

**Предложения по изменению нормативного регулирования совершения операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями
от члена Общественного совета при Федеральной пробирной палате Уткина Э. Ю.**

№	Нормативный правовой акт	Предложения по изменению и обоснование включения в предлагаемый акт (его отдельных положений)
1.	Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»	<p>1. Увеличить с 40 000 до 600 000 руб. порог суммы покупки физическим лицом ювелирных изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней (далее-ДМДК), при которой осуществляется идентификация клиента в случае наличной оплаты.</p> <p>2. Отменить идентификацию клиента при использовании персонифицированного электронного средства платежа для совершения покупки физическим лицом ювелирных изделий.</p> <p>3. Исключить из субъектов регулирования 115-ФЗ организации, осуществляющие куплю-продажу ювелирных изделий из серебра.</p> <p>В части оборота ювелирных изделий российское законодательство по противодействию отмыванию (легализации) незаконно полученных средств наиболее строгое на пространстве ЕАЭС и существенно более жесткое, чем предусмотрено международными требованиями ФАТФ, где к рискованным видам деятельности относится только торговля сырьевыми товарами ДМДК при условии, что: сумма сделки превышает 15тыс.дол. США; оплата осуществляется наличными деньгами; сделка выглядит подозрительно.</p> <p>В соответствии с российским законодательством все организации, осуществляющие скупку, куплю-продажу ювелирных изделий, независимо от суммы стоимости изделия и способа оплаты, обязаны организовать систему внутреннего контроля и осуществлять внутренний контроль в соответствии с требованиями Росфинмониторинга. Кроме того, ювелирные изделия — это единственный вид товара, при реализации которого надо проводить идентификацию клиента в соответствии с законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» N 115-ФЗ (статья 7 пункт 1.4-2).</p> <p>При среднегодовой стоимости золота (в чистоте) в 2020 г. 4220 рублей за грамм, без учета налогов, практически каждая продажа изделия из золота требует идентификации клиента, что вызывает непонимание покупателей и отказ от покупки.</p> <p>Покупатели, совершающие покупку ювелирных изделий и оплачивающие покупки с использованием персонифицированного электронного средства платежа, не понимают с какой целью продавцы требуют у</p>

них предоставление личных данных, если свои личные данные покупатели ранее уже предоставляли при открытии счета в банке и получении там электронного средства платежа, а все платежи с использованием кредитной карты фиксируются банком автоматически. Разумные опасения возможной утечки персональных данных из точки реализации ювелирных изделий заставляют многих покупателей ювелирных изделий, готовых оплачивать покупку с использованием персонифицированного электронного средства платежа, отказаться от этой покупки или приобрести другой товар не менее дорогой, но не требующей предъявление паспорта, что приводит к упущенной выгоде.

Серебряные ювелирные изделия экономически нецелесообразно использовать в целях легализации (отмывания) преступных доходов, так как средняя розничная цена изделий из серебра 400 руб. за грамм. Из них стоимость серебра 30-40 руб., а остальное составляет стоимость затрат на производство, налоги, доходы предприятий и т.д. Розничная стоимость одного ювелирного изделия из серебра обычно не превышает 1000 руб., а наиболее массивных ювелирных изделий - столовых приборов и посуды 15-30 тысяч рублей. Обналичивание средств через сдачу в скупку или ломбарды серебряных ювелирных изделий приводит к потере 90-95% вложенных средств, что экономически нецелесообразно.

Сохранение применения комплекса мер, направленных на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при обороте ювелирных изделий в текущей экономической ситуации, оказывается нецелесообразным, а затраты бизнеса на противодействие низким рискам оказываются необоснованными в макроэкономическом плане.

Исполнение комплекса мер, которые необходимо предпринимать организациям для противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма, является дополнительным и существенным административным и финансовым обременением для участников рынка. От 500-600 тыс. рублей до 1 млн. рублей в год может обходиться предприятию обслуживание административных требований финмониторинга. Необходимо также учитывать, что постоянные, неоднократные изменения в течении года, вносимые в 115-ФЗ и дополняемые постановлениями Правительства и приказами Росфинмониторинга, которыми устанавливаются обязательные требования, создают сложности для своевременного выполнения всех требований, а при малейшем их нарушении выписываются административные штрафы.

Для снижения издержек на администрирование требований, предъявляемых к участникам рынка, необходимо отменить применение устаревших не актуализированных обязательных правил за счёт модернизации контрольно-надзорной деятельности и внедрения в отрасли ГИИС ДМДК.

Внедрение в отрасли ГИИС ДМДК создаст систему прослеживаемости на всех этапах оборота драгоценных металлов и драгоценных камней. Также ГИИС ДМДК позволяет интегрировать данные с данными информационных систем других ФОИВов, обеспечивать информационно-технологическое

		<p>взаимодействие систем, используемых для исполнения государственных функций контроля. При безналичной оплате можно будет отменить избыточный тройной контроль розничной торговли ювелирными изделиями, осуществляемый финансовыми учреждениями (банками), Минфином, Росфинмониторингом. Это приводит к дополнительным расходам как для предприятий, так и для государства. При безналичной форме оплаты банк автоматически осуществляет идентификацию клиента, а при необходимости можно определить что именно приобрел клиент, благодаря интегрированию систем через ГИИС ДМДК.</p>
2.	<p>Федеральный закон от 26.03.1998 №41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»</p>	<p>1. Установить добровольный порядок клеймения ювелирных изделий отечественного производства, предназначенных для экспорта в государства, не являющиеся членами Союза, при условии нанесенного двухмерного штриховые кода непосредственно на ювелирные изделия.</p> <p>2. Исключить из статьи 29 обязательное требование по охране ювелирных изделий и предоставить право организациям самостоятельно определять меры, необходимые для обеспечения сохранности ювелирных изделий в процессе производства и перемещения, исходя из оцениваемых ими рисков.</p> <p>Добровольный порядок клеймения экспортируемых изделий необходим для расширения региона между народных продаж. Добровольное клеймение экспортируемых изделий предусмотрено Евразийским порядком оборота ДМДК. Риски отсутствуют, так как подтверждение пробы остается и проводится при опробовании и анализе пробирной палатой. Идентификация изделий, в том числе соответствие пробы, будет осуществляться через клеймо маркировки. Двухмерный штриховой код содержит всю информацию об изделии, его производителе, составе, в том числе и содержании драгметалла.</p> <p>Порядок хранения и организации охраны ДМДК в организации относится к внутривозвратной деятельности и не может воздействовать на охраняемые законом ценности. Контроль за внутривозвратной деятельностью избыточен. Кроме этого, готовые ювелирные изделия являются товаром, не ограниченным к обороту (как любой иной дорогостоящий товар не из драгоценных металлов). Риски для охраняемых законом ценностей отсутствуют. Установление правил хранения, принадлежащих субъектам предпринимательской деятельности ценностей, создает необоснованные и избыточные затраты, а также вторгается в сферу управления предпринимательскими рисками.</p>
3.	<p>Постановление Правительства РФ от 28.09.2000 № 731 «Об утверждении Правил учета</p>	<p>В Правила учета и хранения драгоценных металлов и драгоценных камней и продукции из них, а также ведения соответствующей отчетности, утвержденные постановлением Правительства РФ от 28.09.2000 № 731 и в Инструкцию о порядке учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней, продукции из них и ведения отчетности при их производстве, использовании и обращении,</p>

	и хранения драгоценных металлов и драгоценных камней и продукции из них, а также ведения соответствующей отчетности».	<p>утвержденную приказом Министерства финансов Российской Федерации от 9 декабря 2016 г. N 231 н, необходимо внести изменения. Изложить обязательные требования, с учетом рисков и обеспечения безопасности охраняемых законом ценностей и недопущения контроля за рисками внутрихозяйственной деятельности, коммерческими, управленческими или иными подобными рисками, отменить излишние обязательные требования.</p> <p>Данными НПА установлены излишне детализированные требования по учету и отчетности драгоценных металлов и драгоценных камней (ДМДК) на всех стадиях и операциях технологических, производственных и других процессов, нормам расхода, порядку, срокам, датам проведения инвентаризации, порядку хранения и движения ценностей на производстве, формам внутренних документов, утверждаемых руководителем организации, по учету, отчетности, движению ценностей на предприятии, инструкциям, которые необходимо разрабатывать, утверждать, а в некоторых случаях и согласовывать с Минфином.</p> <p>Избыточная административная нагрузка, ничем не обоснованная детализация внутрихозяйственной деятельности приводит к финансовым потерям как предпринимателей, так и государства в результате затрат на исполнение и контроль излишних требований, не соответствующих целям регулирования рынка ДМДК.</p> <p>Несоответствие реально действующих процессов производства и оборота ДМДК требованиям, установленным в Правилах и Инструкции, приводят к нарушению установленных правил и могут привести к наложению штрафов в размерах несоизмеримым опасности нарушений.</p> <p>В 2021 г. в целях осуществления контроля за обращением драгоценных металлов и драгоценных камней, а также подтверждения их подлинности и легальности происхождения, формированию статистической информации, была введена государственная интегрированная информационная система в сфере контроля за оборотом драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них на всех этапах этого оборота (ГИИС ДМДК). Введена она постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2021 № 270 «О некоторых вопросах контроля за оборотом драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них на всех этапах этого оборота и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».</p> <p>ГИИС ДМДК позволит оперативно прослеживать движение ДМДК на всех стадиях производства и реализации для всех участников рынка и контролирующих организаций. Установка требований представления информации участниками рынка в ГИИС ДМДК фактически и будет инструкцией по учету и отчетности ДМДК.</p> <p>Излишняя детализация не только усложняет учет, но в некоторых случаях делает заведомо невыполнимыми требования этого учета.</p>
4.	Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 9 декабря 2016 г. N 231н «Об утверждении Инструкции о порядке учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней, продукции из них и ведения отчетности при их производстве, использовании и обращении».	

		<p>Например,</p> <p>1. пунктом 8 постановления Правительства №731 и пунктом 10 Инструкции 231н установлено: производить учет отходов драгоценных металлов, образовавшихся в процессе производства, по наименованию и качеству драгоценных металлов, качеству отходов, общей массе отходов и массе химически чистых драгоценных металлов, содержащихся в них, а также в стоимостном выражении.</p> <p>В процессе производства, кроме цельнометаллических отходов драгоценных металлов, образуются также отходы в виде опилок драгоценных металлов, загрязненных абразивными материалами, шлифовальные и полировальные диски, которые собираются при технологической зачистке рабочих мест и отправляются на переработку для извлечения драгоценных металлов. До момента переработки и извлечения из данных отходов драгоценных металлов невозможно установить массу химически чистых драгоценных металлов, содержащихся в них;</p> <p>2. пункт 14 Инструкции устанавливает требование при ведении оперативного учета по приходу и расходу драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них, производить записи после осуществления каждой операции с выведением остатка на конец рабочего дня (смены) без снятия фактического наличия драгоценных металлов и драгоценных камней.</p> <p>Какой смысл в арифметической операции с выведением остатка именно на конец каждого рабочего дня неясно. При этом нарушение данного требования может расцениваться контролерами, как нарушение обязательных требований, а также подвергаться штрафу;</p> <p>3. пункт 42 Инструкции запрещает совместное хранение драгоценных металлов и драгоценных камней с другими материалами. При отсутствии отдельных помещений для хранения драгоценных металлов и драгоценных камней допускается хранение их в одном помещении с другими материалами, но в отдельных негорючих шкафах, металлических ящиках и сейфах.</p> <p>Таким образом, положить в один шкаф полуфабрикат изделия из драгметалла и вставки из недорогих камней рабочий не может. То есть каждый рабочий должен иметь минимум два места хранения. Это не логично и затратно. К тому же при наличии специального сейфового помещения ценности, используемые для производства (как драгоценные металлы и камни, так и недорогие) могут храниться там на различных стеллажах, шкафах, коробках, мешках или в иной таре, предотвращающей смешение наименований. Установка там множества сейфов нецелесообразна и не повышает уровень сохранности ценностей. Производитель сам должен определять порядок хранения ДМДК, меры безопасности, так как несет за это материальную ответственность;</p> <p>4. Пункт 43 гласит: «Для обеспечения сохранности драгоценных металлов и драгоценных камней при их производстве, переработке, использовании и обращении несанкционированный доступ посторонних лиц в помещения, где осуществляются указанные операции, должен быть исключен».</p>
--	--	---

Согласно ФЗ-41, обращение — это действия, выражающиеся в переходе права собственности. То есть в том числе и розничная реализация ювелирных изделий в магазине. Требование исключить несанкционированный доступ посторонних лиц (покупателей) в торговый зал — заведомо невыполнимое.

5. Пунктами 19 постановления Правительства №731 и п.50 приказа Минфина №231н установлено требование о статистической отчетности предприятий на бумажных носителях в устаревших формах документов. Данная отчетность должна направляться в Министерство финансов Российской Федерации. Такой порядок статистической отчетности не содержит полной информации, обработка ее трудоемка, что приводит к искаженным отраслевым статистическим данным. Отраслевую статистику контролирующие органы должны получать и обобщать с использованием современных информационных систем. В настоящее время это государственная интегрированная информационная система в сфере контроля за оборотом драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них (ГИИС ДМДК). В П.П.№ 731 ВНЕСЕНО ИЗМЕНЕНИЕ И пункт 19 утрачивает свое действие с 1.01.22г, но в инструкцию 231н изменения не внесены и пункт 50 остается в силе.

6. Пункт 20 постановления Правительства №731 «Министерство финансов Российской Федерации в соответствии с настоящими Правилами разрабатывает и утверждает: по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации требования по технической укреплённости помещений, предназначенных для хранения драгоценных металлов и драгоценных камней». УДАЛИТЬ требование из П.П. № 731 как несоответствующее нормам действующего законодательства об обязательных требованиях.

В соответствии со Статьёй 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» — «3. В случаях и пределах, которые установлены федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, обязательные требования могут быть установлены нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти.». ФЗ-41 не установлены полномочия Минфина по установлению обязательных требований по технической укреплённости помещений.

Кроме этого, организация хранения ценностей предприятия, принадлежащих ему на правах частной собственности, относится к внутрихозяйственной деятельности и не может воздействовать на охраняемые законом ценности. Требование к технической укреплённости помещений для хранения ценностей должны устанавливаться только в отношении государственных предприятий и государственных ценностей.

7. Пункт 48 Инструкции № 231н создает избыточную нагрузку, регулирует внутрихозяйственную деятельность и не связан с внешними рисками. Он устанавливает, что материально ответственными лицами организации на основе данных учета по каждому переделу, виду работ и участку не реже чем раз в месяц представляют начальнику подразделения с целью направления в бухгалтерию организации сведения о

		<p><u>фактическом расходе драгоценных металлов и драгоценных камней</u> (с отражением движения сырья, готовой продукции, полуфабрикатов и отходов) в сопоставлении с нормативным расходом и объяснением причин отклонения. <u>Указанная норма создает избыточные требования, так как ежемесячное составление таких детальных отчетов требует отвлечения трудовых ресурсов.</u> Во многих случаях, учитывая особенности сложных технологических процессов и используемого оборудования, такие отчеты объективно не могут быть составлены по каждому переделу, виду работ и участку без проведения инвентаризации и зачистки, что требует ежемесячной остановки производства на длительный срок и приведет к финансовым и временным потерям. Кроме того, Правила учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней и продукции из них, а также ведение соответствующей отчетности, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 28.09.2000 №731 «Об утверждении Правил учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней и продукции из них, а также ведения соответствующей отчетности», <u>не содержат требования составления указанных отчетов.</u></p>
5.	<p>Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.1998 №972 «Об утверждении Порядка работы организаций, осуществляющих аффинаж драгоценных металлов, и перечня организаций, имеющих право осуществлять аффинаж драгоценных металлов»</p>	<p>Необходимо устранить противоречия, избыточные требования в части договоров, инструкций, нормативов и отходов.</p> <p>В соответствии со статьями 702, 708 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) существенными условиями договора переработки (подряда) является условия, позволяющие определить вид работы, начальные и конечные сроки выполнения работ. Таким образом, график и объемы поставок, сроки выдачи и номенклатура готовой продукции, возврат отходов переработки определяются в договоре исходя из норм гражданского законодательства и не требуют специальных норм в Федеральном законе №41-ФЗ. При этом термин «кондиционные отходы» не употребляется ни в Федеральном законе №41-ФЗ, ни в Федеральном законе от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Аналогично и меры ответственности, порядок урегулирования разногласий определяются исходя из главы 37 ГК РФ и главами об обеспечении исполнения обязательств. Таким образом, <u>необходимость установления дополнительных существенных условий договора в соответствии с действующим в настоящее время постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.1998 № 972 не направлено на защиту публичных интересов и поэтому подлежит исключению из обязательных требований.</u> Излишняя детализация требований внутрихозяйственной деятельности не способствует минимизации рисков. Минфин России не имеет методик, научно-обоснованных критериев и соответствующих компетенций в технологических процессах для согласования <u>норм расходов, норм потерь и нормативов содержания драгоценных металлов.</u> При этом, например, продукцию из АДМ изготавливают не только аффинажные организации, но для них требование согласования нормативов не установлено. <u>Непонятна также установка норм содержания в полупродуктах и отходах производства для переработки на другие аффинажные</u></p>

		<p><u>предприятия</u>, так как указанные материалы могут направляться с любым содержанием в зависимости от технологий. Также изменение технологических процессов, законодательства, программного обеспечения, особенности заключаемых договоров, периодически требуют оперативного внесения изменений в инструкции. <u>Длительные сроки согласования инструкций</u> не позволяют оперативно изменять документооборот и программное обеспечение, приводят к временным и финансовым потерям. Все необходимые обязательные требования должны быть установлены в нормативном правовом акте для всех аффилированных организаций, а не согласовываться в индивидуальном порядке. О проблемах согласования нормативно-технических документов Пробирной палатой отмечалось и в приказе Минфина России от 01.07.2019 № 329 об обзоре обобщения и анализа правоприменительной практики контрольной-надзорной деятельности при осуществлении пробирного надзора.</p>
6.	<p>Постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2020 г. N 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности, связанных с драгоценными металлами и драгоценными камнями».</p>	<p>Удалить подпункт в) пункта 7 в Положении о лицензировании деятельности по скупке у физических лиц ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лома таких изделий, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2020 г. N 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности, связанных с драгоценными металлами и драгоценными камнями».</p> <p>В соответствии с Пунктом 7 в) для получения лицензии соискатель лицензии должен предоставить в лицензирующий орган копии документов, подтверждающие наличие у юридического лица или индивидуального предпринимателя помещений, отвечающих специальным требованиям по технической укрепленности и оборудованию средствами охранной и пожарной сигнализации.</p> <p>Но в лицензионных требованиях отсутствует требование о наличии помещения, отвечающего специальным требованиям по технической укрепленности и оборудованию средствами охранной и пожарной сигнализации.</p> <p>«пункт 4. Лицензионными требованиями, являются:</p> <p>в) <u>наличие системы учета</u>, хранения и обеспечения сохранности драгоценных металлов согласно правилам, утвержденным Правительством Российской Федерации в соответствии с подпунктом 4 статьи 11 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».</p> <p>В соответствии с подпунктом 4 статьи 11 ФЗ-41 постановлением Правительства РФ от 28 сентября 2000 г. N 731 утверждены Правил учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней и продукции из них, а также ведения соответствующей отчетности. В постановлении Правительства № 731 отсутствуют какие-либо положения, на основании которых можно сделать вывод, что наличие помещения, отвечающего специальным требованиям по технической укрепленности, может являться подтверждением наличия системы учета и хранения и соответствия лицензионному требованию. В данных правилах установлены общие требования к учету, отчетности, проведению инвентаризации, хранению для всех</p>

организаций и И.П. в сфере ДМДК (за исключением Госфонда, ЦБ, кредитных организаций) независимо от формы собственности и вида деятельности, и соответственно не могут быть отнесены к лицензионным требованиям.

Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».
«Статья 8. Лицензионные требования

4. К лицензионным требованиям не могут быть отнесены требования о соблюдении законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности в целом, требования законодательства Российской Федерации, соблюдение которых является обязанностью любого хозяйствующего субъекта, требования к конкретным видам и объему выпускаемой или планируемой к выпуску продукции, а также требования к объему выполняемых работ, оказываемых услуг».

Также постановлением Правительства РФ от 28 сентября 2000 г. N 731 пунктами 17 и 18 определен порядок хранения. Порядок обеспечения сохранности изделий из драгметаллов, а также лома и отходов, установлен в пункте 17. В пункте 18 (где установлены требования к помещениям для хранения) изделия, а также лома и отходы, отсутствуют.

«17. Хранение драгоценных металлов и драгоценных камней, изделий из них, а также лома и отходов, их содержащих, осуществляется в организациях и индивидуальными предпринимателями таким образом, чтобы была обеспечена сохранность их при производстве, переработке, использовании, эксплуатации и транспортировке.

18. Хранение драгоценных металлов и драгоценных камней осуществляется в помещениях, отвечающих специальным требованиям по технической укрепленности и оборудованию средствами охранной и пожарной сигнализации, устанавливаемым федеральными органами исполнительной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Кроме этого, согласно пункту 20 постановления Правительства №731 «Министерство финансов Российской Федерации в соответствии с настоящими Правилами разрабатывает и утверждает: по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации требования по технической укрепленности помещений, предназначенных для хранения драгоценных металлов и драгоценных камней». Но, во-первых, в соответствии со Статьей 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» «3. В случаях и пределах, которые установлены федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, обязательные требования могут быть установлены нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти». Но ФЗ-41 не установлены полномочия Минфина по установлению обязательных требований по технической укрепленности помещений.

Во-вторых, с 2000 г., когда постановление Правительства №731 было утверждено, и по настоящее время,

		<p>требования по технической укреплённости помещений, предназначенных для хранения драгоценных металлов и драгоценных камней, не были разработаны и утверждены.</p> <p>Также, данное требование невозможно выполнить в случае осуществления скупки в арендованных помещениях. Произвести переоборудование помещения арендатор не имеет возможности, так как арендодатели не дают разрешение на работы по переоборудованию помещения, требующие согласования и разрешения надзорных органов, осуществляющих надзор за перепланировкой помещений.</p>
--	--	---