



**Комиссия по правовому обеспечению цифровой  
экономики при Московском отделении Ассоциации  
юристов России**

**Отчет**

**Рекомендации ФАТФ (FATF) по регулированию  
оборота виртуальных активов (VA) и  
деятельности  
провайдеров услуг в сфере виртуальных активов  
(VASP)**

*Interpretive Note to Recommendation 15 on New  
Technologies (INR. 15)*

Москва,  
04 июля 2019 года

## **ОГЛАВЛЕНИЕ**

<b>Преамбула.....</b>	<b>3</b>
<b>Сокращения.....</b>	<b>4</b>
<b>Глоссарий.....</b>	<b>5</b>
<b>Руководство. Основные понятия.....</b>	<b>7</b>
<b>Рекомендации по проверке клиентов (EDD).....</b>	<b>9</b>
<b>Учет транзакций. Рекомендация 11.....</b>	<b>10</b>
<b>КУС. Рекомендации 12,13.....</b>	<b>11</b>
<b>Электронные переводы. Рекомендация 16.....</b>	<b>12</b>
<b>Привлечение сторонних идентификаторов. Рекомендация 17 .....</b>	<b>15</b>
<b>Комплаенс и Due diligence. Рекомендации 18-20, 21, 24-25.....</b>	<b>17</b>
<b>Прозрачность и бенефициарная собственность юридических лиц и механизмы достижения прозрачности.....</b>	<b>19</b>
<b>Международное сотрудничество.....</b>	<b>20</b>
<b>Нефинансовые организации (DNFBP), участвующие в регламентируемой деятельности в сфере ВА (VA) или обеспечивающие ее .....</b>	<b>22</b>
<b>Риск-ориентированный подход к надзору и мониторингу VASP.....</b>	<b>23</b>
<b>Примеры законодательного регулирования в иностранных юрисдикциях....</b>	<b>36</b>
<b>Комплексная технологически нейтральная нормативно-правовая база.....</b>	<b>41</b>

## ПРЕАМБУЛА

*Financial Action Task Force on Money Laundering* ((FATF) **Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием преступных доходов (ФАТФ)**)).

FATF представляет собой влиятельную межправительственную организацию, занимающуюся разработкой стандартов в сфере противодействия отмыванию доходов, полученных незаконным путем и финансированию терроризма. В настоящей справке мы подготовили выжимку основных позиций FATF по регулированию оборота криптовалют для стран 37 стран участников. В данном отчете FATF определяют понятия, используемые профессиональными участниками рынка оборота криптовалют, такие как: VA и VASP. Полагаем, что в целях правовой определенности, следует также использовать понятия «Виртуальный актив» (VA), и «Лицо, оказывающее услуги в сфере виртуальных активов» (VASP).

Глоссарий FATF разделяет виртуальный актив и цифровой актив, так как цифровой актив, как понятие более широкое может являться цифровым выражением фиатных валют, ценных бумаг и других цифровых активов, в то время как виртуальные активы не имеют материального выражения в реальном мире, что позволяет выделить их в отдельную категорию. Также следует уточнить, что под регулирование FATF в качестве VASP могут попадать как юридические, так и физические лица. Однако частные лица, участвующие в криптовалютном обороте не как профессиональные участники, заключающие сделки, не подпадающие под определение коммерческой деятельности в соответствии с законодательством своей страны, не являются VASP. Также FATF рекомендует странам устанавливать размер транзакций *de minimis* (минимальный размер), в пределах которых транзакции в криптовалюте не будут подпадать по регулирование.

Однако действующие рекомендации не являются обязательным руководством к пользованию. Отчет следует воспринимать как разъяснение общих принципов. Страны, в которых действует эффективное законодательное регулирование (пример в конце отчета:

Норвегия, США) не должны ничего менять в действующих законах. Более того, основная идея рекомендаций в том, чтобы гармонизировать применение ПОД/ФТ, распространив общие правила на виртуальные активы (VA).

Данный отчет представляет собой резюмированный перевод оригинального отчета. Также данный отчет содержит ссылки на оригинальный отчет в тех местах, где по мнению автора перевода требуется более детальное изучение положений, изложенных кратко в данном отчете. *Автор отчета: Брисов Юрий Владимирович, LL.M., юрист, член Комиссии по правовому обеспечению цифровой экономики при Московском отделении Ассоциации юристов России, директор компании «Юридические и финансовые креативные решения». Юрист - не является профессиональным переводчиком. Автор не несет юридической ответственности за возможную неточность перевода, также данный отчет не является юридической консультацией или официальным документом какой-либо из организаций, связанных (аффилированных) с автором перевода, его профессиональной или иной деятельностью.*

## **СОКРАЩЕНИЯ**

**AEC** – Криптовалюта повышенной анонимности (Anonymity-Enhanced Cryptocurrency)

**AML** – Противодействие отмыванию доходов /ПОД/ (Anti-Money Laundering)

**CDD** – Надлежащая проверка клиента /НПК/ (Customer Due Diligence)

**CFT** – Противодействие финансированию терроризма /ПФТ/ (Countering the Financing of Terrorism)

**DNFBP** – Определенные нефинансовые предприятия и профессии (ОНФПП) (Designated Non-Financial Business and Profession)

**EDD** – Расширенная проверка клиентов (Enhanced Due Diligence)

**FIU** – Финансовая разведка/ФР/ (Financial intelligence unit)

**ICO** – Первичное размещение монет (Initial Coin Offering)

**ML** – Отмывание доходов /ОД/ (Money Laundering)

**MSB** – Деятельность по оказанию денежных услуг (Money Services Business)

**MVTS** – Услуги перевода денег и ценностей (Money or Value Transfer Service)

**OTC** – Внебиржевой (Over-the-Counter)

**P2P** – Пиринговый (Peer-to-Peer)

**RBA** – Риск-ориентированный подход (Risk-Based Approach)

**STR** – Сообщение о подозрительной деятельности/сделке/списании СПС (Suspicious transaction report)

**TF** – Финансирование терроризма/ФТ/ (Terrorist Financing)

**VA** – Виртуальный актив /ВА/ (Virtual Asset)

**VASP** – Провайдер услуг в сфере виртуальных активов (Virtual Asset Service Provider)

### **ГЛОССАРИЙ ФАТФ (FATF)**

**Виртуальный актив (virtual asset)** означает цифровое выражение ценности, которое может цифровым образом обращаться или переводиться и может быть использовано для целей осуществления платежей или инвестиций. Виртуальные активы не включают в себя цифровое выражение фиатных валют, ценных бумаг и других финансовых активов, регулируемых иными Рекомендациями ФАТФ.

**Провайдер услуг в сфере виртуальных активов (virtual asset service providers)** означает любое физическое или юридическое лицо, которое не рассматривается в рамках других Рекомендаций ФАТФ, осуществляющее одно или более из следующих направлений деятельности или операций:

- (i) обмен между виртуальными активами на фиатными валютами;
- (ii) обмен виртуальных активов одного или более видов на виртуальные активы другого вида;

- (iii) операции по переводу\* виртуальных активов (\* в контексте виртуальных активов перевод означает проведение сделки от имени другого физического или юридического лица по перемещению виртуального актива с одного адреса или счета виртуального актива на другой);
- (iv) ответственное хранение и/или управление виртуальными активами или инструментами, обеспечивающими контроль над виртуальными активами и
- (v) участие в предоставлении и предоставлении финансовых услуг, связанных с предложением эмитента и/или продажей виртуального актива

**Достоверные источники (Credible sources)** относятся к информации, которая созданной авторитетными и общепризнанными международными организациями, и другими органами, которые делают такую информацию обще- и широкодоступной.

В дополнение к ФАТФ и региональным органам ФАТФ такие источники могут включать, помимо прочего, наднациональные или международные организации, такие как Международный валютный фонд, Всемирный банк и Группу подразделений финансовой разведки «Эгмонт» (Egmont).

**Зарубежные политически значимые лица (Foreign PEPs)** – это лица, которым иностранная страна ранее доверяла или ныне доверяет исполнение важных государственных функций, такие как главы государств или правительств, высокопоставленные политики, правительственные, судебные или военные чиновники высокого ранга, руководители государственных корпораций и значимые представители политических партий (Глоссарий ФАТФ).

С точки зрения США термин «цифровые финансовые активы» (*digital financial assets*) или просто «цифровые активы» (*digital assets*) является всеобъемлющим термином, который относится к целому ряду видов деятельности в экосистеме цифровых финансовых

услуг, включая финансовую деятельность с участием цифровых валют – как национальных цифровых валют, так и цифровых валют, которые не выпускаются и не гарантируются национальным правительством, таких как цифровые формы конвертируемых виртуальных валют, таких как биткойн – а также цифровых ценных бумаг, цифровых товаров или их производных.

**Digital transaction/payment** «электронные переводы» - любая транзакция, осуществляемая от имени отправителя через финансовое учреждение с помощью электронных средств, с тем чтобы сделать сумму денежных средств доступной для получателя в финансовом учреждении получателя, независимо от того, являются ли отправитель и бенефициар одним и тем же лицом.

При изучении этого Руководства страны, Провайдеры услуг в сфере виртуальных активов (VASP) и иные регулируемые юридические лица, которые участвуют в регламентируемой деятельности или обеспечивают регламентируемую деятельность с участием виртуальных активов (VA), должны помнить о ключевых принципах, лежащих в основе разработки и применения действующих в отношении виртуальных активов (VA) Рекомендаций ФАТФ:

*a) Функциональная эквивалентность и целеориентированный подход.* Требования ФАТФ, в том числе применительно к пространству виртуальных активов (VA), совместимы с различными правовыми и административными системами. Они в общих чертах объясняют, но не чрезмерно конкретизируют требования к мерам, необходимым для реализации Рекомендаций с учетом, где это уместно, различных вариантов. Никакие пояснения к таким требованиям не должны требовать от юрисдикций, которые уже приняли адекватные меры для достижения целей Рекомендаций ФАТФ, изменения их законов и правил. Данное Руководство направлено на поддержку реализации соответствующих Рекомендаций ФАТФ, ориентированных на достижение конкретных целей или результатов, но не на

введение жесткого, директивного, единого для всех режима регулирования во всех юрисдикциях.

*b) Технологическая нейтральность и потенциал на будущее.* Требования, действующие в отношении виртуальных активов (VA), как в форме ценностей, так и в форме средств, а также в отношении регулируемых Провайдеров услуг в сфере виртуальных активов (VASP), применяются независимо от используемой технологической платформы. Аналогичным образом эти требования не предполагают поощрения предпочтения тех или иных конкретных продуктов, услуг или решений, предлагаемых коммерческими провайдерами, в том числе решений по внедрению технологий, призванных помочь провайдерам в исполнении их обязательств по ПОД/ФТ (AML/CFT). Эти требования должны обеспечивать скорее достаточную гибкость, с тем чтобы страны и соответствующие организации могли применять их к уже существующим технологиям, а также к развивающимся и новым технологиям без необходимости дополнительных ревизий.

*c) Обеспечение единых условий.* Страны и их компетентные органы должны применять равный подход ко всем Провайдерам услуг в сфере виртуальных активов (VASP) с точки зрения осуществления регулирования и надзора, с тем чтобы избежать формирования противоречивой судебной практики. Таким образом, как и в случае с финансовыми инструментами (FI) и ОНФПП (DNFBP), страны должны применять к Провайдерам услуг в сфере виртуальных активов (VASP) требования по ПОД/ФТ, функционально эквивалентные требованиям, предъявляемым к другим организациям, предлагающим аналогичные продукты и услуги, в соответствии с деятельностью, которую ведут такие организации.

Данное Руководство не имеет обязательной силы и не отменяет компетенцию национальных органов, в том числе в отношении их оценки и категоризации действий

VASP, VA и связанной с ВА (VA) деятельности, в зависимости от ситуации в стране или регионе, преобладающих рисков ОД/ФТ и других контекстуальных факторов. Руководство основано на опыте стран и частного сектора и предназначено для оказания помощи компетентным органам, VASP и соответствующим финансовым учреждениям (например, банкам, участвующим в регулируемой связанной с ВА (VA) деятельности) с точки зрения эффективной реализации Рекомендаций ФАТФ с использованием риск-ориентированного подхода.

**Меры по проведению расширенной проверки клиентов (EDD), способные снизить потенциально более высокие связанные с вышеупомянутыми факторами риски**

- а) подтверждение идентификационной информации, полученной от клиента, такой как национальный идентификационный номер, с информацией в сторонних базах данных или из других надежных источников;
- б) потенциальное отслеживание IP-адреса клиента;
- с) поиск в Интернете подтверждений информации о деятельности, соответствующей профилю транзакции клиента, при условии, что сбор данных соответствует национальному законодательству об обеспечении конфиденциальности.

Странам следует рассмотреть меры, необходимые финансовым учреждениям, занимающимся связанной с фиатными валютами деятельностью, не являющейся при этом очной (например, мобильные услуги), или сопоставимой с проведением операций с ВА (VA), при оценке ими своих рисков и выработке соответствующих мер по снижению этих рисков.

Кроме того, странам следует требовать от VASP и других регулируемых организаций, связанных с продуктами и услугами в сфере ВА (VA) или предоставляющих продукты и

услуги в сфере ВА (VA), чтобы они обеспечивали актуальность и полноту документов, данных или информации, собранных в рамках проведения НПК (CDD), путем проведения проверок имеющихся записей, особенно в отношении высоко рискованных клиентов или категорий продуктов или услуг в сфере ВА (VA). *Более подробно смотреть в разделе IV. Рекомендаций.*

Такой анализ сделок и учетных записей имеет жизненно важное значение для обеспечения эффективного надзора.

**Рекомендация 11** требует от стран обеспечить ведение VASP всестороннего учета транзакций и принимаемых мер НПК (CDD) в течение как минимум пяти лет таким образом, чтобы отдельные транзакции могли быть реконструированы, и их соответствующие элементы могли быть оперативно предоставлены компетентным органам. Страны должны требовать, чтобы VASP и другие регулируемые субъекты, участвующие в деятельности в сфере ВА (VA), вели учет транзакций и информации, полученной по результатам проведения НПК (CDD), включая: (1) информацию, касающуюся идентификации соответствующих сторон, открытых ключей (или эквивалентных идентификаторов), (2) адреса или используемые учетные записи (эквивалентные идентификаторы), (3) **характер, дата, и сумма транзакции**. Публичная информация о блокчейне или ином соответствующем распределенном реестре конкретного ВА (VA) может дать первоначальную основу для ведения учета при условии, что учреждения могут адекватно идентифицировать своих клиентов. Однако полагаться только на блокчейн или иной тип распределенного реестра, лежащего в основе ВА (VA), для ведения записей в соответствии с требованиями Рекомендации 11 недостаточно.

Так, например, информация, доступная в блокчейне или в распределенном реестре другого типа, может позволить соответствующим органам отслеживать транзакции по адресу кошелька, а может и не обеспечить связи адрес кошелька с именем физического лица. Адрес

кошелька содержит код пользователя, являющийся цифровой подписью в распределенном регистре (то есть закрытым ключом) в виде уникальной строки цифр и букв. Однако, чтобы связать такой адрес с реальным или физическим лицом потребуются дополнительная информация.

**Рекомендация 12** требует от стран осуществления мер, требующих от регулируемых организаций, таких как VASP, наличия соответствующих систем управления рисками для выяснения, не являются ли их клиенты или бенефициарные владельцы иностранными политически значимыми лицами (PEP), или не связаны ли они с таковыми, и, если это так, принятия дополнительных мер помимо выполнения обычной НПК (CDD) (в соответствии с Рекомендацией 10) для выяснения того, не имели ли они дела, и если имели, то когда, с иностранными PEP, включая при необходимости определение источника средств.

**Рекомендация 13** предусматривает, что страны должны требовать от ФИ (FI) выполнения некоторых других обязательств в дополнение к применению обычных мер НПК (CDD) при вступлении в трансграничные корреспондентские отношения. Отдельно и помимо традиционных ФИ (FI), которые могут участвовать в регулируемых видах деятельности в сфере ВА (VA), и для которых уже применяются все меры, предусмотренные Рекомендацией 13, некоторые другие деловые отношения или регулируемые виды деятельности с ВА (VA) в секторе VASP могут иметь характеристики, аналогичные трансграничным корреспондентам банковские отношения. INR. 13 (Пояснение к Рекомендации 13) предусматривает, что в отношении корреспондентской банковской деятельности и других аналогичных трансграничных отношений ФИ (FI) должны, в дополнение к реализации обычных мер НПК (CDD), применять критерии (a) - (e) из Рекомендации 13. «Другие аналогичные отношения» включают услуги перевода денег или ценностей (MVTs), когда поставщики MVTs выступают в качестве посредников для

других поставщиков MVTS, или когда поставщик MVTS получает доступ к банковским или аналогичным услугам через счет другого клиента банка по MVTS.

В контексте деятельности в сфере ВА (VA) и VASP страны должны обеспечить, чтобы лицензированные или действующие в их юрисдикции VASP рассматривали вопрос о том, может ли VASP обеспечить управление рисками и снижение рисков участия в действиях с применением технологий или механизмов повышения анонимности, включая без ограничения перечня АЕС, микшеры, тамблеры и другие технологии, скрывающие личность отправителя, получателя, владельца или бенефициарного владельца ВА (VA). Если VASP не может обеспечить управление и снижение связанных с участием в такой деятельности риски, такому VASP не должно быть разрешено участвовать в такой деятельности.

**Рекомендация 16** была разработана с целью недопущения беспрепятственного доступа террористов и других преступников к электронным средствам перевода средств, которые во время разработки ФАТФ этой Рекомендации были обозначены термином «электронные переводы», для перемещения их средств и для выявления такого рода злоупотреблений, если таковые имеют место. Рекомендация устанавливает требования для стран в отношении электронных переводов и связанных с ними сообщений, и распространяется как на внутренние, так и на международные переводы.

Рекомендация 16 определяет «электронные переводы» как любую транзакцию, осуществляемую от имени отправителя через финансовое учреждение с помощью электронных средств, с тем чтобы сделать сумму денежных средств доступной для получателя в финансовом учреждении получателя, независимо от того, являются ли отправитель и бенефициаром одним и тем же лицом.

В соответствии с функциональным подходом Рекомендаций ФАТФ, требования в отношении электронных переводов и связанных с ними сообщений в соответствии с Рекомендацией 16 применяются ко всем поставщикам таких услуг, включая и VASP, предоставляющих услуги или участвуют в действиях, таких как передачи ВА (VA), функционально аналогичных электронным переводам. Странам следует применять Рекомендацию 16 независимо от того, номинирована ли стоимость традиционного электронного перевода или перевода ВА (VA) в фиатной валюте или в ВА (VA).

Тем не менее, страны могут принять минимальный порог для переводов ВА (VA) в размере 1 000 долл. США/евро с учетом рисков, связанных с различными ВА (VA) и регулируемой деятельностью в сфере ВА (VA).

Страны должны требовать, чтобы в рамках их национальных структур и организации-заказчики, и организации-бенефициары предоставляли вышеуказанную необходимую информацию в распоряжение соответствующих органов по их запросу. Кроме того, они должны требовать, чтобы как организации-заказчики, так и организации-бенефициары предпринимали действия по замораживанию и запрещению операций с определенными физическими и юридическими лицами (т.е. проверяли клиентов на предмет их целевых обязательств по финансовым санкциям). Соответственно, организация-заказчик должна располагать необходимой информацией о своем клиенте-отправителе, а организация-бенефициар должна располагать необходимой информацией о своем клиенте-бенефициаре в соответствии с требованиями о надлежащей проверке клиента.

ФАТФ признает, что, в отличие от традиционных фиатных электронных переводов, не каждый перевод ВА (VA) может включать (или замыкаться) двумя регулируемыми субъектами, будь то VASP или иной регулируемый субъект, такой как ФИ (FI). В случаях, когда передача ВА (VA) подразумевает лишь одну регулируемую организацию на любом из концов перевода (например, когда VASP-заказчик или иная регулируемая организация

отправляет ВА (VA) от имени своего клиента-отправителя, бенефициару, не являющемуся клиентом организации-бенефициара, а скорее индивидуальному пользователю ВА (VA), который получает перевод ВА (VA) с использованием своего программного обеспечения с применением технологии распределенного реестра (DLT), такого как кошелек без хостинга), страны все равно должны обеспечивать соблюдение регулируемым субъектом требований Рекомендации 16 в отношении их клиента (отправителя или получателя, в зависимости от обстоятельств).

ФАТФ не ожидает, что VASP и финансовые учреждения при отправке переводов ВА (VA) будут предоставлять требуемую информацию отдельным пользователям, не являющимся субъектами регулирования. VASP, получающие передачу ВА (VA) от организации, не являющейся VASP или иным регулируемым учреждением (например, от отдельного пользователя ВА (VA), использующего свое собственное программное обеспечение с применением технологии распределенного реестра (DLT), такого как кошелек без хостинга), должны получить требуемую информацию об отправителе от своего клиента.

Аналогичным образом, сейчас или в ближайшем будущем могут складываться ситуации, в которых «промежуточные VASP» или иные промежуточные регулируемые организации или ФИ (FI) помогают передавать ВА (VA) в качестве промежуточных элементов в цепочке передач ВА (VA). Странам следует обеспечить, чтобы такие посреднические учреждения (будь то VASP или иной регулируемый субъект) также выполняли требования Рекомендации 16, включая обработку всех переводов ВА (VA) как подпадающих по квалификации трансграничных переводов.

Точно так же, как традиционный посреднический ФИ (FI), обрабатывающий традиционный фиатный трансграничный банковский перевод, должен обеспечивать сохранение всей необходимой сопровождающей банковский перевод информации об отправителе и получателе, промежуточный VASP или иное сопоставимое посредническое учреждение,

способствующее переводу ВА (VA), должны обеспечить передачу всей необходимой информации по цепочке передач ВА (VA), а также ведение необходимых учетных записей и предоставление этой информации соответствующим органам власти по их запросу. Посреднические учреждения, участвующие в передаче ВА (VA), также имеют обязательства в соответствии с Рекомендацией 16 по выявлению подозрительных транзакций, принятию мер по замораживанию и запрещению транзакций с определенными лицами и организациями.

В соответствии с технологически нейтральным подходом ФАТФ, требуемая информация не должна предоставляться как часть передачи (или включаться в передачу) через сам блокчейн или саму иного типа платформу распределенного реестра. Отправка информации VASP-бенефициару может быть совершена иным способом по сравнению с процессом перевода ВА (VA) через блокчейн или иную платформу распределенного реестра. Приемлемым является любое технологическое или программное решение, при условии, что это решение позволяет организациям-заказчикам и организациям-бенефициарам выполнять требования Рекомендации 16 (и, конечно, не наносит ущерба их способности выполнять иные свои обязательства по ПОД/ФТ (AML/CFT) в соответствии с Рекомендациями ФАТФ). Для выполнения требований Рекомендации 16 странам следует взаимодействовать со своими частными секторами в отношении потенциального применения имеющихся технологий или возможных решений.

**Рекомендация 17** позволяет странам разрешать регулируемым субъектам полагаться на третьи стороны для ведения бизнеса и/или выполнения части процесса НПК (CDD), включая идентификацию и проверку личности клиентов. Тем не менее, такая третья сторона должна быть регулируемым субъектом, за который компетентные органы осуществляют надзор и мониторинг в отношении выполнения требований ПОД/ФТ, при

этом такая третья сторона должна иметь у себя действующие механизмы осуществления НПК (CDD) и обеспечивать выполнение требований в части ведения учета.

Страны могут разрешить VASP выступать в качестве третьих сторон. В дополнение к проверке статуса такой третьей стороны в качестве регулируемого субъекта, регламентируемые организации должны осуществлять свой выбор на основании риск-ориентированного подхода. В контексте сторонних VASP страны и регулируемые субъекты должны принимать во внимание риски, которые потенциально могут представлять такие третьи стороны, характер их бизнеса или деятельности, группы клиентов или целевые рынки сторонних VASP, а также, если применимо, их деловых партнеров. В тех случаях, когда один VASP полагается на другой VASP в части представления бизнеса или проведения НПК (CDD), зависимость VASP-VASP в проведении НПК (CDD), особенно в контексте перевода ВА (VA), должна происходить в соответствии с требованиями Рекомендации 16.

**Рекомендация 18** требует, чтобы страны требовали, чтобы их регулируемые субъекты, такие как VASP, имели внутренний контроль для целей обеспечения эффективности политик и процессов ПОД/ФТ (AML/CFT) и качества управления рисками по всем своим операциям, отделам, филиалам и дочерним компаниям как внутри страны, так и в соответствующих случаях за рубежом. Такой внутренний контроль должен включать соответствующие механизмы управления, в рамках которых четко определена ответственность за ПОД/ФТ, назначен сотрудник руководящего уровня, ответственный за обеспечение соблюдения требований Рекомендаций, внедрены средства контроля за добросовестностью персонала, реализуемые в соответствии с действующим местным законодательством, обеспечено постоянное обучение персонала и функция (внешняя или внутренняя) проведения независимого аудита для проверки системы.

**Рекомендация 19** требует, чтобы регулируемые субъекты, такие как VASP, применяли усиленные меры должной осмотрительности в отношении деловых связей и операций с физическими и юридическими лицами из стран повышенного риска, к которым относятся страны, для которых ФАТФ требует применения усиленных мер должной осмотрительности. Это имеет особое значение для деятельности в сфере ВА (VA) и для VASP, учитывая трансграничный характер такой деятельности.

**Рекомендация 20** требует, чтобы все ФИ (FI), которые подозревают или имеют разумные основания подозревать, что денежные средства являются доходами от преступной деятельности или связаны с финансированием терроризма, незамедлительно сообщали о своих подозрениях в соответствующее *подразделение финансовой разведки* (ФР) (FIU). Соответственно, страны должны обеспечить, чтобы VASP, а также любые иные регулируемые субъекты, участвующие в регламентируемых видах деятельности в сфере ВА (VA).

В соответствии с пунктом 7 INR. 15 о применении превентивных мер и как уже обсуждалось выше в контексте Рекомендации 16, страны также должны требовать, чтобы VASP выполняли все соответствующие требования Рекомендации 16 в странах, в которых они работают (*дополнительную информацию см. в Разделе IV*).

В некоторых юрисдикциях, в которых уже реализовано исполнение всеобъемлющих обязательств в сфере ПОД/ФТ (AML/CFT) для VASP и других регулируемых субъектов, участвующих в деятельности в сфере ВА (VA), СПС

(STR), касающиеся ВА (VA), оказались нецеликом инструментом содействия следственным усилиям правоохранительных органов и улучшения способности ФР (FIU) лучше понимать и анализировать как поставщиков, так и их деятельность в экосистеме ВА (VA). Странам следует рассмотреть вопрос о необходимости обновления своих

существующих механизмов или форм отчетности с тем чтобы дать провайдерам или другим регулируемым субъектам возможность сообщать о конкретных показателях, которые могут быть связаны с деятельностью в сфере ВА (VA), таких как идентификаторы устройств, IP-адреса с соответствующими отметками времени, адреса кошельков ВА (VA) и хэши транзакций.

**Рекомендация 21** касается мер предупреждения и конфиденциальности, применимых к ФИ (FI) в соответствии с Рекомендациями ФАТФ. Странам также следует применять в отношении VASP меры, указанные в пункте 7 INR. 15 и касающихся применения превентивных мер. VASP, их директора, должностные лица и работники, если применимо, должны быть защищены законом от уголовной и гражданской ответственности за нарушение каких-либо ограничений на раскрытие информации и запрещенных законом к раскрытию (или «отсылке») СПС (STR) в соответствии с Рекомендацией 21.

**Рекомендации 24 и 25.** Глоссарий ФАТФ определяет VASP как *любое физическое или юридическое лицо*, осуществляющие в качестве своего бизнеса деятельность или операции, предусмотренные определением VASP. В рекомендациях 24 и 25 недвусмысленно отмечается, что страны должны принять меры по предотвращению неправомерного использования юридических лиц и механизмов отмывания денег и финансирования терроризма. Как и в случае с ФИ (FI) и ОНФПП (DNFBP), странам следует принимать меры по предотвращению неправомерного использования VASP и разработать меры по облегчению доступа для VASP, выполняющих требования Рекомендаций 10 и 22, к информации о бенефициарной собственности и контроле.

## **ПРОЗРАЧНОСТЬ И БЕНЕФИЦИАРНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И МЕХАНИЗМЫ ДОСТИЖЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ**

**Рекомендация 29.** СПС (STR), поданные VASP (или другими регулируемыми субъектами, такими как традиционные ФИ (FI), которые могут работать в пространстве ВА (VA) или участвовать в регламентируемой деятельности в сфере ВА (VA)) в соответствии с Рекомендацией 20, должны подаваться в ФР (FIU). Кроме того, ФР (FIU) должны иметь возможность получать от подающих сообщения субъектов в своих юрисдикциях, в том числе от VASP, дополнительную информацию и иметь своевременный доступ к финансовой, административной и правоохранительной информации, необходимой ФР (FIU) для надлежащего выполнения своих функций.

**Рекомендация 31.** Как и в случае с ФИ (FI) и ОНФПП (DNFBP), страны и компетентные органы должны иметь возможность получения доступа ко всем необходимым документам и информации, включая полномочия по применению принудительных мер для обеспечения предъявления имеющихся у VASP учетных документов. У стран должны быть эффективные механизмы для определения, имеются ли у физических или юридических лица, таких как VASP, счета ВА (VA) или контроль над счетами ВА (VA) или кошельками, а также механизмы, обеспечивающие наличие у компетентных органов процедур идентификации активов, включая ВА (VA), без предварительного уведомления владельца. Применение Рекомендации 31 особенно важно для стран и их компетентных органов при учете и снижении рисков ОД/ФТ, связанных с регламентируемой деятельностью в сфере ВА и VASP.

**Рекомендация 32.** Юрисдикциям следует использовать риск-ориентированный подход при рассмотрении вопроса о том, следует ли применять Рекомендацию 32 в отношении регламентируемой деятельности в сфере ВА и VASP. В частности, юрисдикции должны учитывать в своем риск-ориентированном подходе (а) подпадает ли деятельность VASP и

с в сфере ВА (VA) под параметры транспортировки физических денежных инструментов и (b) как установление требований к декларированию и системам выявления трансграничного перемещения таких активов будет работать на практике, как это скажется на снижении рисков ОД/ФТ в таких юрисдикциях.

**Рекомендация 34** является жизненно важным компонентом подхода стран к выявлению и устранению рисков ОД/ФТ, связанных с деятельностью в сфере ВА (VA) и VASP, а также в отношении самих ВА (VA). Соответствующие компетентные органы должны установить руководящие принципы и обеспечить наличие обратной связи, способной помочь VASP (а также другим регулируемым субъектам, включая традиционные ФИ (FI)) в реализации национальных мер по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и, в частности, в выявлении и подозрительных операций и информировании о подозрительных операциях – как виртуальных/фиатных, так и виртуальных/виртуальных.

## **МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО**

Понимая, что эффективное регулирование, надзор и правоприменение в отношении VASP требуют глобального подхода и международного уровня нормативной базы в разных юрисдикциях, *пункт 8 INR. 15* подчеркивает важность применения рекомендаций для обеспечения снижения рисков, связанных с ВА (VA), регламентируемой деятельности в сфере ВА (VA) и VASP. В числе других международных возможностей страны должны иметь инструменты, необходимые для обеспечения их сотрудничества друг с другом; оказания взаимной правовой помощи; оказания помощи в выявлении, замораживании, аресте и конфискации доходов от преступной деятельности и средств ее осуществления, способных принимать форму ВА (VA), а также других традиционных активов, связанных с деятельностью VASP; оказания эффективной помощи в экстрадиции в контексте связанных с ВА (VA) преступлений или незаконных субъектов, занимающихся незаконной деятельностью.

Страны должны применять меры по конфискации имущества и обеспечительные меры в отношении «отмытой собственности, доходов от отмывания денег или предикатных преступлений, средств, используемых или предназначенных для использования при совершении ... этих правонарушений, или имущества соответствующей стоимости» в контексте ВА (VA).

*Пункт 8 INR. 15* также конкретным образом требует, чтобы надзорные органы VASP быстро и конструктивно обменивались информацией со своими зарубежными коллегами, независимо от характера или статуса надзорных органов или различий в номенклатуре или статусе VASP.

Международное сотрудничество имеет важное значение в контексте VASP, стремящихся зарегистрироваться или получить лицензию в одной юрисдикции, но при этом предоставлять продукты или услуги «за рубежом» для клиентов в других юрисдикциях. Важно, чтобы ФР (FIU) своевременно сотрудничали и обменивались информацией о соответствующих СПС (STR) со своими коллегами, особенно в отношении трансграничных операций с ВА (VA) или деятельности VASP.

Достаточный надзор и регуляторный контроль над деятельностью VASP в соответствующих юрисдикции позволяет странам оказывать более эффективную помощь в проведении расследований и осуществлении иного международного сотрудничества в пространстве ВА (VA). В настоящее время отсутствие регулятивного и следственного потенциала в большинстве стран может создавать препятствия с точки зрения способности стран обеспечивать значимое международное сотрудничество. Более того, во многих странах отсутствуют правовые рамки, позволяющие им криминализировать определенные виды деятельности по ОД/ФТ, связанные с ВА (VA), что может еще больше ограничить их способность по оказанию эффективной взаимной правовой помощи в ситуациях, когда требуется обоюдное признание деяния преступлением.

## **НЕФИНАНСОВЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ (DNFBP), УЧАСТВУЮЩИЕ В РЕГЛАМЕНТИРУЕМОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ВА (VA) ИЛИ ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ЕЕ**

В случае когда ОНФПП (DNFBP) участвуют в деятельности VASP (например, когда казино предлагает азартные игры на основе ВА (VA) или участвует в других регламентируемых действиях, продуктах или услугах с участием ВА (VA)), страны должны подвергать соответствующие субъекты воздействию всех мер, установленных на этот случай для VASP в Рекомендациях ФАТФ. Страны должны обратить внимание ведению учета и другим требованиям, касающимся некоторых типов ОНФПП (DNFBP) в следующих ситуациях: (a) казино, (b) агенты по недвижимости, (c) торговцы драгоценными металлами и камнями, (d) **юристы, нотариусы, иные независимые профессионалы в области права и бухгалтеры**, и (e) поставщики трастовых и корпоративных услуг.

Таким образом, при рассмотрении вопроса о том, как регулировать, контролировать и применять превентивные меры в отношении ОНФПП (DNFBP), участвующих в деятельности VASP, страны должны обратить внимание на применение Рекомендаций, относящихся к VASP и соответственно применять меры по проведению НПК (CDD), ведению учета и другие адекватные меры.

Аналогично, Рекомендации требуют, чтобы страны и компетентные органы подвергали ОНФПП (DNFBP) регулирующим и надзорным мерам в соответствии с Рекомендациями ФАТФ. Как уже указывалось ранее, страны должны применять в отношении VASP, включая ОНФПП (DNFBP), участвующих в деятельности VASP, такой же уровень надзора и регулирования, что и в отношении ФИ (FI), но не надзор на уровне ОНФПП (DNFBP). В тех случаях, когда ОНФПП (DNFBP) участвует в регламентируемой деятельности VASP (например, когда казино предоставляет продукты и услуги ВА (VA) или участвует в регламентируемой деятельности в сфере ВА (VA)), страны должны применять в отношении

такого ОНФПП (DNFBP) более высокий уровень надзора (например, надзор «ОНФПП (DNFBP) плюс»), соответствующий более высокому уровню надзора за всеми VASP, эквивалентный уровню надзора и регулирования для ФИ (FI). В таких случаях субъект является по сути участвующим в определенных финансовых операциях VASP, а не ОНФПП (DNFBP), независимо от того, как страна может называть или обозначать такое юридическое лицо, учреждение или поставщика продуктов, или услуг. Такой подход стран поможет обеспечить единое нормативно-правовое поле для всего сектора VASP и уровень надзора за VASP, согласующийся и соответствующий тем типам деятельности, в которых они участвуют.

### **РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД К НАДЗОРУ И МОНИТОРИНГУ VASP**

Риск-ориентированный подход к ПОД/ФТ (AML/CFT) направлен на разработку мер по предотвращению или смягчению рисков, соразмерных с рисками ОД/ФТ, выявляемыми странами и соответствующими регулируемым субъектами. Применительно к надзору риск-ориентированный подход применяется в отношении распределения своих ресурсов надзорными органами. Это в равной мере касается и выполнения органами надзора своих функций способом, соразмерным с применением VASP риск-ориентированного подхода оценки рисков.

### ***Понимание рисков ОД/ФТ***

Эффективный риск-ориентированный режим должен отражать политический, правовой и нормативный подход страны. Национальная политическая, правовая и нормативно-правовая база должна также отражать более широкий контекст целей политики финансового сектора, которые ставит перед собой страна, включая финансовую доступность, финансовую стабильность, финансовую целостность и защиту потребителей финансовых услуг и продуктов с учетом таких факторов как рыночная конкуренция.

Степень, в которой национальная нормативно-правовая база позволяет VASP применять риск-ориентированный подход, должна также отражать природу, разнообразие и зрелость сектора VASP и его профиль рисков, а также рисков ОД/ФТ, связанных с отдельными VASP и конкретными продуктами, услугами или видами деятельности в сфере ВА (VA).

Надзорным органам следует также глубже понимать рынок VASP, его структуру и его роль в финансовой системе и экономике страны, с тем чтобы обеспечить большую степень информированности при осуществлении оценки рисков в этом секторе. Это может потребовать инвестирования в обучение, в персонал или другие ресурсы, позволяющие руководителям приобретать практические навыки и знания, необходимые для регулирования и контроля широкого спектра поставщиков и видов деятельности в сфере ВА (VA), описанных в разделе услуг и бизнес-моделей ВА (VA) в начале настоящего Руководства.

Надзорные органы должны опираться на самые разнообразные источники при определении и оценке рисков ОД/ФТ, связанных с продуктами, услугами и действиями в сфере ВА (VA), а также с VASP. Такие источники должны включать в себя без ограничения перечня национальные и отраслевые оценки рисков в юрисдикциях, национальные и международные типологии и экспертные знания в области надзора, а также руководства и соответствующие документы ФР (FIU). В случаях, когда компетентные органы недостаточно понимают сектор VASP или более широкую экосистему ВА (VA) в стране, компетентным органам может быть целесообразно проводить более специализированные оценки секторальных рисков в отношении сектора VASP и/или среды ВА (VA) для достижения понимания соответствующих рисков ОД/ФТ на общенациональном уровне и для обеспечения надлежащего уровня информированности в отношении оценок, которые должны проводить VASP.

Доступ к информации о рисках ОД/ФТ является основополагающим с точки зрения обеспечения эффективного риск-ориентированного подхода. требует, чтобы страны, включая их надзорных органов, предпринимали соответствующие шаги для выявления и оценки рисков ОД/ФТ в стране на постоянной основе, с тем чтобы обеспечить наличие информации для оценки рисков ПОД/ФТ (AML/CFT) в случае, когда ее проводят ФИ (FI) и ОНФПП (DNFBP), включая VASP. Страны, в том числе их надзорные органы, должны постоянно обновлять свои оценки рисков и иметь механизмы для предоставления соответствующей информации всем соответствующим компетентным органам, ФИ (FI) и ОНФПП (DNFBP), включая VASP. В ситуациях, когда некоторые составляющие сектора VASP обладают потенциально ограниченной способностью выявления рисков ОД/ФТ в связи с продуктами, услугами или видами деятельности в сфере ВА (VA), страны и их органы надзора должны плотнее взаимодействовать с указанным сектором с тем чтобы понять его риски и оказать частному сектору содействие в выработке собственного понимания рисков. В зависимости от возможностей сектора VASP речь может идти об информации общего характера или о более детальной информации и поддержке.

При анализе отдельных VASP или конкретных продуктов, услуг или видов деятельности в сфере ВА (VA) надзорные органы должны учитывать уровень рисков, связанных с продуктами и услугами, бизнес-моделями, механизмами корпоративного управления, финансовой и бухгалтерской информацией, каналами доставки, профилями клиентов, географическим положением, страной осуществления деятельности, уровнем соответствия VASP требованиям по применению мер ПОД/ФТ (AML/CFT) соответствующих VASP, а также рисков, связанных с конкретными токенами или продуктами ВА (VA), потенциально способными маскировать операции или подрывать способности VASP и надзорных органов по внедрению эффективных мер ПОД/ФТ. Надзорным органам следует также анализировать применяемые VASP механизмы контроля, включая качество политик управления рисками VASP и функционирование механизмов внутреннего надзора VASP.

Другая информация, которая может оказаться существенной в контексте ПОД/ФТ, включает пригодность и соответствие применяемых VASP функций управления и контроля за соблюдением требований.

Некоторая из вышеупомянутой информации может быть получена через пруденциальные надзорные органы в странах, в которых VASP или другие регулируемые субъекты, участвуют в регламентируемой деятельности в сфере ВА (VA), подпадают под действие пруденциальных нормативов (то есть, когда VASP являются подпадающими под Основные Принципы традиционными ФИ (FI), такими как банки, страховые компании, провайдеры услуг и продуктов в сфере ценных бумаг или инвестиционные компании), что предполагает соответствующий обмен информацией и сотрудничество между пруденциальными и надзорными органами в сфере ПОД/ФТ, особенно когда обязанности разделены между разными агентствами. В других нормативных моделях, таких как модели, в основе которых лежит лицензирование или регистрация VASP на национальном уровне, но имеющие всеобщий контроль и правоприменение на государственном уровне, обмен информацией должен включать обмен результатами экспертиз.

Где это уместно, информация от других заинтересованных сторон, таких как надзорные органы (включая зарубежные надзорных органов и органы надзора за платежными системами и инструментами, а также за ценными бумагами, товарами и их производными), ФР (FIU) и правоохранительные органы также могут оказывать помощь надзорным органам в определении степени эффективности осуществления VASP управления рисками ОД/ФТ, с которым он сталкивается. Некоторые режимы, такие как режимы, в которых требуется лишь регистрация (без тщательной перекрестной проверки), все же могут сообщать правоохранительным и регулирующим органам о существовании VASP, направлениях их деятельности, конкретных продуктах или услугах ВА (VA) и/или о контролирующих их сторонах.

Надзорные органы должны периодически пересматривать свою оценку профилей рисков как в отношении сектора VASP, так и в отношении самих VASP, а также в тех случаях, когда обстоятельства применительно к VASP существенно изменяются, или когда появляются соответствующие новые угрозы. Примеры существующих практик надзора стран за VASP или в более широком смысле за сектором VASP, а также примеры по странам в отношении рисков ОД/ФТ, связанных с конкретными продуктами, услугами или бизнес-моделями ВА (VA), можно найти в Разделе V настоящего Руководства.

Рекомендации ФАТФ требуют от надзорных органов выделения и расстановки приоритетов в отношении большего количества надзорных ресурсов в сферах с более высокими рисками ОД/ФТ. Это означает, что надзорные органы должны определять частоту и интенсивность периодических оценок рисков ОД/ФТ, которым подвержены сектор в целом и отдельные VASP. Надзорные органы должны отдавать приоритет потенциальным областям повышенного риска либо применительно к отдельным VASP (например, применительно к отдельным продуктам, услугам или бизнес-направлениям, которыми может заниматься VASP, включая конкретные ВА (VA) или услуги ВА (VA), такие как АЕС, микшеры и тамблеры, способные дополнительно маскировать операции или подрывать способности VASP по реализации мер НПК (CDD)), либо в отношении VASP, работающих в определенном секторе (например, VASP, которые только или преимущественно обеспечивают виртуальную-виртуальную финансовую деятельность, или которые предлагают определенные маскирующие ВА (VA) продукты или услуги, или VASP, обеспечивающие перевод ВА (VA) от имени своих клиентов отдельным пользователям, не являющимся клиентами другой регулируемой организации, такой как организация-бенефициар). Если юрисдикция принимает решение классифицировать весь сектор как высоко рисковый, страны все же должны понимать и иметь возможность давать некоторые пояснения по категоризации отдельных VASP в пределах сектора на основании

их клиентской базы, стран, с которыми они имеют дело, и применяемых ими механизмов контроля ПОД/ФТ (AML/CFT).

### **Снижение рисков ОД/ФТ ( ML/TF)**

Не менее важно, чтобы компетентные органы признали, что в рамках риск-ориентированного режима не все VASP будут применять идентичные меры контроля в сфере ПОД/ФТ, и что одиночные, непреднамеренные или исключительные инциденты, связанные с переводом или обменом незаконных доходов, не обязательно лишают законной силы целостность применяемого VASP контроля ПОД/ФТ (AML/CFT). С другой стороны, VASP должны понимать, что гибкий риск-ориентированный подход не освобождает их от применения эффективных мер контроля в сфере ПОД/ФТ (AML/CFT).

Примеры способов, которыми надзорные органы могут корректировать свой подход, включают:

*a) Регулирование типа надзора или мониторинга ПОД/ФТ (AML/CFT):* надзорные органы должны использовать как внешний, так и локальный доступ ко всей соответствующей информации о рисках и выполнении требований. Однако в той степени, в которой это допускается их правовым режимом, надзорные органы могут сформировать надлежащее сочетание внешнего и местного надзора или мониторинга VASP. Один только внешний надзор может оказаться недостаточным для ситуаций, характеризующихся повышенным риском. Тем не менее, если результаты осуществления надзора в ходе предыдущих проверок (удаленный или локальным доступ) указывают на низкий риск ОД/ФТ (ML/FT), ресурсы могут быть перераспределены в сторону сосредоточения внимания на VASP с более высоким риском. В этом случае VASP с более низким риском можно контролировать удаленно, например, при помощи анализа транзакций и анкет.

*b) Регулирование частоты и характера текущего надзора или мониторинга ПОД/ФТ (AML/CFT):* надзорные органы должны корректировать частоту проверок ПОД/ФТ (AML/CFT) в соответствии с выявленными рисками и комбинировать периодические проверки и специальный надзор за ПОД/ФТ (AML/CFT) по мере возникновения проблем (например, в результате информирования о нарушениях, поступления информации от правоохранительных органов, анализа финансовой отчетности или на основании других надзорных данных). Другие риск-ориентированные подходы к надзору могут включать учет географического местоположения, статуса регистрации или лицензирования, клиентской базы, типа транзакций (например, виртуальные/фиатные или виртуальные/виртуальные транзакции), типа ВА (VA), количества учетных записей или кошельков, дохода, продуктов или предлагаемых услуги (например, более прозрачные услуги по сравнению с продуктами или услугами, маскирующими транзакции, такими как АЕС), предшествующая история несоблюдения требований и/или значительные изменения в руководстве субъекта.

*c) Корректировка интенсивности надзора и мониторинга в сфере ПОД/ФТ (AML/CFT):* надзорные органы должны определять соответствующий объем или уровень оценки в соответствии с выявленными рисками с целью оценки адекватности политик и процедур VASP, разработанных для предотвращения злоупотреблений со стороны VASP. Примерами более интенсивного надзора являются детальная проверка систем и файлов для проверки реализации и адекватности политик и процессов оценки рисков, отчетности и процессов ведения отчетов по VASP, внутреннего аудита, интервьюирование операционного персонала, высшего руководства и Совета директоров, если применимо.

Надзорные органы должны использовать свои выводы для анализа и обновления своих оценок рисков ОД/ФТ (ML/TF) и при необходимости решать, адекватны ли их подход к надзору за ПОД/ФТ (ML/TF) и правила и рекомендации по ПОД/ФТ (ML/TF). При

необходимости и в соответствии с каким-либо соответствующими стандартами или требованиями в отношении конфиденциальности такой информации, надзорные органы должны сообщать свои выводы VASP, с тем чтобы последние могли повысить качество своих риск-ориентированных подходов.

Надзорные органы должны понимать риски ОД/ФТ (ML/TF), с которыми сталкиваются VASP, или которые связаны с сектором VASP. Надзорные органы должны иметь полное представление о направлениях бизнеса с более высоким и более низким уровнем риска или о конкретных продуктах, услугах или видах деятельности в сфере ВА (VA), а также ясно понимать продукты, услуги или виды деятельности с более высоким риском.

### **Общий подход**

Надзорные органы должны обеспечить, чтобы их сотрудники были в состоянии оценить, являются ли политика, процедуры и средства контроля VASP адекватными и пропорциональными с точки зрения процедур оценки VASP и процедур управления рисками. Для обеспечения понимания надзорными органами общей эффективности и строгости мер в секторе VASP, страны могли бы рассмотреть возможность проведения сравнительного анализа программ ПОД/ФТ (AML/CFT) для VASP в целях дальнейшего обоснования своих суждений о качестве отдельных средств контроля VASP.

В контексте риск-ориентированного подхода надзорные органы должны определить, является ли программа VASP по соблюдению ПОД/ФТ (AML/CFT) и управлению рисками адекватной для (i) обеспечения соответствия нормативным требованиям и (ii) надлежащего и эффективного снижения рисков и управления ими. При этом надзорные органы должны принимать во внимание собственную оценку рисков VASP. В случае VASP, работающих в разных юрисдикциях на основании нескольких лицензий или регистраций, и учитывая при этом трансграничный характер регламентируемой деятельности в сфере ВА (VA),

надзорный орган, лицензирующий или регистрирующий VASP для физического или юридического лица, должен принимать во внимание риски, которым подвержен этот VASP, а также и степень, в которой эти риски могут быть адекватным образом снижены.

В рамках имеющихся у них процедур проведения проверок надзорные органы должны сообщать о своих выводах и мнениях о контроле над ПОД/ФТ (AML/CFT) каждого отдельного VASP и четко информировать о своих ожиданиях относительно мер, необходимых для обеспечения соответствия этого VASP действующим нормативно-правовым актам. В юрисдикциях, в которых финансовая деятельность в сфере ВА (VA) может касаться нескольких компетентных органов, надзорные органы в пределах юрисдикции должны координировать свои действия друг с другом, если применимо, для обеспечения эффективного и четкого доведения своих выводов до сведения VASP и других регулируемых организаций, которые могут участвовать в деятельности в сфере ВА (VA) или предоставлять продукты или услуги в сфере ВА (VA). Это особенно важно в контексте VASP, участвующих в различных видах регулируемой деятельности в сфере ВА (VA) (например, услуги по переводу денег или ценностей ВА (VA) или деятельность по ценным бумагам, товарам или производным инструментам) или в финансовой деятельности ВА (VA), которая может подразумевать различные банковские операции, ценные бумаги, товары, или другие регуляторы.

Надзорные органы должны информировать о своих выводах и ожиданиях в отношении соответствия VASP их правовым и нормативным обязательствам и могут также рассмотреть возможность участия в консультативном процессе, если это уместно, с участием всех соответствующих заинтересованных сторон. Соответствующее Руководство может быть оформлено в виде перечня требований высокого уровня, основанных на желаемых результатах, риск-ориентированных обязательствах и информации о том, как именно надзорные органы интерпретируют соответствующее законодательство или

нормативные акты, или в форме более подробного Руководства о том, каким образом VASP следует наилучшим образом применять определенные средства контроля ПОД/ФТ (AML/CFT).

### **Руководство**

Надзорные и другие компетентные органы могут анализировать Руководство и вносить предложения технических экспертов в сфере ВА (VA), с тем чтобы глубже понимать соответствующие бизнес-модели и операции VASP, их потенциальную подверженность рискам ОД/ФТ (ML/TF), а также рискам ОД/ФТ (ML/TF) по конкретным типам ВА (VA) или конкретным регламентируемым направлениям деятельности в сфере ВА (VA), и принимать информированные и обоснованные решения о мерах по снижению рисков – как уже предложенных, так и об иных необходимых мерах.

Как уже обсуждалось ранее, предоставление рекомендаций для сектора VASP и получение обратных отзывов имеет важное значение и является требованием Рекомендации 34. Руководство может содержать передовые практики, позволяющие VASP проводить оценки и разрабатывать системы снижения рисков и управления соответствием требованиям для удовлетворения их нормативно-правовых обязательств. Поддержание постоянной и эффективной коммуникации между надзорными органами и VASP является важным компонентом успешной реализации риск-ориентированного подхода.

Надзорные органы VASP должны также рассмотреть возможность взаимодействия с другими соответствующими национальными регулирующими и надзорными органами для обеспечения согласованного толкования правовых обязательств VASP и продвижения равных условий, в том числе между VASP и между VASP и другими регулируемыми субъектами, такими как ФИ (FI) и ОНФПП (DNFBP). Такая координация особенно важна в случаях, когда за надзор отвечает более одного надзорного органа (например, когда

пруденциальный надзорный орган и надзорный орган по ПОД/ФТ (AML/CFT) принадлежат к разным учреждениям или к разным подразделениям одного и того же ведомства). Это особенно актуально в контексте VASP, предоставляющих различные продукты или услуги, или участвующих в различной финансовой деятельности, которая может подпадать под компетенцию различных регулирующих или надзорных органов в рамках какой-либо конкретной юрисдикции. Многочисленные источники Руководства не должны создавать возможности для регулятивного арбитража, лазеек или ненужной путаницы в среде VASP. Во всех случаях, когда это возможно, соответствующие регулирующие и надзорные органы юрисдикции должны рассмотреть вопрос о подготовке совместного Руководства.

**Обучение надзорного персонала не менее важно для понимания сектора VASP и различных существующих бизнес-моделей.** В частности, надзорные органы должны обеспечить подготовку персонала для оценки качества оценки VASP рисков ОД/ФТ (ML/TF), а также для оценки адекватности, пропорциональности, эффективности и действенности политик, процедур и порядка внутреннего контроля VASP в отношении ПОД/ФТ (ML/TF) в свете проводимой ими оценки рисков.

### **Обучение**

Обучение должно обеспечить надзорному персоналу приобретение способности делать обоснованные выводы о качестве оценок рисков VASP, адекватности и пропорциональности мер контроля VASP в сфере ПОД/ФТ (AML/CFT).

Обучение должно быть нацелено также на достижение согласованности в надзорном подходе на национальном уровне в случаях, когда имеются несколько компетентных надзорных органов, или когда национальная надзорная модель находится на переходном этапе или фрагментирована.

Аналогичным образом, странам следует рассмотреть возможности обучения и сотрудничества между государственным и частным секторами в целях повышения квалификации и уровня осведомленности как оперативных, так и других компетентных органов, и промышленности по различным вопросам, касающимся деятельности в сфере ВА (VA) и VASP.

Важное значение имеет обмен информацией между государственным и частным секторами, который должен составлять неотъемлемую часть стратегии страны по борьбе с ОД/ФТ (ML/TF) в контексте деятельности в сфере ВА (VA) и VASP. Государственные органы должны, по возможности, обмениваться информацией о рисках, с тем чтобы более эффективно оказывать помощь в оценке рисков VASP. Тип информации, касающейся рисков в пространстве ВА (VA), который может совместно использоваться государственным и частным секторами, включает:

### **Обмен информацией**

- a) оценки рисков ОД/ФТ (ML/TF);
- b) Типологии и методологии того, как занимающиеся отмыванием денег или финансированием терроризма лица злоупотребляют VASP, специфика одних механизмов ВА (VA) в сравнении с другими (например, действия по переводу или обмену ВА (VA) по сравнению с действиями по выпуску ВА (VA) в контексте отмывания денег или финансирования терроризма) или ВА (VA) в целом;
- c) Обратная связь по вопросам качества и полезности СПС (STR) и других соответствующих отчетов;
- d) Информация о подозрительных признаках в связи с деятельностью в сфере ВА (VA) или операциями VASP;

e) Целевые несекретные разведывательные сведения - если уместно и при условии обеспечения соответствующих гарантий, таких как соглашения о конфиденциальности; а также

f) Страны, лица или организации, чьи активы или операции подлежат замораживанию в соответствии с целевыми финансовыми санкциями в соответствии с требованиями Рекомендации 6

Кроме того, странам следует рассмотреть вопрос о том, каким образом они могут осуществлять обмен информацией с частным сектором, с тем чтобы помочь частному сектору, в том числе VASP, лучше понять природу запросов правоохранительных органов на информацию или иных правительственных запросов о предоставлении информации или чтобы содействовать формированию характера таких запросы, так чтобы VASP могли предоставлять компетентным органам более точную и конкретную информацию, если применимо.

Внутреннее сотрудничество и обмен информацией между руководителями банковского сектора, сектора ценных бумаг, товаров и производных инструментов, и сектора VASP; между сотрудниками правоохранительных органов, органов разведки, ФР (FIU) и VASP; между ФР (GIU) и руководителями сектора VASP также имеют жизненно важное значение для эффективного мониторинга и надзора за VASP.

Аналогичным образом, трансграничный обмен информацией между властями и частным сектором и их международными партнерами имеет для сектора VASP решающее значение с учетом трансграничного характера и охвата деятельностью VASP нескольких юрисдикций.

## **ПРИМЕРЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ИНОСТРАННЫХ ЮРИСДИКЦИЯХ**

С 15 октября 2018 года на VASP распространяется действие норвежского Закона о ПОД (AML) и предусмотренных в нем обязательств. Соответствующее положение регламента о ПОД (AML) гласит:

### **Норвегия**

(1) Поставщики услуг обмена между виртуальной валютой и официальной валютой являются юридическими лицами по смыслу Закона о борьбе с отмыванием денег. Это соответственно относится и к услугам депозитарного хранения виртуальной валюты.

Раздел 1-3 Применение Закона о борьбе с отмыванием денег к виртуальной валюте

(2) Под виртуальной валютой понимается цифровое выражение ценности, которое не было выпущено центральным банком или государственным органом, и которое необязательно привязано к законодательным образом установленной валюте и не имеет юридического статуса валюты или денежного средства, но которое принимается в качестве средства обмена, и которое может переводиться, храниться или торговаться в электронном виде.

(3) Под услугами депозитарного хранения виртуальной валюты подразумевается хранение частных криптографических ключей от имени клиентов для целей осуществления перевода, хранения или торговли в виртуальной валюте.

(4) Орган финансового надзора может осуществлять надзор за соблюдением Закона о борьбе с отмыванием денег в отношении поставщиков, указанных в пункте 1. Поставщики, указанные в пункте 1, должны зарегистрироваться в органе финансового надзора.

Следующая информация подлежит регистрации в отношении такого провайдера:

а) наименование

б) тип предприятия и номер организации

- c) адрес
- d) предлагаемые услуги
- e) имя, адрес проживания и персональный идентификационный или номер D:
  - i) генерального менеджера или лица, занимающего аналогичную должность
  - ii) членов совета директоров или лиц, занимающих аналогичные должности
  - iii) любого иного лица

## **США**

Надзор и регулирование США (включая лицензирование и регистрацию) в отношении провайдеров услуг, связанных с цифровыми активами

Перевод денежных средств. На федеральном уровне FinCEN относит к лицам, осуществляющим передачу денежных средств, любое лицо, занимающееся деятельностью по принятию и переводу как физической, так и цифровой ценности, заменяющей собой валюту (включая конвертируемую виртуальную валюту, будь то виртуальная-виртуальная, виртуальная-фиатная или виртуальная-любая иная конвертация), от одного лица другому лицу или в другое место какими бы то ни было средствами.

В соответствии с Законом о банковской тайне (BSA), осуществляющие денежные переводы лица должны зарегистрироваться в Управлении Министерства Финансов США по борьбе с финансовыми преступлениями (FinCEN) в качестве предприятий, предоставляющих денежные услуги, и применять меры по программе ПОД (AML), ведению документации и учета, включая подачу отчетов о подозрительной деятельности. Требования ПОД (AML) в равной степени применимы к национальным и находящимся за границей осуществляющим денежные переводы лицам, даже если находящееся за границей юридическое лицо не имеет физического присутствия в Соединенных Штатах, и независимо от того, где такое лицо зарегистрировано, или где находится его штаб-квартира, в той степени, в которой такое лицо ведет всю или существенную часть своей деятельности в Соединенных Штатах.

Начиная с 2014 года IRS и FinCEN проводят проверки различных провайдеров связанных с цифровыми активами услуг, включая администраторов, некоторых из крупнейших по объему обменных организаций, физические лица, занимающиеся пиринговым обменом, зарубежные занимающиеся обменом лица, дилеров цифровых активов/крипто-драгоценных металлов, киоск-компании и многочисленные торговые площадки, а также зарегистрированные и незарегистрированные финансовые учреждения. Применимые законы штатов также требуют, чтобы соответствующие регламентируемые законом организации получали **лицензии штатов** на переводы денег в большинстве штатов, в которых они работают, независимо от их юрисдикции регистрации или физического местонахождения их головного офиса. На осуществляющих денежные переводы лиц могут также распространяться другие нормативные требования, в том числе требования по безопасности, надежности и резервам капитала, в зависимости от штата США, в котором они находятся или ведут свой бизнес, и от того, подпадают ли они под применением иных нормативных документов регулирующих органов США с учетом осуществляемо ими деятельности.

**Операции с ценными бумагами.** В той степени, в которой цифровые активы являются в Соединенных Штатах ценными бумагами, SEC обладает регулируемыми и правоприменительными полномочиями, распространяющимися на предложение, продажу, торговлю и другие финансовые услуги, и деятельность, связанные с такими цифровыми активами. Платформы, на которых являющиеся ценными бумагами цифровые активы продаются на вторичном рынке, как правило должны регистрироваться как национальные биржи ценных бумаг или действовать на основании исключений в отношении

необходимости регистрации, таких как освобождение в соответствии с требованиями SEC в отношении альтернативных торговых систем (например, Регулирование SEC систем автоматического перевода средств (ATS)) и предоставлять в SEC информацию о своих операциях и торговле.

Даже если биржа ценных бумаг, брокер-дилер или другое подобное связанное с ценными бумагами лицо является находящимся за границей лицом и не имеет физического присутствия в Соединенных Штатах, это лицо может подпадать под правила и юрисдикцию SEC, если оно предлагает, продает или выпускает ценные бумаги (потенциально включая определенные токены ICO) для лиц или инвесторов США или иным образом влияет на рынки ценных бумаг США. Дополнительные государственные обязательства по лицензированию могут применяться в зависимости от деятельности, которой занимается предприятие, и от штата, в котором такая деятельность осуществляется. Определенная торговля цифровыми активами, включая торговлю на платформах, может квалифицироваться как перевод денег в соответствии с BSA и законами или нормативными актами штатов, как уже обсуждалось выше. Если цифровой актив является ценным бумагой, он подпадает под юрисдикцию SEC, и любые производные этой ценной бумаге – это тоже юрисдикция SEC.

Деятельность с товарами и деривативами. В Соединенных Штатах цифровые активы могут также квалифицироваться как товары или их производные, даже если они не являются ценными бумагами, и в этом случае лица, работающие с такими цифровыми активами, подпадают под юрисдикцию CFTC. CFTC обладает всеми полномочиями по регулированию деривативов не являющихся ценными бумагами цифровых активов (например, фьючерсных контрактов). CFTC осуществляет регуляторные полномочия по борьбе с мошенничеством и манипулированием при продаже таких активов и требует регистрации в связи с торговлей фьючерсами или некоторыми другими деривативами по

таким товарам. В соответствии с Законом о товарных биржах и соответствующими нормативными актами, CFTC имеет широкие полномочия по принятию мер против любых лиц или организаций, находящихся внутри или за пределами Соединенных Штатов, которые связаны с мошенничеством или манипулятивной деятельностью или вовлечены в нее (например, US CFTC против Blue Bit Banc).

Как правило, физическое или юридическое лицо, осуществляющее операции с ценными бумагами, товарами или деривативами, подлежит дополнительному надзору со стороны саморегулируемой организации. Операции с ценными бумагами требуют регистрации в Управлении по регулированию финансовой отрасли (FINRA), а операции с сырьевыми товарами и производными финансовыми инструментами требуют регистрации в Национальной фьючерсной ассоциации (NFA). В зависимости от деятельности, физическому или юридическому лицу может потребоваться также двойная регистрация в FINRA и NFA, которые имеют законодательные обязательства в соответствии с федеральными законами США о ценных бумагах и товарах.

■

Кроме того, как и в случае лицензии на перевод денег, физическое или юридическое лицо должно получить лицензии регулирующих органов каждого штата, в которых оно ведет бизнес.

У некоторых зарегистрированных в SEC и CFTC участников также имеются обязательства BSA, включая разработку и внедрение программ ПОД (AML), направление в FinCEN отчетов о подозрительной деятельности, идентификацию и проверку личности клиентов, а также применение расширенной надлежащей проверки в отношении определенных учетных записей с участием иностранных лиц. Соответствующие регулирующие и надзорные органы также осуществляют мониторинг деятельности с цифровыми активами и проверяют владельцев регистраций на предмет выполнения ими предусмотренных

регуляторами обязательств, в том числе (для некоторых владельцев регистраций) обязательств по ПОД/ФТ (AML/CFT) согласно BSA

## **КОМПЛЕКСНАЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИ НЕЙТРАЛЬНАЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА**

В Соединенных Штатах имеется всеобъемлющая и технологически нейтральная нормативно-правовая и надзорная база для регулирования и контроля «цифровых финансовых активов» на предмет ПОД/ФТ (AML/CFT), в соответствии с которой регламентируемые поставщики услуг и деятельность в этом пространстве подчиняются практически такому же регулированию, что и поставщики нецифровых активов в части нормативно-правовой базы по ПОД/ФТ (AML/CFT) для финансовых учреждений США. Подход США опирается на инструменты и полномочия различных департаментов и агентств, в том числе Управления Министерства Финансов США по борьбе с финансовыми преступлениями (FinCEN), ФР (FIU) США и администратора основного закона США о ПОД (AML), Закона о банковской тайне (BSA); Управления по контролю за иностранными активами казначейства США (OFAC); Службы внутренних доходов (IRS); Комиссии по ценным бумагам и биржам США (SEC); Комиссии по торговле товарными фьючерсами США (CFTC); и других департаментов и агентств США. В частности, у FinCEN, IRS, SEC и CFTC есть регулирующие, надзорные и правоприменительные органы для осуществления контроля определенных видов деятельности с цифровыми активами, включая перевод денег; ценные бумаги, товары или деривативы; или которые имеют налоговые последствия; при этом указанные органы обладают полномочиями по предотвращению злоупотреблений цифровыми активами для осуществления незаконных финансовых операций или уклонения от уплаты налогов.

Если лицо (термин, определенный в нормативных актах США и выходящий за рамки физических и юридических лиц) участвует в определенных связанных с цифровыми

активами финансовых операций, в отношении такого лица действуют обязательства по ПОД/ФТ (AML/CFT) и другие обязательства. В зависимости от вида деятельности, физическое или юридическое лицо подчиняется надзорному органу FinCEN, SEC и/или CFTC в части регулирования деятельности этого лица в качестве лица, осуществляющего перевод денежных средств, национальной биржи ценных бумаг, брокера-дилера, инвестиционного консультанта, инвестиционной компании, агент по переводу, определенного рынка контрактов, механизм исполнения свопов, организации клиринга деривативов, продавца комиссий по фьючерсам, оператор товарных пулов, консультанта по торговле товарами, дилера свопов, крупного участника рынка свопов, розничный валютный дилер или представляющего брокера.

Если лицо подпадает под нормативное определение «банка», FinCEN и федеральные банковские агентства США — Совет управляющих Федеральной резервной системы, Федеральная корпорация по страхованию депозитов, Управление валютного контроля и Национальное управление кредитных союзов – имеют полномочия, иногда совпадающие с полномочиями государственных банковских регуляторов, по регулированию и контролю лиц, занимающихся в Соединенных Штатах финансовой деятельностью, связанной с цифровыми активами, поскольку IRS классифицирует их как имущество.