29.07.2019

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (далее – проект акта), разработанный   
и направленный для подготовки настоящего заключения Минфином России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта подготовлен во исполнение поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина от 25 октября 2017 г. № Пр-2167 и Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Министра финансов Российской Федерации А.Г. Силуанова от 19 февраля 2019 г. № СА-П13-1202   
и представлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Регулирование, предлагаемое проектом акта, предусматривает внедрение государственной интегрированной информационной системы в сфере контроля   
за оборотом драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них на всех этапах их оборота (далее – ГИИС ДМДК) и направлено на сокращение теневого оборота драгоценных металлов и драгоценных камней, а также на защиту интересов добросовестных участников рынка посредством создания действенных технических инструментов контроля оборота товаров и использования драгоценных металлов и драгоценных камней.

Проект акта не устанавливает новых полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и не несет риска возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – сводный отчет) с 19 апреля 2019 г. по 16 мая 2019 г. посредством их размещения   
на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: [www.regulation.gov.ru/projects#npa=90778.](http://www.regulation.gov.ru/projects#npa=90778.)

По информации, указанной разработчиком в сводном отчете, по проекту акта и сводному отчету поступили замечания и предложения от Комиссии Российского союза промышленников и предпринимателей по горнопромышленному комплексу, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, а также граждан   
Е. Мисюрова, Д. Рощина, Н. Федотовой и К. Косенко. Данные замечания   
и предложения включены разработчиком в сводку предложений, в которой указаны сведения об их учете либо о причинах отклонения.

В ходе подготовки настоящего заключения Минэкономразвития России   
в соответствии с пунктом 28 Правил проведения оценки регулирующего воздействия были проведены дополнительные публичные консультации по проекту акта и сводному отчету в сроки с 8 июля 2019 г. по 15 июля 2019 г. с целью выявления мнения заинтересованных лиц относительно потенциальных рисков применения предлагаемого проектом акта правового регулирования.

По результатам дополнительных публичных консультаций по проекту акта   
и сводному отчету был получен положительный отзыв от АО «Приокский завод цветных металлов», а также замечания и предложения от Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Комиссии Российского союза промышленников   
и предпринимателей по горнопромышленному комплексу, Ассоциации «Гильдия ювелиров России», АК «АЛРОСА» (ПАО), ПАО «ГМК «Норильский никель»,   
ОАО «Красцветмет» и АО «Екатеринбургский завод по обработке цветных металлов».

Неучтенные замечания и предложения указанных экспертов приведены   
в прилагаемой к настоящему заключению сводной таблице результатов проведения публичных консультаций. Минэкономразвития России рекомендует разработчику рассмотреть данные замечания и предложения и по возможности учесть   
их при доработке проекта акта.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено, что процедуры проведения оценки регулирующего воздействия разработчиком были соблюдены не в полном объеме.

Так, в нарушение требований, предусмотренных разделом III Методики оценки регулирующего воздействия, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 27 мая 2013 года № 290 «Об утверждении формы сводного отчета   
о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» разработчиком не приведена в сводном отчете оценка возможных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на создание   
и введение в эксплуатацию ГИИС ДМДК. При этом следует отметить, что прогнозные данные об объеме расходов федерального бюджета, необходимом для реализации в 2020-2021 годах предлагаемого проектом акта регулирования, приведены разработчиком в представленном им финансово-экономическом обосновании к проекту акта и по предварительным оценкам разработчика могут составить 299,0 млн рублей (без учета текущих расходов на техническое сопровождение и поддержку в рабочем состоянии ГИИС ДМДК, техническое оснащение оператора ГИИС ДМДК и иных эксплуатационных расходов).

Вместе с тем обращаем внимание, что разработчиком ни в сводном отчете,   
ни в иных представленных материалах не приведена финансово-экономическая оценка обоснованности прогнозируемых затрат с точки зрения их окупаемости   
в целом и получения экономического эффекта в виде увеличения объема налоговых и неналоговых доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, что не позволяет сделать однозначный вывод о целесообразности (эффективности) применения ГИИС ДМДК.

Также в сводном отчете разработчиком не приведена оценка расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, которые могут возникнуть в связи с необходимостью соблюдения обязанностей, предусматриваемых предлагаемым проектом акта регулированием (пункт 11 сводного отчета). К указанным расходам, в частности могут быть отнесены расходы на приобретение программного обеспечения и обновление его версий, расходы   
на приобретение (модернизацию) соответствующих программно-аппаратных средств, расходы на обучение (переобучение) персонала, расходы на приобретение средств идентификации и т.п.).

Кроме того, по проекту акта имеются следующие замечания.

1. Проектируемым подпунктом 4 пункта 5 статьи 26.1 Федерального закона   
от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (далее – Федеральный закон № 41-ФЗ) перечень оснований для проведения внеплановой проверки лиц, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями, предлагается дополнить таким основанием как наличие информации, поступившей из ГИИС ДМДК (пункт 10 статьи 1 проекта акта).

При этом следует отметить, что предлагаемая разработчиком редакция указанного основания не позволяет однозначно определить перечень содержащихся в ГИИС ДМДК данных (сведений), позволяющих органу пробирного надзора принять решение о назначении (проведении) внеплановой проверки.   
По мнению Минэкономразвития России и участников дополнительных публичных консультаций, данная правовая неопределенность может привести к возникновению рисков необоснованного превышения полномочий органа пробирного надзора при принятии решения о назначении (проведении) внеплановой проверки, к ущемлению в связи с этим законных прав лиц, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями, и, как следствие, к возникновению конфликтных ситуаций и судебных споров.

В условиях предусматриваемого проектом акта наделения Правительства Российской Федерации дополнительными полномочиями по определению требований к средствам идентификации, способам их формирования и нанесения,   
к составу и способам внесения информации в ГИИС ДМДК, к программно-аппаратным средствам участников ГИИС ДМДК, к порядку функционирования ГИИС ДМДК на всех этапах их оборота (пункт 3 статьи 1 проекта акта), считаем, что проектируемый подпункт 4 пункта 5 статьи 26.1 Федерального закона   
№ 41-ФЗ необходимо доработать, изложив в следующей редакции: «4) информация, поступившая из ГИИС ДМДК, перечень и содержание которой определяется Правительством Российской Федерации».

2. Также, по мнению участников дополнительных публичных консультаций,   
в проекте акта используются отдельные понятия, не имеющие однозначного толкования.

Так, согласно подпункту 3 пункта 1 проектируемой статьи 12.2 Федерального закона № 41-ФЗ одной из основных задач ГИИС ДМДК является внедрение высокотехнологичного инструмента контроля при осуществлении государственного контроля (надзора) за производством, использованием и обращением драгоценных металлов, а также за добычей (в части сортировки, первичной классификации   
и первичной оценки драгоценных камней), использованием и обращением драгоценных камней, а также изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней.

Как следует из приведенной выше нормы проекта акта предусматриваемое им регулирование предлагается распространить не только на слитки драгоценных металлов и ювелирные изделия, но и на технические изделия (каталитические системы, проволоку, аноды, стеклоплавильные устройства, лабораторную посуду, мишени, стандартные образцы, медицинские материалы и т. д.).

Между тем необходимо отметить то обстоятельство, что действующая   
в настоящее время редакция Федерального закона № 41-ФЗ не содержит такого понятия как «изделия из драгоценных металлов». В статье 1 Федерального закона № 41-ФЗ предусмотрено такое понятие, как «ювелирные и другие изделия   
из драгоценных металлов и (или) драгоценных камней», однако, учитывая определение данного понятия, к таким изделиям относятся исключительно изделия, изготовленные из драгоценных металлов и их сплавов и имеющие пробы не ниже [минимальных проб](consultantplus://offline/ref=3A412CA7208987DF1185309920E7AF095D3FDEDE0755954CAD40602B33402558D2265341D48CFC9A4F33372DD88C9B72DE763260631EAA8C0BLAG), установленных Правительством Российской Федерации, в том числе изготовленные с использованием различных видов декоративной обработки, со вставками из драгоценных камней, других материалов природного или искусственного происхождения или без них, за исключением монет, прошедших эмиссию, и государственных наград, статут которых определен в соответствии   
с законодательством Российской Федерации, либо изделия, изготовленные из материалов природного или искусственного происхождения с использованием различных видов декоративной обработки, со вставками из драгоценных камней.

В этих условиях остается не ясным, распространяется ли действие предлагаемого проектом акта регулирования на все без исключения изделия   
из драгоценных металлов либо только на те изделия, которые соответствуют всем признакам, предусмотренным указанным определением.

Учитывая изложенное, проект акта в этой части нуждается в уточнении.

Кроме того, требует уточнения понятие «образцы драгоценных металлов», используемое в предлагаемом проектом акта изменении в пункт 2 статьи 13 Федерального закона № 41-ФЗ, устанавливающем полномочия государственного учреждения, подведомственного уполномоченному федеральному органу исполнительной власти (пункт 6 статьи 1 проекта акта).

В настоящее время ни Федеральный закон № 41-ФЗ, ни иные, принятые   
в соответствии с ним нормативные правовые акты, не содержат определения данного понятия, что при введении в действие предлагаемого проектом акта регулирования может привести к серьезным проблемам в правоприменении данного регулирования в целом и, следовательно, к возникновению конфликтных (спорных) ситуаций.

3. Статьей 2 проекта акта предусматриваемое им регулирование предлагается ввести в действие с 1 января 2020 года.

Вместе с тем обращаем внимание, что предлагаемое проектом акта регулирование находится в настоящее время в стадии доработки, общественного обсуждения и согласования. Учитывая данное обстоятельство, а также принимая   
во внимание предусматриваемый проектом акта комплекс организационных, технических и методологических мер, необходимый для разработки, внедрения   
и обеспечения бесперебойного функционирования ГИИС ДМДК (пункт 3 статьи 1 проекта акта), считаем необходимым предусмотреть в проекте акта отсрочку введения в действия предлагаемого им регулирования как минимум   
до 1 января 2021 г.

Кроме того, по мнению участников дополнительных публичных консультаций, необходимость отсрочки введения в действия предлагаемого проектом акта регулирования подтверждается имеющимся опытом внедрения маркировки товаров и информационных систем по контролю за их оборотом   
в других отраслях. Как показывает практика, при внедрении новых информационных систем, как правило, возникают риски не только технических   
и программных сбоев в их функционировании, но и риски невозможности технического подключения к информационной системе в связи с отсутствием   
у пользователей соответствующих программно-аппаратных средств или невозможности ее использования в связи с отсутствием у пользователей   
обученного персонала. Предлагаемая отсрочка введения в действия предлагаемого проектом акта регулирования позволит существенно минимизировать указанные риски.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта   
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о недостаточном обосновании решения   
проблемы способом, предложенным проектом акта. Кроме того, в проекте акта присутствуют положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

Д.М. Ашин

8(495)870-29-21, доб.12645

Департамент оценки регулирующего воздействия