



РОСКОННАДЗОР РОСФИНМОНИТОРИНГ

ОТЧЕТ О СЕКТОРАЛЬНОЙ ОЦЕНКЕ РИСКОВ ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЯ) ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СЕКТОРА ОРГАНИЗАЦИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПОЧТОВОЙ СВЯЗИ

Публичный отчет

Утверждено решением МВК
по ПОД/ФТ/ФРОМУ

6 марта 2019 года

/2018

СОДЕРЖАНИЕ

Общая характеристика сектора	3
Характеристика угроз	6
Характеристика уязвимостей	8
Уровень риска использования сектора в схемах ОД/ФТ	10
Меры по снижению рисков	11

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СЕКТОРА

Организации федеральной почтовой связи осуществляют свою деятельность на основании Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» и Федерального закона от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи» (далее - Федеральный закон № 176-ФЗ).

Согласно действующему законодательству организации федеральной почтовой связи - организации почтовой связи, являющиеся государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями, созданными на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, а также акционерное общество «Почта России»¹.

В настоящее время сектор организаций федеральной почтовой связи представлен двумя субъектами – Федеральное государственное унитарное предприятие (ФГУП) «Почта России» (далее – Почта России) и ФГУП «Почта Крыма», находящимися в ведении Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России).

Субъекты сектора представляют собой сеть почтовой связи, состоящую из филиалов и объектов почтовой связи в 85 субъектах Российской Федерации (82 филиала - УФПС², 762 почтамта, 42 366 отделений почтовой связи).

Сектор федеральной почтовой связи является элементом общенациональной структуры и выполняет ряд важнейших государственных и социальных функций. Указом Президента Российской Федерации от 29.03.2013 № 295 Почта России внесена в перечень стратегических предприятий Российской Федерации.

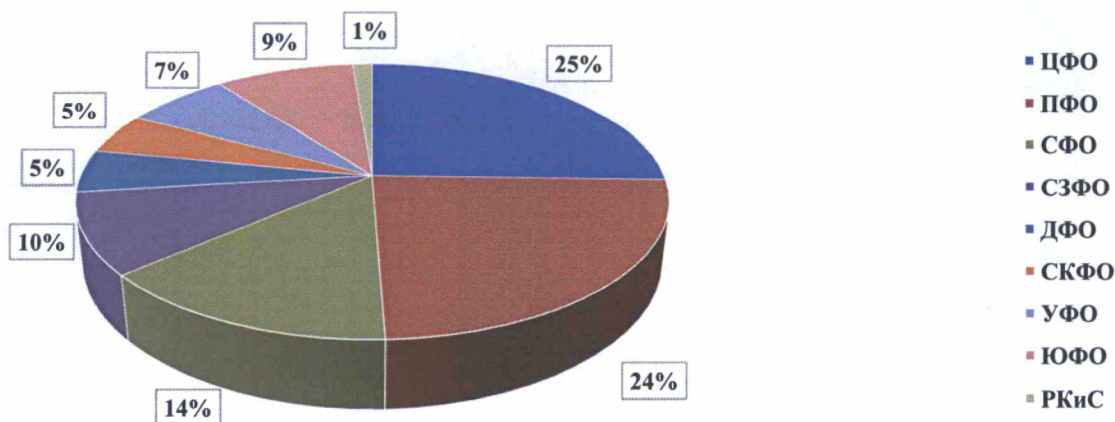
Почта России является многолетним участником системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (с 2002 года).

Почта России обладает самой разветвленной сетью (объекты почтовой связи): 82 филиала (УФПС)³, 755 почтамтов, 41 814 отделений почтовой связи (из которых около 80% от общего количества отделений находятся в сельской местности, 20% - в крупных и малых городах).

Наибольшая доля присутствия объектов сектора приходится на Центральный и Приволжский федеральные округа.

Структура сектора организаций федеральной почтовой связи в региональном разрезе выглядит следующим образом:

Распределение объектов сектора (УФПС, почтамты и отделения почтовой связи) по федеральным округам



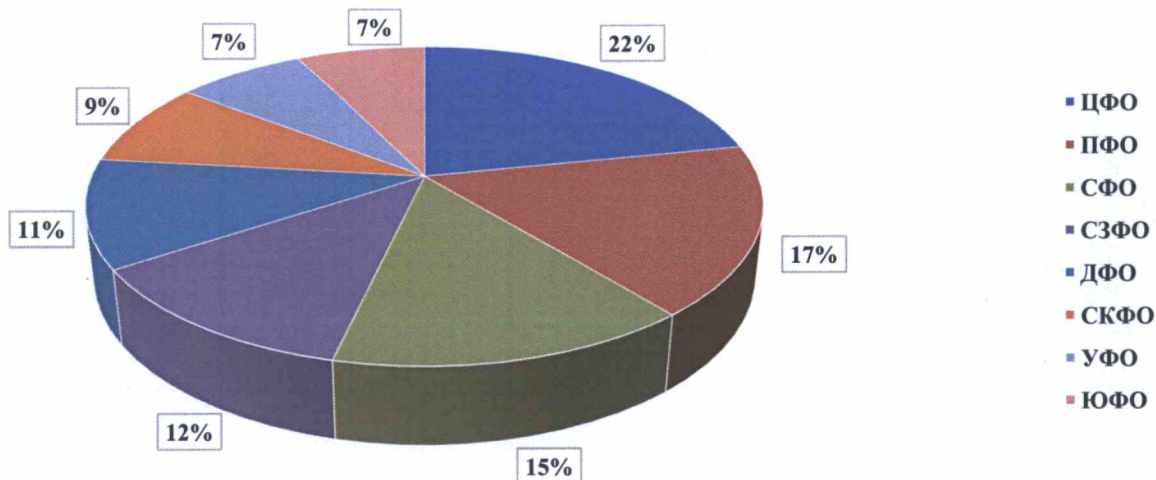
¹ С 01.10.2018 ФГУП «Почта России» находится в стадии реорганизации в форме непубличного Акционерного общества с единственным акционером в лице Правительства Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 29.06.2018 № 171-ФЗ «Об особенностях реорганизации федерального государственного

унитарного предприятия «Почта России», основах деятельности акционерного общества «Почта России» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации.

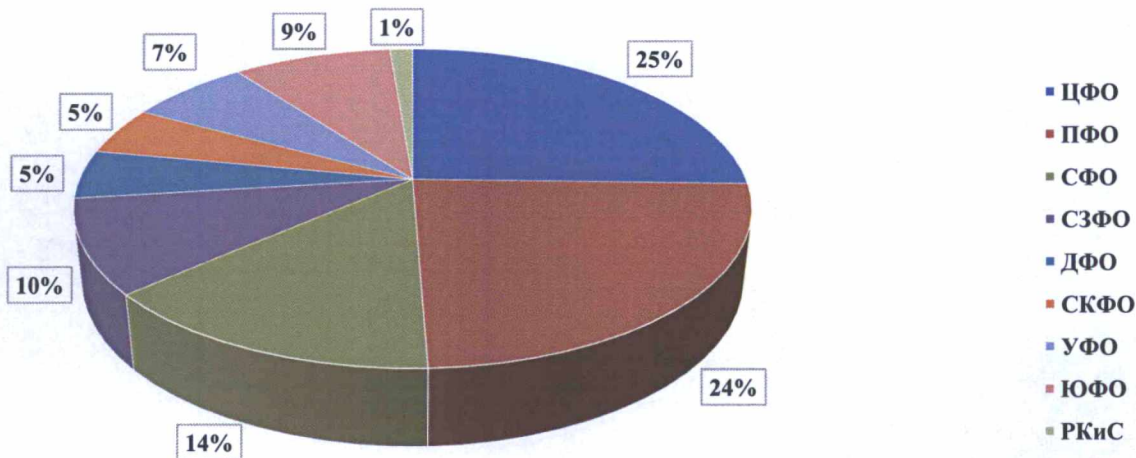
²Управления федеральной почтовой связи.

³Управления федеральной почтовой связи.

Распределение объектов сектора (УФПС Почты России) по федеральным округам



Распределение объектов почтовой связи (почтамты и отделения почтовой связи) по федеральным округам



Почта России оказывает как профильные услуги почтовой связи, имеющие высокую социальную направленность, так и инфокоммуникационные, финансовые и иные услуги. К финансовым услугам относятся услуги по доставке (выплате) пенсий и социальных пособий, приёму платежей в адрес третьих лиц, осуществлению почтовых переводов денежных средств (далее - почтовые переводы).

Услуга по осуществлению почтового перевода с использованием сети Почты России может предоставляться как физическим, так и юридическим лицам.

Почтовые переводы доставляются во все регионы Российской Федерации и являются адресными. Отправить и получить перевод можно наличным и безналичным способом (на расчетный счет получателя)⁴. Также отправитель может заказать услугу доставки почтового перевода получателю на дом⁵. Для почтового перевода доступна услуга уведомления о вручении⁶.

⁴ Максимальная сумма почтового перевода по России составляет 500 тыс. руб. (250 тыс. руб. - при безналичном переводе).

⁵ Максимальная сумма перевода составит 120 тыс. руб.

⁶ Отправитель получает юридически значимое уведомление о выплате перевода получателю.

В связи с развитием современных банковских услуг и платежных систем (интернет-банкинг, мобильные платежи, платежные терминалы, карты и проч.) доля почтовых переводов постепенно снижается⁷.

Вместе с тем, в сельской местности и малых городах Российской Федерации с недостаточно развитой банковской сетью, население использует преимущественно наличные денежные средства и инфраструктуру Почты России, что обуславливает крайне важную социальную значимость почтовой связи, ее стратегическое значение.

В рамках международной финансовой системы Всемирного почтового союза Почта России осуществляет обмен международными электронными почтовыми переводами⁸.

На процедуру оформления приёма и выплаты переводов денежных средств влияют требования законодательства Российской Федерации, в частности, до осуществления денежного перевода должна быть получена максимальная информация о клиенте, представителе клиента и (или) выгодоприобретателе, а также бенефициарных владельцев клиентов, в рамках реализации Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее - Федеральный закон № 115-ФЗ).

В соответствии с п. 9 ст. 7 Федерального закона № 115-ФЗ контроль за исполнением организациями федеральной почтовой связи законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения (далее - ПОД/ФТ/ПРОМУ) возложен на Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).

С учетом социальной значимости и стратегического значения инфраструктуры почтовой связи надзорная деятельность осуществляется Роскомнадзором в форме ежегодных плановых проверок, с учетом распределения объектов почтовой связи по уровням возможного риска ОД/ФТ.

⁷ На общем рынке денежных переводов доля почтовых переводов составляет не более 12%.

⁸ Двухсторонние соглашения по обмену международными (трансграничными) почтовыми переводами заключены с 17 странами: Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизия,

Латвия, Литва, Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина, Франция, Южная Осетия, Сербия и Китай. Максимальная сумма трансграничного почтового перевода зависит от страны назначения.

ХАРАКТЕРИСТИКА УГРОЗ



Умеренный уровень

Сектор организаций федеральной почтовой связи в настоящее время характеризуется низкой криминализированностью.

Угроза вовлечения Почты России в совершение сомнительных операций («обналичивание») появилась в 2013-2014 гг. на фоне усиления контроля в банковской сфере со стороны Банка России.

Клиентами организаций федеральной почтовой связи при оказании финансовых услуг являются в основном физические лица пожилого возраста, студенты, а также население, проживающее в отдалённых регионах Российской Федерации. Большинство расчётов с ними осуществляется наличными денежными средствами.

Вместе с тем юридические лица также используют почтовые переводы и ряд из них - в качестве канала по «обналичиванию» денежных средств, что в свою очередь создаёт предпосылки для возникновения рисков использования сектора организаций федеральной почтовой связи в целях ОД/ФТ.

Как следствие, основной угрозой ОД в секторе организаций федеральной почтовой связи является использование в схемах легализации преступных доходов: номинальных юридических лиц, физических лиц (подставных, посредников) и наличных денежных средств. Денежные средства проходят через ряд номинальных юридических лиц в целях последующего снятия в наличной форме. Для реализации схемы «обналичивания» денежных средств используется услуга Почты России по осуществлению почтовых переводов денежных средств от юридического лица в адрес физических лиц в рамках заключенного договора с юридическим лицом, и соответственно, выплата физическим лицам денежных средств в наличной форме.

При этом фактически денежные средства получают иные физические лица по доверенности (круг получателей ограничен 3-5 лицами и, как правило, эти лица непосредственно связаны с кор-

Угроза — означает лицо, объект или деятельность, представляющие потенциальную опасность или могущие стать причиной ущерба или телесных повреждений.

В контексте ОД/ФТ это понятие включает преступников, денежные средства и иные возможности, а также совершение ими приносящих доходы предикатных преступлений.

поративным клиентом - юридическим лицом, могут являться заместителями руководителя, бухгалтерами и др., проживать по одному адресу, иметь родственные связи, регистрацию в различных регионах), а также почтовые переводы могут быть адресованы «до востребования».

Кроме того, имелись случаи, когда денежные средства за корпоративного клиента переводили иные юридические лица в счет погашения взаимной задолженности на основании дополнительных соглашений к договору.

Указанные переводы могут быть использованы для целей последующего вывода денежных средств в неконтролируемый наличный оборот. Таким образом, описанная схема обладает целым рядом индикаторов подозрительного (сомнительного) характера.

Благоприятные условия для «обналичивания» были обусловлены следующими факторами: выгодные экономические условия осуществления почтовых переводов через Почту России (низкие процентные ставки на услугу по почтовому переводу, зависящие от объёма переводимых средств); доступность услуги почтового перевода в силу разветвленной сети отделений Почты России; недостатки системы внутреннего контроля.

В целях пресечения случаев вовлечения филиалов Почты России в схемы ОД, Почтой России приняты следующие меры: снижена максимальная сумма безналичного перевода (с 500 тыс. руб. до 250 тыс. руб.), изменены тарифы для юридических лиц в сторону увеличения, проведён мониторинг заключенных с юридическими лицами договоров (часть договоров расторгнуто), отказано в заключении договоров с организациями, деятельность которых имеет признаки подозрительности.

Роскомнадзором существенно повышена интенсивность надзорных мероприятий за соблюдением требований законодательства о ПОД/ФТ.

Результатом принятия указанных мер, совершенствования системы внутреннего контроля Почты России, межведомственной координации действий Банка России, Росфинмониторинга и Роскомнадзора, позволило в 2015-2016 гг. значительно снизить объёмы проводимых через Почту России сомнительных операций с денежными средствами.

Вместе с тем, в 2017 году отмечались попытки вновь использовать инфраструктуру Почты России для совершения подозрительных финансовых транзакций.

Вывод: в настоящее время угроза вовлечения организаций федеральной почтовой связи в схемы ОД значительно снижена, в том числе в связи с осуществлением эффективного контроля со стороны государства, надзорного органа в данном секторе, а также кредитных организаций, в силу чего уровень оценивается, как умеренный.

ХАРАКТЕРИСТИКА УЯЗВИМОСТЕЙ



Умеренный уровень

Уязвимость — означает свойство, присущее системе или структуре, которое делает ее «доступной» для незаконного использования в целях ОД/ФТ.

Определение уязвимости, в отличие от угрозы, означает сосредоточение внимания на слабых местах в системе или мерах контроля в сфере ПОД/ФТ или на характеристиках финансовых продуктов (услуг), которые делают их привлекательными для целей ОД/ФТ. При рассмотрении уязвимости (как элементе оценки риска) внимание будет сосредоточено, главным образом, на факторах, способных повысить вероятность совершения ОД/ФТ.

Результаты оценки уязвимости сектора на предмет удобства и видимости каналов, позволяющих реализоваться угрозам, показали, что ранее сектор организаций федеральной почтовой связи характеризовался неудовлетворительным уровнем исполнения «антиотмывочного» законодательства.

В настоящее время основная уязвимость сектора - недостаточный уровень знаний законодательства о ПОД/ФТ сотрудниками Почта России, информированности о рисках ОД/ФТ, а также понимания возможных последствий (ущерба), следующих за противоправными действиями клиентов и их контрагентов, направленными на ОД/ФТ.

Прежде всего, данная уязвимость обусловлена текучестью кадров сектора (численность штатного расписания предусматривает около 350 тыс.

ед., при этом во многих филиалах наблюдается проблемы с укомплектованностью персонала на уровне отделений и почтамтов).

При этом отмечается, что сектор характеризуется активным использованием функционала Личного кабинета на портале Росфинмониторинга (все поднадзорные объекты почтовой связи подключены и используют Личный кабинет).

Результаты проведенных Роскомнадзором проверок и меры надзорного реагирования показывают, что основными причинами допускаемых нарушений обязательных требований являются недостаточное знание (понимание) законодательства и нормативных правовых актов в сфере ПОД/ФТ и (или) несвоевременное ознакомление с внесенными в них изменениями.

Основные нарушения, выявленные Роскомнадзором по результатам проверок 2016-2018 гг. в отношении организаций федеральной почтовой связи

Возбужденные дела об административном производстве в соответствии с ч. 1 ст. 15.27 КоАП РФ ⁹	Возбужденные дела об административном производстве в соответствии с ч. 2, 2.1 ст. 15.27 КоАП РФ
нарушение (не проведение / проведение не в полном объеме, не обновление / несвоевременное обновление сведений и т.д.) порядка идентификации клиентов, представителей, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев	нарушения в части выявления операций, имеющих признаки подозрительности (необычности), не направление в уполномоченный орган сведений о таких операциях
несоответствие Правил внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ требованиям, установленным нормативными правовыми актами в сфере ПОД/ФТ, несвоевременное внесение изменений в Правила	неисполнение законодательства в части блокирования (замораживания) денежных средств или иного имущества либо приостановления операции с денежными средствами или иным имуществом
нарушения, связанные с несоблюдением требований по подготовке и обучению кадров	направление неверных и/или недостоверных сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю, в уполномоченный орган
представление сведений в уполномоченный орган с нарушением установленных порядка и сроков	—

⁹ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации – далее КоАП РФ

Результаты проведенных проверок соблюдения требований законодательства о ПОД/ФТ в отношении сектора организаций федеральной почтовой связи

Показатели	2016 год	2017 год	2018 год	
Количество проверок в отношении субъектов сектора	79	96	98	
Возбужденные дела об административном правонарушении, в том числе:	часть 1 статьи 15.27 КоАП РФ ¹⁰	148	124	185
	часть 2 статьи 15.27 КоАП РФ	6	3	4
	часть 2.1 статьи 15.27 КоАП РФ	0	13	9
	часть 3 статьи 15.27 КоАП РФ	0	0	0
Доля существенных нарушений требований законодательства о ПОД/ФТ (количество субъектов, привлеченных к ответственности по ч. 2, ч. 2.1 и ч. 3 ст. 15.27 КоАП РФ)	4%	11%	6,6%	

Снижению уровня уязвимости в секторе способствуют:

- утверждение Административного регламента¹¹, предусматривающего ежегодные проверки сектора организаций федеральной почтовой связи;

- расширение (по предложению Роскомнадзора) Перечня признаков операций, осуществление которых может быть направлено на финансирование терроризма (внесены дополнения в приказ Росфинмониторинга № 103¹² по коду группы 39 «Признаки необычных сделок, выявляемые при оказании услуг почтовой связи»);

- принятие Роскомнадзором эффективных мер надзорного реагирования по ч. 2.1 ст. 15.27 КоАП РФ (неисполнение законодательства в части блокирования (замораживания) денежных средств) в отношении юридического лица и должностных лиц Почта России, позволили совершенствовать алгоритм блокирования (замораживания) денежных средств филиалами Почты России, с учетом специфики осуществления почтового перевода.

Вывод: итоговые оценки уровня законопослушности в секторе организаций федеральной почтовой связи и результаты проверок позволяют сделать вывод об умеренном уровне уязвимости.

¹⁰ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации – далее КоАП РФ

¹¹ Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора в сфере связи за соблюдением организациями федеральной почтовой связи порядка фиксирования, хранения и представления информации о денежных операциях, подлежащих в соответствии с законодательством Российской Федерации контролю, а также организацией ими внутреннего контроля, утвержденного приказом Минкомсвязи России от 29.08.2011 № 213.

¹² Приказ Росфинмониторинга от 05.05.2009 № 103 «Об утверждении рекомендаций по разработке критериев выявления и определению признаков необычных сделок».

УРОВЕНЬ РИСКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СЕКТОРА В СХЕМАХ ОД/ФТ



Умеренный уровень

Сопоставление результатов оценки угроз и уязвимостей позволяет классифицировать риск использования субъектов сектора в схемах ОД/ФТ, а также выработать меры по снижению этого риска.

Инфраструктура сектора организаций федеральной почтовой связи используется в схемах легализации преступных доходов. В значительной мере прослеживаются риски использования номинальных юридических лиц, физических лиц (подставных, посредников) и наличных денежных средств в схемах «обналичивания».

Вместе с тем указанные риски вовлечения сектора и его клиентов в противоправные схемы нивелируется государственным контролем (Роскомнадзором, Росфинмониторингом, ФНС России), Банком России и кредитными организациями.

Для целей финансирования терроризма способ перемещения денежных средств через организации федеральной почтовой связи наименее востребован, поскольку требует дополнительных действий со стороны террористических групп.

Сектор недостаточно информирован о возможностях вовлечения в противоправную деятельность и о рисках ОД/ФТ.

Вывод: *значительный масштаб сектора, социальная значимость предоставляемых услуг, наличие выявленных угроз и обозначенных уязвимостей, формируют вывод об умеренном уровне угрозы, умеренном уровне уязвимости, и, как следствие, умеренном уровне риска использования сектора для целей ОД и низком – для ФТ.*

МЕРЫ ПО СНИЖЕНИЮ РИСКОВ

МЕРЫ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА

В целях снижения рисков ОД/ФТ в рамках межведомственного взаимодействия реализуются следующие мероприятия:

- межведомственная координация действий в целях пресечения проводимых через сектор сомнительных операций с денежными средствами;
- совершенствование нормативных правовых актов. Утверждение Роскомнадзором проекта нормативного правового акта, предусматривающего применение риск-ориентированного подхода при планировании и проведении контрольно-надзорных мероприятий (Административный регламент).

МЕРЫ НАДЗОРНОГО РЕАГИРОВАНИЯ

- реализация Плана мероприятий Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по минимизации выявленных рисков ОД/ФТ в поднадзорных секторах;

- повышение эффективности принимаемых надзорных мер за деятельностью Почта России в части соблюдения требований законодательства о ПОД/ФТ, понимания рисков ОД/ФТ, принятия соразмерных мер по снижению рисков и повышению качества направляемых сведений об операциях (сделках) в уполномоченный орган;

- повышение уровня вовлеченности в систему ПОД/ФТ сектора посредством проведения профилактических мероприятий с главным акцентом на содержательной части исполнения законодательства о ПОД/ФТ, в том числе через механизм Личного кабинета.

МЕРЫ СУБЪЕКТОВ СЕКТОРА

Использовать результаты секторальных оценок рисков ОД/ФТ при разработке внутренней политики, правил внутреннего контроля и иных документов в области управления рисками ОД/ФТ, обучения персонала, выработки механизмов и мер по выявлению и снижению рисков, в том числе по идентификации и оценке рисков клиентов (их представителей, бенефициарных владельцев), выявлению подозрительных операций и проведению иных мероприятий, направленных на ПОД/ФТ/ФРОМУ.

Москва, 2018