁸. О тех же трудностях введения запрета на ВА свидетельствуют и другие исследования, представленные КГВА на основе опыта РГТФ, а также данные исследований Совета по финансовой стабильности (СФС). В отчете СФС за 2023 год говорится, что запрет ВА в одной юрисдикции может привести к миграции активности в другие юрисдикции, что создает побочные риски¹⁹, и сделан вывод о том, что «полный запрет любой деятельности с [виртуальными] активами (например, торговля, майнинг) может оказаться затратным и технически сложным для реализации».

11. Результаты оценки показывают, что успешный запрет на использование ВА и ПУВА по-прежнему сложная задача (см. рисунок 1.8). Только две юрисдикции, в которых действует частичный или полный запрет ВА и ПУВА, признаны в основном соответствующими Стандартам ФАТФ. Несмотря на то что все больше юрисдикций, применяющих запрет, проводят оценку рисков, комплексная и эффективная оценка рисков затруднительна. Согласно свежим данным, только две юрисдикции, применяющие запрет, выполняют соответствующее требование R.15 (критерий R.15.3). Тем не менее юрисдикции не добились прогресса в проведении надзорных или правоприменительных мер для установления санкций в отношении ПУВА, незаконно осуществляющих деятельность на их территории. Девять из 14 юрисдикций, прямо запрещающих ВА и ПУВА, сообщили о принятии таких мер, что аналогично результатам Целевого обновления информации 2023 года (56%; 9 из 16 респондентов).

Рисунок 1.8. Результат оценки. Соответствие R.15: 20 юрисдикций, применяющих запретительный подход к ВА и ПУВА



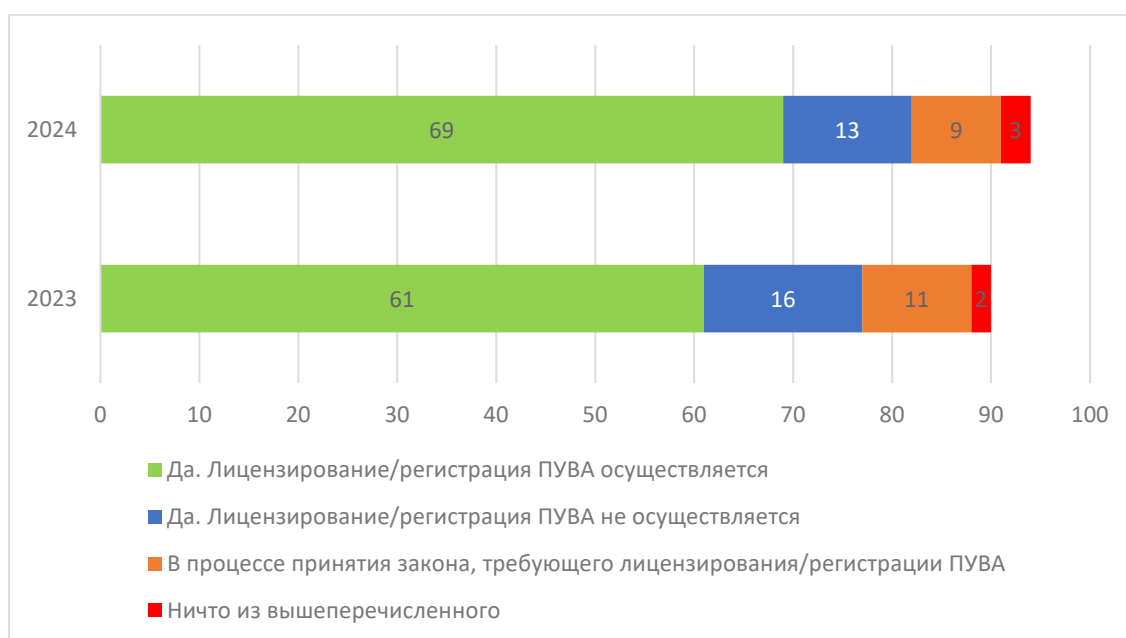
¹⁸ Согласно Стандартам ФАТФ, юрисдикции, выбравшие запрет, освобождаются от выполнения полного набора требований R.15 (например, лицензирование/регистрация ПУВА, надзор за ПУВА, принятие мер для ПОД/ФТ в отношении ПУВА и др.). См. Методологию ФАТФ, сноска 44.

¹⁹ СФС (сентябрь 2023 года). Обобщающий документ МВФ и СФС: Политика в отношении криптовалютных активов (www.fsb.org/wp-content/uploads/R070923-1.pdf).

Лицензирование/регистрация ПУВА и принятие мер по надзору и правоприменению

12. Заметен прогресс в лицензировании или регистрации ПУВА как на законодательном уровне, так и на практике. Согласно опросу, 87% респондентов (82 из 94), кроме юрисдикций, запрещающих или планирующих запретить ПУВА, на законодательном уровне прямо требуют лицензирования или регистрации ПУВА; 69 из этих 82 юрисдикций сообщили о лицензировании или регистрации ПУВА на практике. Это свидетельствует о значительном улучшении ситуации по сравнению с 2023 годом, когда лишь 44% юрисдикций (60 из 135) сообщили о реальном лицензировании или регистрации ПУВА. В то же время прогресс, о котором говорят результаты опроса, не полностью отражен в результатах оценки — возможно, потому, что улучшения произошли после оценки или в ответах были завышенные показатели. Как и в Целевом обновлении информации за 2023 год (30%; 29 из 98 юрисдикций), 31% респондентов (40 из 130) в должной степени требуют от ПУВА получения лицензии или регистрации (что означает соответствие или в основном соответствие критерию Р.15.4; см. рисунок 1.9). Из этих 69 юрисдикций большинство сообщили о проведении надзорных проверок ПУВА (78%; 54 из 69) и принятии правоприменительных мер или других надзорных действий в отношении ПУВА (77%; 53 из 69). Эти показатели также свидетельствуют о прогрессе с 2023 года, когда о принятии правоприменительных или иных надзорных мер заявили 61% юрисдикций.
13. Среди юрисдикций, которые отнесли ВА и ПУВА к категории высокого риска, но не ввели (и не планируют) прямой запрет ПУВА, 15% (5 из 34 респондентов) еще не приняли закон, требующий регистрации/лицензирования ПУВА, что соответствует данным Целевого обновления информации за 2023 год.

Рисунок 1.9. Результат исследования. Требуют ли в юрисдикции регистрации/ лицензирования ПУВА на законодательном уровне?



14. Несмотря на отмеченный выше прогресс, юрисдикции сталкиваются с трудностями при выявлении ПУВА и в процессе их лицензирования или регистрации, в частности в случае офшорных ПУВА. Это особенно характерно для юрисдикций с низкими возможностями или тех, которые в целом испытывают трудности в регулировании

и надзоре в сфере ПОД/ФТ, что часто проявляется в пробелах, связанных именно с ПУВА. Это подчеркивает, что сохраняется потребность в информации, обмене опытом и в технической помощи, особенно со стороны участников ФАТФ (как представителей глобального органа, устанавливающего стандарты).

Офшорные ПУВА

15. В ходе обсуждений в КГВА представители юрисдикций отметили проблемы с ПУВА, которые работают в юрисдикции без соответствующей лицензии/регистрации, — в частности, когда ПУВА не зарегистрированы в юрисдикции или находятся на иной территории, то есть являются офшорными. В некоторых юрисдикциях сообщили, что в целях эффективного управления и снижения рисков ОД/ФТ/ФРОМУ там требуют лицензирования или регистрации даже тех ПУВА, которые не зарегистрированы или не находятся на их территории, при условии определенной деятельности (например, реклама и предложение услуг лицам в данной юрисдикции). В юрисдикциях также отметили проблемы с выявлением офшорных ПУВА и оценкой их деятельности, требующей регистрации или лицензирования, что связано с действиями некоторых ПУВА по сокрытию местоположения или другой идентифицирующей информации пользователей, включая инструктаж для пользователей по сокрытию этих данных. В других случаях юрисдикции не предъявляют требований к лицензированию или регистрации тех ПУВА, которые не находятся или не зарегистрированы на их территории. Юрисдикции не обязаны, но могут регулировать ПУВА, которые находятся или зарегистрированы за пределами их территории²⁰, однако это способно повлиять на возможность снижения рисков ОД/ФТ/ФРОМУ, связанных с деятельностью таких ПУВА.
16. Кроме того, офшорные ПУВА могут часто менять местоположение, перемещаясь между юрисдикциями, что создает дополнительные проблемы с регулированием. В юрисдикциях отметили, что некоторые офшорные ПУВА оказывают услуги на территориях, где ВА и ПУВА запрещены, обходя запрет разными методами. Представители отрасли сообщили, что нелицензированные/незарегистрированные офшорные ПУВА, действующие на внутреннем рынке, создают новые сложности для лицензированных/зарегистрированных ПУВА в контексте соответствия требованиям.

Содействие ФАТФ в реализации Р.15 на глобальном уровне

17. Помимо определения юрисдикций, где деятельность ПУВА имеет существенное значение²¹, ФАТФ провела симпозиум КГВА в декабре 2023 года с целью поддержки юрисдикций, в том числе тех, где деятельность ПУВА имеет существенное значение, в процессе имплементации Р.15. В апреле 2024 года ФАТФ также провела семинар совместно с МОКЦБ, чтобы активизировать сотрудничество с другими международными организациями для дальнейшего обмена знаниями и распространения информации об имплементации Р.15.

²⁰ Рекомендация ФАТФ предполагает, что «юрисдикции могут также потребовать от ПУВА, предлагающих продукты/услуги клиентам на их территории или осуществляющих оттуда операции, получения лицензии или регистрации в юрисдикции» (Пояснительная записка к Рекомендации 15: Новые технологии).

²¹ ФАТФ (2024 г.). Ход имплементации Рекомендации 15 в странах и юрисдикциях — участниках ФАТФ, в которых деятельность ПУВА имеет существенное значение (Status of implementation of Recommendation 15 by FATF Members and Jurisdictions with Materially Important VASP Activity).

18. Ключевая задача этих инициатив — целевое наращивание потенциала, обучение и обмен знаниями по разработке и реализации систем ПОД/ФТ в отношении ВА и ПУВА. Оба мероприятия собрали большую аудиторию (около 550 участников на симпозиуме КГВА в декабре 2023 года и 260 — на семинаре МОКЦБ и ФАТФ в 2024 году). На симпозиуме КГВА делились тематическими исследованиями и лучшими практиками, охватив ряд проблем и опыт в области регулирования и надзора, и были даны ответы на вопросы аудитории.
19. ФАТФ продолжает сотрудничать с юрисдикциями для содействия им в реализации Р.15, включая эффективный надзор и правоприменение, и снижения противоправного использования ВА и ПУВА.

РАЗДЕЛ 2.

Имплементация «Маршрутного правила» ФАТФ

20. «Маршрутное правило» предусматривает, что требования ФАТФ о прозрачности платежей (Рекомендация 16 ФАТФ) применяются в контексте ВА. Согласно «Маршрутному правилу» ПУВА и финансовые учреждения при переводе ВА должны незамедлительно и надежным способом получать, хранить и передавать определенную информацию об отправителе и бенефициаре.

Общий статус реализации и правоприменения «Маршрутного правила» в юрисдикциях

21. Юрисдикции продвинулись в реализации «Маршрутного правила». По данным исследования 2024 года, 70% респондентов (65 из 94 юрисдикций, кроме тех, которые прямо запрещают или планируют запретить ПУВА) приняли законодательство, имплементирующее «Маршрутное правило» (см. рисунок 2.1). Помимо этого, 15 юрисдикций сообщили, что находятся в процессе принятия соответствующего законодательства (например, представили или опубликовали законопроект, провели публичные консультации по законопроекту и т. д.) (см. рисунок 2.2). Это говорит о заметном улучшении ситуации по сравнению с 2023 годом (35 юрисдикций приняли соответствующие законы, 27 — были в процессе принятия) и 2022 годом (приняли 30 юрисдикций, в процессе принятия — 25).
22. Тем не менее почти треть респондентов до сих пор не выполнили правовую имплементацию «Маршрутного правила». Вероятно, 58 юрисдикций, не принявших участие в опросе ФАТФ, тоже этого не сделали, что указывает на неполную реализацию правила на глобальном уровне, в результате чего ВА и ПУВА остаются уязвимыми для неправомерного использования.

Рисунок 2.1. Имплементация и реализация «Маршрутного правила» в юрисдикциях

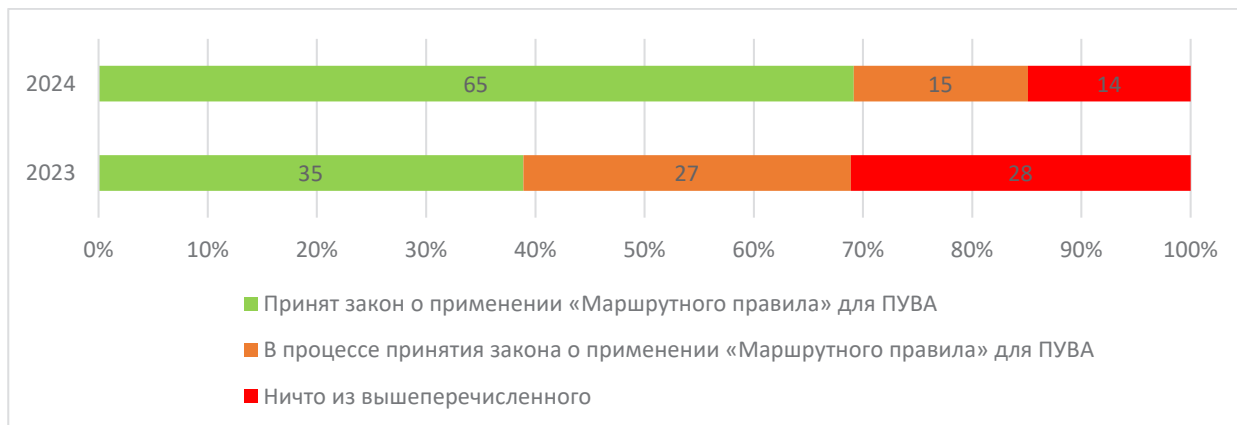
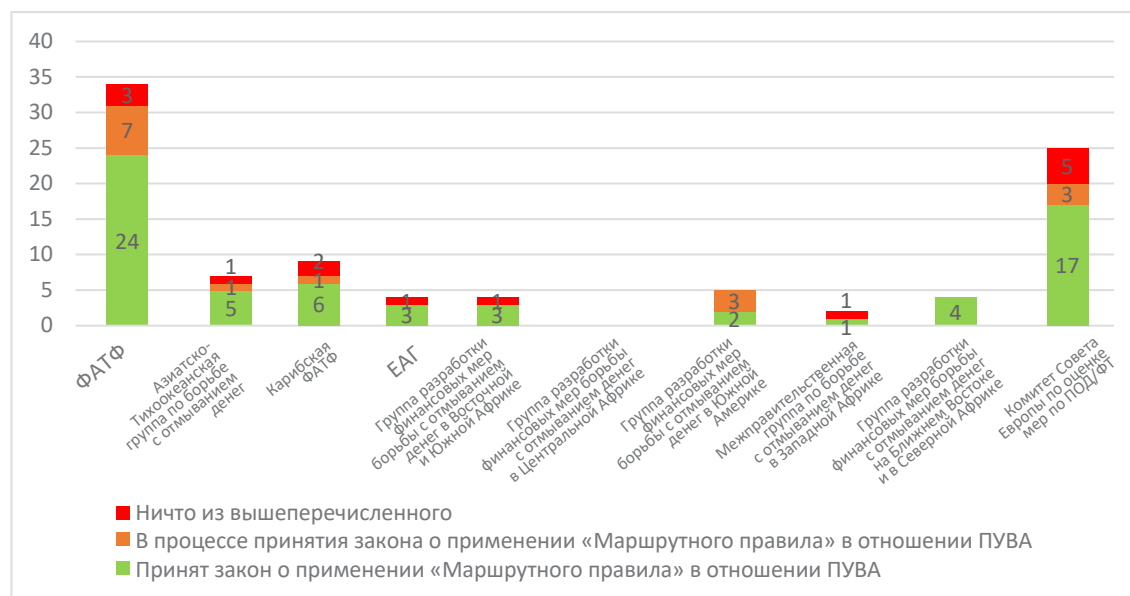


Рисунок 2.2. Имплементация и реализация «Маршрутного правила» в юрисдикциях в регионе ФАТФ/РГТФ



23. Примечательно, что треть (32%; 11 из 34) юрисдикций, которые связали ВА и ПУВА с высоким риском, но не приняли прямой запрет, до сих пор не выполнили правовую имплементацию «Маршрутного правила».

24. Как и в 2023 году, правоприменение «Маршрутного правила» оставляет желать лучшего. В 65 юрисдикциях, которые выполнили правовую имплементацию «Маршрутного правила», надзор и правоприменение находятся на низком уровне. Менее трети из 65 юрисдикций (26%; 17 из 65) опубликовали заключения, постановления или приняли правоприменительные или иные надзорные меры в отношении ПУВА, направленные на соблюдение «Маршрутного правила». Однако с 2023 года ситуация несколько улучшилась, и регулирующие органы делятся практическим опытом и примерами, определяющими ожидания отрасли. Так, в нескольких юрисдикциях в ходе различных встреч только с представителями государственного сектора обсуждались случаи правоприменения «Маршрутного правила». В одной из юрисдикций сообщили, что, хотя регулируемые ПУВА испытывают недостаток согласованности инструментов соблюдения «Маршрутного правила», ПУВА-нарушители все равно будут наказаны за его нарушение. В другой юрисдикции при несоблюдении требований «Маршрутного правила» из-за недостатков инструмента (например, неполные данные по ВА, несвоевременное представление данных) к ПУВА применяют распорядительный порядок.

25. В некоторых юрисдикциях отметили ряд ошибок ПУВА (которые повлекли за собой правоприменительные меры):

- недостаточный сбор данных (возможно, согласно внутренним распоряжениям), что приводит к неэффективному выявлению подозрительных операций;
- несвоевременная передача данных;
- невыполнение «Маршрутного правила» в отношении операций с определенными типами ВА;

- несоблюдение сроков, установленных регулируемыми органами для «Маршрутного правила», в том числе при предоставлении данных в соответствии с «Маршрутным правилом» иностранными ПУВА и при получении данных от них.
26. Значительные недостатки в реализации «Маршрутного правила» вызывают серьезную озабоченность. Эффективность «Маршрутного правила» напрямую зависит от последовательности и эффективности глобальной имплементации и правоприменения. ФАТФ настоятельно призывает юрисдикции в срочном порядке обеспечить принятие и соблюдение законодательства по реализации «Маршрутного правила».

Сложности имплементации «Маршрутного правила» в государственном и частном секторах

27. Юрисдикции и ПУВА по-прежнему сталкиваются с рядом проблем, связанных с имплементацией «Маршрутного правила».
28. Представители частного сектора отметили некоторые положительные изменения в секторе ВА, рост объема операций с ВА, в которых применяются инструменты соблюдения правила, принятие ПУВА обязательств по соблюдению «Маршрутного правила» в своей деятельности, а также инструменты для снижения связанных с контрагентами рисков незаконного финансирования. Однако представители частного сектора подчеркнули, что недостатки в реализации «Маршрутного правила» в разных юрисдикциях и отсутствие правоприменения даже в тех юрисдикциях, где «Маршрутное правило» обязательно, не способствуют более активной его реализации частным сектором.
29. Кроме того, представители отрасли отмечают проблему несогласованности инструментов соблюдения «Маршрутного правила». Представители частного сектора указали на определенный прогресс в повышении совместимости, упомянув об успехах и постоянной работе в этом направлении, но отметили, что архитектурные различия и требования к защите данных по-прежнему создают проблемы. Также представители отрасли сообщили, что существуют подходы, не предусматривающие полной совместимости инструментов, и они могли бы смягчить эти проблемы, но пока они ненадежны или сопряжены с дополнительными трудностями. Так, несмотря на то что ПУВА могут самостоятельно объединить несколько инструментов обеспечения «Маршрутного правила», чтобы снизить проблемы несовместимости, подобный способ может привести к дополнительным техническим, операционным и финансовым трудностям.
30. Представители отрасли рассказали о широком использовании стандартов обмена сообщениями между ПУВА (IVMS) в качестве стандарта передачи информации по «Маршрутному правилу», дублирующего стандарт ISO 20022 для сектора ВА. Кроме того, они видят потенциал развития отраслевых стандартов для согласования и улучшения функционала передачи сообщений (например, способы отклонения транзакций, последующие вопросы и т. д.). Отмечена возросшая сложность переводов ВА, в том числе роль профессиональных трейдеров и внебиржевых брокеров, предположительно из-за того, что некоторые инструменты обеспечения соблюдения «Маршрутного правила» разработаны для операций между частными пользователями и не совсем подходят для более широких типов операций.

Различие требований в юрисдикциях и проблема «выхода из тени»

Проблема «выхода из тени»

Задержки и непоследовательность в применении «Маршрутного правила» в разных странах привели к проблеме «выхода из тени». Соблюдение «Маршрутного правила» требует предоставления информации как от ПУВА-инициатора, так и от ПУВА-бенефициара. При этом, учитывая неопределенность в реализации, национальные власти не всегда требуют от ПУВА соблюдать «Маршрутное правило». Организации-заказчики могут потребовать соблюдения «Маршрутного правила» вне зависимости от нормативных актов, действующих в юрисдикции бенефициара. Но, пока все ПУВА не примут обязательство соблюдать «Маршрутное правило» (то есть пока не «выйдут из тени»), ПУВА, работающие с принявшими правило юрисдикциями или на их территории, будут испытывать проблемы при каждой транзакции с соблюдением всех требований. (Целевое обновление информации за 2023 год).

31. Сейчас юрисдикции применяют различные подходы к решению проблемы «выхода из тени». Многие из них подробно освещены в отчете ФАТФ о Целевом обновлении информации за 2022 и 2023 годы. Как и в 2023 году, результаты опроса 2024 года показывают, что из 80 юрисдикций, которые имплементировали «Маршрутное правило» или сейчас занимаются этим, почти треть (33%; 26 из 80) вводят его поэтапно (например, требуют от ПУВА соблюдения «Маршрутного правила» только при определенных обстоятельствах, устанавливая более высокий порог соблюдения или разрешают ручную обработку данных с небольшой задержкой) или допускают льготный период, предусматривающий исключения или допущения в соблюдении ПУВА «Маршрутного правила».
32. Как и в 2023 году, представители некоторых юрисдикций сообщили, что ограничивают взаимодействие своих ПУВА с иностранными контрагентами, чтобы снизить риски проблемы «выхода из тени». Из 65 юрисдикций, внедривших «Маршрутное правило» на законодательном уровне, около половины ввели меры для того, чтобы отечественные ПУВА вели операции только с теми контрагентами, деятельность которых регулируется и/или которые соблюдают «Маршрутное правило» либо иным образом снижают риски (55%; 36 из 65). К таким мерам относятся: разрешение отечественным ПУВА проводить операции только с лицензированными/зарегистрированными иностранными партнерами (5 респондентов); разрешение отечественным ПУВА проводить операции только с лицензированными/зарегистрированными и соблюдающими «Маршрутное правило» иностранными партнерами (15); разрешение отечественным ПУВА проводить операции с иностранными ПУВА, имеющими лицензию/регистрацию в определенных юрисдикциях и/или соблюдающими «Маршрутное правило» (4); разрешение ПУВА проводить операции с нелицензированными/незарегистрированными иностранными контрагентами, но только при условии принятия мер по снижению рисков (12). Вместе с тем 15% юрисдикций (10 из 65), законодательство которых предусматривает «Маршрутное правило», по-прежнему разрешают отечественным ПУВА осуществлять операции с любыми иностранными ПУВА независимо от лицензии/регистрации последних, соблюдения ими «Маршрутного правила» или принятия мер по снижению рисков.

33. ФАТФ намерена и дальше прилагать усилия для скорейшей имплементации R.15, поскольку проблема «выхода из тени» будет решена только при условии повсеместной имплементации Стандартов ФАТФ по ВА и ПУВА, включая «Маршрутное правило». ФАТФ призывает все юрисдикции как можно скорее ввести «Маршрутное правило» и обеспечить его соблюдение.

Надлежащая проверка контрагентов ПУВА

Меры по надлежащей проверке контрагентов

Надлежащая проверка контрагентов позволяет ПУВА избегать взаимодействий с незаконными или находящимися под санкциями субъектами и обеспечить соблюдение контрагентом «Маршрутного правила», включая защиту конфиденциальности совместно используемой информации. Отметим, что обязательства по надлежащей проверке контрагента согласно R.16 отличны от обязательств, применяемых к межгосударственным корреспондентским отношениям (R.13). (ФАТФ (2021 г.). Обновленное руководство по применению риск-ориентированного подхода к виртуальным активам и провайдерам услуг виртуальных активов.)

34. Чтобы ПУВА мог передавать требуемую «Маршрутным правилом» информацию, ему необходимо идентифицировать и провести проверку своего контрагента. Обсуждения с представителями государственного и частного секторов в течение 2023 и 2024 годов показали, что это задача сложная как из-за трудностей с идентификацией контрагента на основе адреса кошелька ВА, так и из-за различий в требованиях к надлежащей проверке контрагентов в разных юрисдикциях. Представители частного сектора отметили, что публичные национальные списки зарегистрированных/лицензированных ПУВА облегчают процесс проверки контрагента. Однако, согласно исследованию, проведенному одним из представителей частного сектора, по крайней мере в 34 юрисдикциях, где действует режим регулирования ВА, в открытом доступе нет данных о лицензированных/зарегистрированных ПУВА²². ПУВА отметили, что отсутствие такой информации или затруднения с ее получением и использованием усложняют идентификацию ПУВА, имеющих право работать с ВА в определенной юрисдикции, или может потребоваться ручной сбор данных о ПУВА по каждой транзакции.
35. Как отмечено выше, результаты опроса показывают, что многие юрисдикции по-прежнему позволяют внутренним ПУВА совершать операции с иностранными ПУВА, которые не имеют лицензии/регистрации и/или не соблюдают «Маршрутное правило». Без должной идентификации ПУВА-контрагента и места нахождения бенефициара до совершения перевода ВА ПУВА-инициатор не может в полной мере контролировать риск нарушения экономических санкций (например, перевод ВА в экономическую зону, попадающую под ограничения). В случаях когда из-за разницы в национальных требованиях обязательства по «Маршрутному правилу» несет лишь одна сторона, вторая сторона также должна принять меры по соблюдению финансовых санкций. В качестве одной из мер по снижению рисков 12 юрисдикций разрешили ПУВА совершать операции с нелицензированными/незарегистрированными иностранными контрагентами, только если ПУВА-инициатор принимает соответствующие меры по снижению рисков.
36. Представители частного сектора отметили, что возможность для ПУВА совершать сделки с иностранными ПУВА, не имеющими лицензии/регистрации и/или не соблю-

²² www.vaspnet.com/articles/the-global-state-of-compliance-with-fatf-recommendation-15

дающими «Маршрутное правило», создает новые препятствия для надлежащей проверки контрагентов, поскольку сложно определить, имеют ли они лицензию/регистрацию, соблюдают ли «Маршрутное правило».

Проблемы, связанные с инструментами соблюдения «Маршрутного правила»

37. В отчетах за 2022 и 2023 годы отмечено, что в ответ на принятие Стандартов ФАТФ по ВА и ПУВА отрасль разработала инструменты для соблюдения «Маршрутного правила», но многие представители отрасли не в полной мере соблюдают Стандарты ФАТФ. Также сохраняются проблемы, связанные с согласованностью этих инструментов.
38. Согласно отчету за 2023 год (см. таблицу 2.1)²³, среди распространенных ошибок — отсутствие своевременной передачи информации, что противоречит целям «Маршрутного правила» (например, проверка на предмет нарушения санкций) и не позволяет ПУВА проводить надлежащую проверку контрагентов.
39. Представители государственного и частного секторов могут избежать массового внедрения несовместимых инструментов, как подчеркивалось в предыдущих отчетах Целевого обновления информации. Регулирующие и надзорные органы должны в дальнейшем сотрудничать с представителями ПУВА для определения наиболее часто используемых инструментов соблюдения и убедиться, что эти инструменты отвечают всем требованиям ФАТФ, а также принимать надзорные или правоприменительные меры в случае нарушения обязательств по «Маршрутному правилу» в своей юрисдикции. Это создаст прецедент и послужит эффективным сдерживающим фактором в отношении несоблюдения. Разработчики инструментов обеспечения соблюдения «Маршрутного правила» должны изучить и устранить возможные недостатки, включая те, что указаны в отчете за 2023 год, и принять соответствующие меры по их исправлению. Некоторые недостатки, выявленные в 2023 году, не устранены, и в отношении некоторых ПУВА приняты меры в связи с несоблюдением обязательств по «Маршрутному правилу» при использовании недоработанных инструментов.
40. ПУВА должны принять взвешенное и обоснованное решение и выбрать инструменты, которые позволят им соблюдать все требования ФАТФ по «Маршрутному правилу». Во врезке 2.1 перечислены основные вопросы, которые помогут ПУВА определить, насколько инструмент соблюдения «Маршрутного правила» будет соответствовать всем требованиям ФАТФ. Регулирующие и надзорные органы также должны обращаться к этим вопросам при взаимодействии с ПУВА и разработчиками инструментов соблюдения «Маршрутного правила», чтобы обеспечить соблюдение «Маршрутного правила» в своих юрисдикциях.
41. Согласно Стандартам ФАТФ совместимость инструментов необязательна, однако несовместимость может привести к ограничениям, о которых сказано выше, и к недостаточной способности ПУВА идентифицировать контрагентов и успешно отправлять и получать информацию по «Маршрутному правилу». Это может негативно отразиться на мониторинге транзакций и выявлении подозрительной активности. Разрозненность инструментов «Маршрутного правила» и отсутствие доступа к списку участников могут усложнить идентификацию контрагентов и привести к ошибочной идентификации как автономного кошелька только потому, что контрагент не использует тот же инструмент «Маршрутного правила», что и бенефициар. ФАТФ призывает представителей частного сектора работать над повышением совместимости инструментов для «Маршрутного правила» как за счет развития технологий, обеспечивающих совмести-

²³ ФАТФ (2023 г.). Виртуальные активы: Целевое обновление информации об имплементации Стандартов ФАТФ.

мость инструментов, так и за счет укрепления сотрудничества, что позволит осуществлять транзакции с использованием цепочки совместимых инструментов или других методов.

42. Еще в 7 юрисдикциях в 2024 году отметили, что ПУВА используют собственные инструменты для соблюдения «Маршрутного правила». Они разработаны недавно на местном уровне, что свидетельствует о росте популярности такого подхода вместо использования сторонних инструментов для соблюдения «Маршрутного правила» (в 2023 году 3 юрисдикции). Некоторые участники КГВА выразили интерес к тому, как собственные инструменты позволяют передавать или получать данные от ПУВА через другие инструменты или иностранные ПУВА. Одна делегация выразила опасения по поводу эффективности таких инструментов — насколько они позволяют ПУВА соблюдать требования. В предыдущем разделе отмечено, что ФАТФ рекомендует надзорным органам и регулируемым ПУВА сотрудничать с разработчиками инструментов для соблюдения «Маршрутного правила», чтобы обеспечить такие инструменты, которые позволяют ПУВА соблюдать нормативные требования. В идеале — до того, как ПУВА начнет использовать инструменты. В качестве дополнительных рекомендаций по сотрудничеству в области инструментов соблюдения «Маршрутного правила» КГВА подготовила список руководящих вопросов и соображений (см. врезку 2.1).

Врезка 2.1. Руководящие вопросы и соображения для разработчиков инструментов обеспечения соблюдения «Маршрутного правила»

Приведенные ниже вопросы могут помочь ПУВА и юрисдикциям при сотрудничестве с разработчиками инструментов для соблюдения «Маршрутного правила». ПУВА и юрисдикции должны учитывать эти вопросы наряду с руководящими вопросами, приведенными на стр. 25 отчета ФАТФ о Целевом обновлении информации за 2023 год.

Сроки и объем представления данных по «Маршрутному правилу»

- Этот инструмент включает все типы ВА, которые ПУВА передает/предлагает? Если нет, какой альтернативный способ использует ПУВА для обеспечения соблюдения «Маршрутного правила»?
- Инструмент поддерживает встроенный и структурированный формат данных, соответствующий мировым отраслевым стандартам, таким как ISO 20022? Обратите внимание, что это позволит ПУВА более эффективно проводить проверку на наличие санкций и мониторинг транзакций.
- Инструмент позволяет ПУВА своевременно и надежно предоставлять и получать информацию по «Маршрутному правилу» в отношении инициаторов, бенефициаров и посредников (то есть одновременно или до выполнения осуществления блокчейн-транзакций без исключений)?
- Инструмент позволяет ПУВА-заказчику передавать информацию по «Маршрутному правилу» определенным ПУВА-бенефициарам или включает функцию, позволяющую ПУВА-инициатору (возможно, автоматически/программно) не отправлять данные контрагенту по своему желанию? Среди возможных сценариев — необходимость для ПУВА-инициатора воздержаться от предоставления финансовых услуг в определенных юрисдикциях, находящихся под санкциями,

в зонах повышенного риска ФТ/ФРОМУ или в юрисдикциях с более низким уровнем регулирования защиты конфиденциальности данных.

Идентификация и проверка контрагентов ПУВА

- Инструмент обеспечивает ПУВА защищенный канал связи для последующего взаимодействия с контрагентом, чтобы:
 - о искать информацию о контрагенте для целей надлежащей проверки;
 - о запрашивать информацию об операции для оценки ее риска или возможного осуществления в преступных целях.
- Помните, что ПУВА обязаны самостоятельно оценивать риск контрагента, как указано в Руководстве ФАТФ от 2021 года. Даже если ПУВА используют один инструмент соблюдения «Маршрутного правила» или состоят в одной финансовой группе, это не отменяет обязанности самостоятельно проверять информацию и обеспечивать выполнение всех соответствующих внутренних обязательств.

Вопросы о совместимости внутренних инструментов обеспечения соблюдения «Маршрутного правила» и других инструментов

В дополнение к перечисленным выше вопросам и вопросам, указанным в отчете о Целевом обновлении информации за 2023 год²⁴:

- Каким образом инструмент передает данные «Маршрутного правила» внешним контрагентам и получает эти данные от них? Какие типы и суммы транзакций не включены в инструмент?
- Существуют ли у инструмента ограничения обмена данными между определенными ПУВА?
- Какова клиентская база инструмента? В достаточной ли степени инструмент обеспечивает потребность ПУВА в переводе ВА за границу?

Предложенные изменения в Р.16, последствия реализации «Маршрутного правила»

43. В феврале 2024 года ФАТФ начала проводить общественные консультации по вопросам возможных изменений в Рекомендации 16 и Пояснительной записке о прозрачности платежей, опираясь на текст предлагаемых правок и Объяснительный меморандум²⁵. Предлагаемые правки призваны адаптировать стандарт к изменениям в бизнес-моделях платежных систем и стандартах обмена сообщениями (ISO 20022) и обеспечить независимость Рекомендации 16 от технологий и следование принципу «та же деятельность, тот же риск, те же правила».
44. Будучи документом-источником «Маршрутного правила», обновления в Р.16 могут иметь последствия для сектора ВА, в том числе в части передачи информации об инициаторе и бенефициаре, а также ролей и обязанностей ПУВА, участвующих в сложных и/или гибридных платежных цепочках²⁶. После завершения редактирования Р.16 ФАТФ определит, изменится ли требование «Маршрутного правила» для ПУВА.

²⁴ Виртуальные активы: Целевое обновление информации об имплементации Стандартов ФАТФ по ВА и ПУВА (fatf-gafi.org).

²⁵ Текст предложенных правок и Объяснительного меморандума, опубликованный после пленарного заседания для проведения общественных консультаций, приводится в Приложении В.

²⁶ ФАТФ (2024 г.). Общественные консультации по Рекомендации 16 о прозрачности платежей.

РАЗДЕЛ 3.

Развитие рынка и новые риски

Использование ВА в предикатных преступлениях, отмывании денег, финансировании терроризма и финансировании распространения оружия массового уничтожения

45. Виртуальные активы по-прежнему служат для распространения оружия массового уничтожения, а также их используют мошенники, террористические группы и другие злоумышленники. Представители отрасли сообщили, что в КНДР по-прежнему похищают или вымогают виртуальные активы. При этом одна компания указала, что дополнительные меры кибербезопасности в ряде фирм и механизмы DeFi способствовали снижению объема хищений по сравнению с предыдущим годом. Другая компания, занимающаяся анализом блокчейна, отметила, что объем похищенных в КНДР средств снизился с 1,7 млрд долларов США в 2022 году до 1,0 млрд долларов США в 2023 году²⁷. В одной из юрисдикций отметили, что на снижение объема похищенных КНДР средств в 2022—2023 годах повлияло изменение стоимости виртуальных активов. Две фирмы частного сектора сообщили, что в КНДР применяют все более изощренные методы отмывания преступных доходов, часто с использованием валюты, повышающей анонимность, миксеров, децентрализованных финансов и кроссчейн-мостов, а затем конвертируют стейблкоины в фиатные деньги у внебиржевых брокеров, расположенных в определенных юрисдикциях.
46. Представители частного сектора отметили роль ВА в мошеннических инвестиционных схемах, особенно в схеме «разделка свиней» (pig butchering) — когда мошенники завоевывают доверие жертвы и в конечном счете вынуждают ее вкладывать средства в мошеннические ПУВА²⁸. Один из представителей отметил рост атак с помощью вымогательского ПО, которые почти всегда подразумевают вымогательство ВА, особенно у крупных организаций с большим оборотом или у значимых лиц, способных заплатить выкуп.
47. Также отмечен рост использования ВА террористическими группами, особенно в Сирии и ИГИЛ* в Азии, при этом наибольшая доля ФТ приходится на наличные деньги и другие «традиционные» способы. Те террористы, которые использовали для финансирования виртуальные активы, часто задействовали стейблкоины и экспериментировали с криптовалютами, повышающими анонимность.

Стейблкоины

48. В государственном и частном секторах отмечен рост использования стейблкоинов преступниками, в том числе для финансирования террористических группировок.

²⁷ Chainalysis (24 января 2024 года): «Объем краж с криптовалютных платформ сократился более чем на 50% в 2023 году, но случаи взломов продолжают, и риск взломов по-прежнему высок» (www.chainalysis.com/blog/crypto-hacking-stolen-funds-2024/).

²⁸ Из релиза Министерства юстиции США, Федеральной прокуратуры США, Центральный округ Калифорнии: «Минюст изъял активов более чем на 112 млн долларов США в связи с мошенническими схемами с криптовалютой, более половины приходится на Лос-Анджелес» (3 апреля 2023 года).

* Запрещено в РФ.

ровок²⁹. Результаты подтверждены отчетами аналитических компаний, специализирующихся на блокчейне: они заметили рост использования, в частности, стейблкоина Tether, USDT³⁰. Массовое распространение ВА, включая стейблкоины, может привести к тому, что клиенты будут реже обращаться в организации, которые обязаны соблюдать требования ПОД/ФТ, поскольку стейблкоины, хранящиеся в автономных кошельках, можно использовать для покупки товаров без конвертации в фиатные деньги. Как отмечено в Обновленном руководстве, некоторые стейблкоины могут обладать более высоким потенциалом массового распространения, что способно увеличить риски финансирования противозаконной деятельности в связи с виртуальными активами в более широком смысле.

49. Ряд участников системы стейблкоинов, например эмитенты и посредники, могут являться ПУВА или иным образом нести обязательства по ПОД/ФТ. Такие организации, оказывающие услуги не в той юрисдикции, где они находятся, или зарегистрированы, или имеют лицензию/регистрацию (то есть в офшоре), представляют особые риски финансирования незаконной деятельности и требуют международного сотрудничества. Эти комментарии указывают на важность эффективного применения соответствующих Стандартов ФАТФ до того, как стейблкоины получат широкое распространение, с целью управления рисками ОД/ФТ/ПРОМУ и их снижения. Представители некоторых юрисдикций сообщили, что у них имплементирована нормативно-правовая база для эмитентов и посредников в системе стейблкоинов, включая «Маршрутное правило».
50. Провайдеры услуг, связанных со стейблкоином, отметили, что могут принять меры по снижению риска, в том числе отслеживать использование своих стейблкоинов с помощью аналитики блокчейна даже в тех транзакциях, в которых сам провайдер не участвует напрямую, с целью оценки риска финансирования незаконной деятельности. Кроме того, некоторые системы стейблкоинов позволяют замораживать или сжигать стейблкоины программными средствами кода, лежащего в основе токенов стейблкоинов. Провайдеры услуг, связанных со стейблкоином, чаще используют эту возможность по запросу правоохранительных органов или в соответствии с обязательствами по соблюдению направленных финансовых санкций.

Децентрализованные финансы (DeFi)

51. Как отмечено в отчетах о Целевом обновлении информации за 2022 и 2023 годы, идентификация физических или юридических лиц, осуществляющих контроль или влияющих на механизмы DeFi, по-прежнему проблематична. Участники КГВА согласны с тем, что многие механизмы DeFi лишь номинально децентрализованы, признавая при этом, что применение Стандартов ФАТФ к механизмам DeFi остается сложным с точки зрения регулирования, особенно в части поиска опорных точек регулирования и определения местонахождения, деятельности и/или лицензирования/регистрации платформ DeFi. ФАТФ продолжит мониторинг соответствующих событий и тенденций.
52. На выездных мероприятиях КГВА несколько участников как из государственного сектора, так и из частного или научного, поделились своими недавними обсуждениями, докладами и результатами. На нескольких дискуссионных площадках рассматривалась степень децентрализации механизмов DeFi, но единого мнения не достигнуто.

²⁹ Стейблкоины (так называемая «стабильная» валюта) — это не юридическое и не техническое понятие; использование этого термина не означает гарантии стабильности. Согласно обновленным Стандартам ФАТФ, стейблкоин будет считаться либо виртуальным активом, либо традиционным финансовым активом, в зависимости от его природы. (ФАТФ (2020 г.). Доклад «Группе двадцати» о так называемых стейблкоинах.)

³⁰ TRM Labs. Ключевые тренды преступной криптоэкономики в 2023 году (www.trmlabs.com/the-illicit-crypto-economy-report).

53. Согласно результатам опроса, около половины юрисдикций (49%; 39 из 80), которые в большей степени регулируют ПУВА (то есть приняли закон о применении «Маршрутного правила» для ПУВА или находятся в процессе его принятия), требуют лицензирования или регистрации определенных механизмов DeFi в качестве ПУВА (например, когда создатель, владелец или оператор сохраняет контроль или достаточное влияние в механизме) (см. рисунок 3.1). Из 51% (41 из 80) развитых юрисдикций, где система ПОД/ФТ не распространяется на ПУВА, 44% (18 из 41) занимаются выявлением и устранением рисков в этой области (например, анализируют риски или взаимодействуют с частным сектором), а 42% (17 из 41) не предпринимают никаких конкретных шагов или других инициатив в отношении ПУВА.

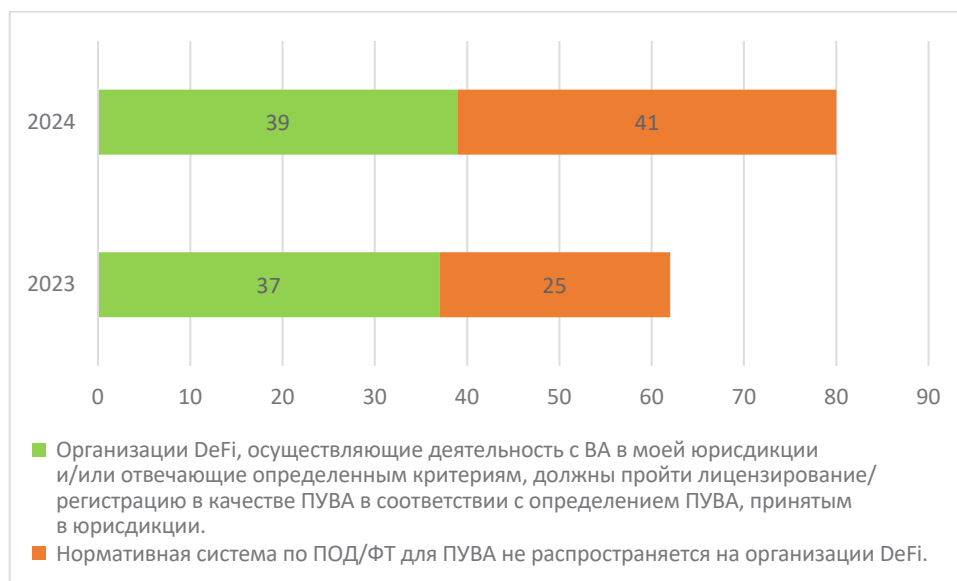
Врезка 3.1 Пример из практики. Меры Комиссии по фондовому рынку в отношении децентрализованной биржи

Комиссия по фондовому рынку (КФР) ОАЭ обнаружила организацию, разместившую на своем сайте информацию о получении лицензии компетентных органов ОАЭ. В результате расследования КФР установила, что эта организация является децентрализованной биржей, которая заявляет, что лицензирована во всех юрисдикциях, где рекламирует свой сайт. В итоге КФР приняла следующие меры:

- 1) опубликовала предупреждение для инвесторов — проинформировала общественность о том, что компания не имеет лицензии КФР и других компетентных органов в ОАЭ, то есть предостерегла от совершения каких-либо операций или сделок с биржей;
- 2) направила обращение в компетентный орган по телекоммуникациям с просьбой рассмотреть блокировку сайта биржи в ОАЭ;
- 3) поделилась результатами и принятыми мерами со всеми соответствующими компетентными органами для информирования и принятия мер.

Источник: Комиссия по фондовому рынку ОАЭ.

Рисунок 3.1. Подход к DeFi



54. Как и в 2023 году, большинство юрисдикций (77%; 30 из 39) не выявили ни одной незарегистрированной/нелицензированной организации DeFi, которая считается ПУВА. Это может говорить о том, что юрисдикции по-прежнему сталкиваются с проблемой выявления среди организаций DeFi тех, которые относятся к ПУВА согласно национальной нормативной системе. Девять юрисдикций уже успешно выявили организации DeFi, которые подпадают под определение ПУВА, и/или приняли надзорные или правоприменительные меры к таким организациям (см. таблицу 3.1). После 2023 года (одна юрисдикция) еще одна юрисдикция стала на практике регистрировать/лицензировать организации DeFi в качестве ПУВА (5%; 2 из 39).

Таблица 3.1. Подход к DeFi

В моей юрисдикции регистрируются/лицензируются организации DeFi в качестве ПУВА.	2
В моей юрисдикции приняты надзорные или правоприменительные меры (такие как надзорная проверка, заключение, санкции) к организациям DeFi, которые считаются ПУВА.	5
В моей юрисдикции выявлены незарегистрированные/нелицензированные организации DeFi, которые считаются ПУВА, но никаких надзорных или правоприменительных мер не принято.	2
В моей юрисдикции не выявлено ни одной незарегистрированной/нелицензированной организации DeFi, которая считается ПУВА.	30

55. Представитель одной юрисдикции сообщил, что услуги по автоматическому поддержанию котировок (автоматическому маркет-мейкингу, АММ) были отнесены к деятельности, связанной с ПУВА. Отмечено, что программирование и поддержка протокола, контроль интерактивных контрактов, которые необходимы для АММ, и получение соответствующих комиссионных позволяют классифицировать деятельность организации DeFi как программиста/поставщика интерактивных контрактов. В другой юрисдикции указали, что определение платформы для торговли виртуальными активами включает и централизованные, и децентрализованные цифровые платформы в соответствии с существующей нормативной базой, а оператор платформы будет считаться владельцем организации, если невозможно определить организацию или группу, контролирующую платформу. В настоящее время в этой юрисдикции в качестве децентрализованной биржи зарегистрирована одна организация, надзорная структура которой фактически централизованная.
56. Многие юрисдикции, в том числе те, что не определили нормативный подход к организациям DeFi, признают риски, связанные с DeFi, и находятся в процессе разработки или проведения оценки рисков.
57. Также в некоторых юрисдикциях начали исследовать другие способы устранения связанных с DeFi рисков ОД/ФТ. Это позволит отразить технические характеристики (в частности, сочетаемость — для интеграции функций обеспечения соответствия, включая проверку на предмет целевых финансовых санкций), которые отличаются от DeFi. В одной из юрисдикций запущен пилотный проект по разработке, развертыванию и тестированию технологического решения для встроенного надзора за деятельностью в области DeFi, в частности для изучения технической возможности такого надзора на уровне технических протоколов DeFi. Проект ориентирован на возможность автоматизированного сбора надзорных данных напрямую из блокчейна на предмет возможности применения обоснованных мер в сфере DeFi. Еще одна юрисдикция изучает возможность встроенного надзора для снижения рисков, связанных со схемами DeFi и P2P-транзакциями.

В одной из юрисдикций подчеркнули, что необходим тщательный анализ работ со встроенным надзором до его имплементации и что не для всех юрисдикций это будет целесообразно.

58. В другой юрисдикции при оценке рисков в сфере DeFi выявлено, что частично снизить риск способны инструменты, направленные на обеспечение соблюдения требований ПОД/ФТ и анализ данных открытого блокчейна. По результатам оценки рисков установлено, что многие инструменты требуют дальнейшей технической доработки и изменений, чтобы соответствовать требованиям ПОД/ФТ, а использование инструментов и методов, повышающих анонимность, вероятно, приведет к ограничению возможности извлечения данных из открытого блокчейна.
59. Согласно отчету о Целевом обновлении информации за 2023 год, юрисдикции признали, что на долю DeFi по-прежнему приходится небольшой процент от общего объема операций с ВА, но при этом отметили необходимость отслеживать DeFi-операции на предмет финансирования противоправной деятельности.
60. Представители частного сектора предположили, что незаконная финансовая деятельность может мигрировать в DeFi из централизованных ПУВА, по мере того как юрисдикции будут успешно имплементировать Р.15. Результаты опроса подтверждают, что даже в юрисдикциях с развитой системой ПОД/ФТ в отношении ПУВА не всегда урегулирован вопрос DeFi. По мнению представителей частного сектора, DeFi-транзакции чаще всего используются для отмывания доходов от инвестиционного мошенничества, а объем взломов DeFi, по оценкам компаний, проводящих анализ блокчейна, сократился с 3,1 млрд долларов США в 2022 году до 1,1 млрд долларов США в 2023 году — возможно, отчасти благодаря усилению мер кибербезопасности.

Автономные кошельки, включая пиринговые (P2P) транзакции

61. Как и в 2023 году, даже среди юрисдикций с более развитым регулированием ПУВА (то есть проводивших правовую имплементацию или находящихся в процессе принятия закона о применении «Маршрутного правила» для ПУВА) большинство респондентов (64%; 51 из 80) еще не провели или не начали проводить оценку особых рисков, связанных с автономными кошельками или P2P-транзакциями. Одной из главных проблем остается нехватка данных, что отмечено во многих юрисдикциях. Представители некоторых юрисдикций (15%; 12 из 80) сообщили, что в настоящее время они работают над сбором и оценкой показателей рынка P2P для оценки рисков ОД/ФТ/ФРОМУ, связанных с автономными кошельками, и учитывают эти данные в национальной оценке рисков (НОР), стратегии и других программных документах. В большинстве из этих юрисдикций заявили, что занимаются этим в рамках обновления своей НОР.
62. Представители государственного и частного секторов сошлись во мнении, что в 2023 году объем операций, проходящих через автономные кошельки, снизится. Представители частного сектора отметили, что использование автономных кошельков было замечено в процессе отмывания денег, и в целом подчеркнули, что ПУВА по-прежнему играют важную роль в обеспечении входа и выхода фиатных денег.
63. В некоторых юрисдикциях оценивают риски, связанные с автономными кошельками и P2P, и где-то уже завершили первичную оценку. Представители одной из юрисдикций сообщили, что они проанализировали размер рынка P2P, по результатам оценки рисков установили его режим как уязвимый и опубликовали руководство с под-

робным описанием рисков, связанных с этим видом бизнеса. В другой юрисдикции разработали руководство для ПУВА о проведении надлежащей усиленной проверки клиентов автономных кошельков и незарегистрированных ПУВА.

64. Что касается транзакций между автономными кошельками и ПУВА, во многих юрисдикциях заявили, что они требуют от ПУВА принятия мер по снижению рисков в соответствии с Руководством ФАТФ от 2021 года. Среди таких мер: требование к ПУВА использовать инструменты блокчейн-аналитики для выявления и оценки риска автономных кошельков, куда будут переведены ВА; разрешение переводов только на автономные кошельки, контролируемые отправителем; установление для транзакций между ПУВА и автономными кошельками требований, аналогичных «Маршрутному правилу»; требование надлежащей усиленной проверки клиентов.
65. В ходе информационно-разъяснительной работы с июля 2023 года несколько участников из государственного и частного секторов поделились информацией о мерах по снижению рисков, связанных с Р2Р-транзакциями. Они подчеркнули значимость «Маршрутного правила», что основано на его широком применении, которое поможет повысить осведомленность ПУВА о рисках и упростить идентификацию транзакций, исходящих из автономных кошельков или поступающих в них. В одной из юрисдикций привели пример низкого риска транзакций с автономными кошельками, которые распространены среди местных ПУВА: местные пользователи зарабатывают ВА с помощью приложений play-to-earn («играй и зарабатывай») и переводят заработанные ВА со своего «автономного кошелька», подключенного к приложениям, на кошелек ПУВА. Благодаря национальным требованиям к сбору данных и надлежащей проверке операций с автономными кошельками подконтрольные ПУВА имеют обязательство запросить у клиента необходимую информацию, оценить риск транзакции и определить, насколько достоверна полученная информация.

Уникальные токены (NFT)

66. В юрисдикциях по-прежнему применяют разные подходы к NFT. Судя по результатам опроса, большинство юрисдикций, которые достигли большего прогресса в регулировании ПУВА (например, провели правовую имплементацию или находятся в процессе принятия закона о реализации «Маршрутного правила» для ПУВА) чаще всего регулируют NFT как ВА в соответствующих случаях (например, когда NFT используют для проведения оплаты или инвестиций) (53%; 42 из 80 респондентов). Из таких юрисдикций 45% (36 из 80) не распространяют свою систему ПОД/ФТ на NFT. В двух юрисдикциях NFT регулируются как предметы искусства и культуры, в то время как в предыдущих отчетах о Целевом обновлении информации ни одна юрисдикция не сообщала о подобном.
67. В одной из юрисдикций опубликован отчет об оценке риска финансирования незаконной деятельности с использованием NFT. Оценка рисков выявила, что на сегодняшний день NFT и платформы NFT редко используются для финансирования терроризма и распространения оружия. Однако, согласно оценке, риск использования NFT в мошеннических схемах и махинациях очень велик и NFT подвержены хищениям. Кроме того, преступники могут использовать NFT для отмывания доходов от предикатных преступлений, часто в сочетании с другими методами для сокрытия незаконного источника средств.

РАЗДЕЛ 4.

Дальнейшие действия ФАТФ и КГВА

68. В соответствии с планом по повышению эффективности реализации Р.15 ФАТФ и КГВА будут и далее проводить информационно-разъяснительную работу и оказывать содействие юрисдикциям, где деятельность ПУВА имеет существенное значение, а также недостаточно сильным юрисдикциям с целью обеспечения соблюдения Р.15, в том числе путем:

- использования внутренних онлайн-платформ ФАТФ для обмена материалами по Р.15, в том числе на тренингах и презентациях; предоставления примеров из законодательства, правовых норм, руководств и отчетов по оценке рисков; информирования о подходах, принятых в других юрисдикциях;
- распространения информации, привлечения к сотрудничеству, где это возможно, с особым вниманием к аспектам Р.15, которые обычно вызывают сложности (оценка рисков, лицензирование и регистрация ПУВА, имплементация «Маршрутного правила» и т. д.), прежде всего в юрисдикциях, где деятельность ПУВА имеет существенное значение;
- организации форумов, семинаров или вебинаров, насколько это возможно, в целях содействия юрисдикциям в обмене опытом и наращивании потенциала. Сюда следует включить поддержку более широких действий, по возможности в сотрудничестве с международными организациями (в том числе с организациями, оказывающими техническую помощь, и органами, устанавливающими стандарты), обладающими необходимыми ресурсами, инструментами и опытом в оказании технической помощи в секторе ВА: например, МВФ, Всемирный банк и МОКЦБ.

69. ФАТФ продолжит расширять участие КГВА в региональных группах по типу ФАТФ с целью укрепления сотрудничества и ускорения имплементации Р.15 участниками на глобальном уровне.

70. В 2025 году будет опубликована новая актуальная информация о прогрессе юрисдикций в имплементации Р.15, нормативных политиках и реагировании на новые риски и новые ситуации с ВА. ФАТФ планирует публикацию обновленной открытой таблицы с перечнем юрисдикций, где деятельность ПУВА имеет существенное значение.

71. ФАТФ продолжит отслеживать изменения в экосистеме ВА, включая разработку новых инструментов контроля за соблюдением «Маршрутного правила» и его имплементацию в юрисдикциях.

72. ФАТФ продолжит следить за развитием рынка, чтобы Стандарты ФАТФ оставались актуальными в свете быстро меняющейся ситуации и развития рисков в этой сфере, в том числе связанных с DeFi и автономными кошельками, вклю-

чая P2P-транзакции. ФАТФ будет и дальше изучать практику юрисдикций в области оценки рисков, нормативно-правовой базы, надзорных и правоприменительных мер, связанных с новыми рисками, к которым относятся стейблкоины, DeFi и P2P.

ФАТФ по-прежнему будет служить платформой для обмена результатами, опытом, передовыми практиками, обсуждения проблем между участниками КГВА и глобальной сетью ФАТФ.



www.fatf-gafi.org