**Оценка регулирующего воздействия**

**Проекта Перечня полудрагоценных камней в целях применения для Статьи 7.5. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней»**

На ресурсе <http://regulation.gov.ru> в настоящее время проводится оценка регулирующего воздействия Проекта Перечня полудрагоценных камней в целях применения для Статьи 7.5. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней» (<http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#StartDate=8.2.2018&EndDate=8.2.2018&npa=78190>).

Разработчик законопроекта – Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Разработчик законопроекта в качестве основания для разработки проекта акта указывает необходимость декриминализации добычи камнесамоцветного сырья, повышение эффективности деятельности по пресечению самовольной добычи полудрагоценных камней, а также оборота незаконно добытых полудрагоценных камней.

Проект включает перечень объектов, в отношение которых разработчик считает необходимым введение действия Статьи 7.5. КоАП: цветные (не черные) разновидности турмалина (за исключением шерла) и берилл, включая его разновидности аквамарин и гелиодор.

Как отмечает разработчик для обоснования необходимости ужесточения ответственности, «указанные цветные камни являются высоколиквидным ограночным сырьем, которое может использоваться для расчетов криминальными и террористическими структурами. Цветные разновидности турмалина (ахроит, верделит, дравит, индиголит, рубеллит, сибирит, тсилазит, увит, эльбаит) используются в ювелирном производстве. Стоимость необработанного цветного турмалина варьирует от 0.3 до 15 долл. США за грамм, при средней цене около 5 долл. США за грамм. В ограненном виде стоимость отдельных разновидностей цветного турмалина может достигать до 5000 долл. США за карат. Черный турмалин (шерл) существенно дешевле цветных разновидностей турмалина в качестве ювелирного сырья. В значительных количествах шерл используется как пьезоэлектрическое и термоэлектрическое сырье. Наказание за незаконную добычу шерла в соответствии со статьей 7.3 КоАП представляется достаточным. В качестве ограночного сырья могут использоваться берилл, в том числе облагороженный, и его разновидности аквамарин и гелиодор. Стоимость указанного сырья может достигать 120 долл. США за грамм».

Проект документа должен служить неотъемлемой частью Статьи 7.5. КоАП, разъясняя, какие именно разновидности «полудрагоценных камней» учитываются для применения данной статьи. По мнению разработчика проекта, это берилл и турмалин.

При оценке регулирующего воздействия данной нормы необходимо учитывать, что вводится принципиально новое регулирование объектов, относимых к «полудрагоценным камням».

Понятие «полудрагоценный камень» ни в одном действующем нормативном акте Российской Федерации не раскрыто.

В международной практике понятие «полудрагоценный камень» («semiprecious») является не рекомендованным к использованию, как заведомо вводящему участника рынка (сделок) в заблуждение. На категорическую недопустимость использования термина «semiprecious» указывают такие международный отраслевые структуры, как CIBJO, AGTA и другие. Категоричность отношения к термину «semiprecious» они объясняют тем, что рыночная цена ювелирных камней («gemstones») определяется не только, и не столько наименованием минерала или его разновидности, сколько качественными характеристиками конкретного образца.

В российской нормативно-правовой базе так называемые «полудрагоценные камни» упоминаются в таможенном законодательстве, причем всегда совместно, через «и», с термином «драгоценные камни».

Таким образом, исходя из фиксированного в российском законодательстве перечня драгоценных камней, переименованных в Федеральном законе «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (алмаз, рубин, сапфир, изумруд, александрит, природный жемчуг), можно сделать вывод, что к полудрагоценным камням в нормативно-правовой базе относятся пригодные для использования в ювелирном и камнерезном деле минералы, их разновидности и органические соединения («ювелирные камни», или «gemstones»), за исключением наименований перечисленных драгоценных камней. В российской геологической терминологии за такими камнями в сыром их виде закрепился термин «камнесамоцветное сырье».

Общий перечень «ювелирных камней» или «gemstones», рассматриваемых таможенным законодательством стран ЕАЭС, приведен в «Перечне драгоценных и полудрагоценных камней товарной позиции 7103» «Пояснений к единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (ТН ВЭД ЕАЭС)» (Том IV. Разделы XIV - XVI. Группы 71 - 84). «Перечень…» содержит наименование 78 минералов и более, чем 190 их разновидностей, торговых наименований.

С учетом того, что Статья 7.5. КоАП касается правонарушений в части «самовольной добычи», перечень «полудрагоценных камней» бессмысленно задавать шире, чем перечень камнесамоцветного сырья, добываемого в Российской Федерации по добычным лицензиям.

Формирование любого списка «полудрагоценных камней» с повышенной ответственностью за их оборот в нарушение установленных правил вступает в противоречие с духом и буквой ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», где уже приведен перечень разновидностей минералов и органических соединений (алмаз, рубин, сапфир, изумруд, александрит, природный жемчуг), оборот которых имеет особенности, отличающие его от оборота прочих товаров.

Расширение списка минералов и органических соединений свыше перечня драгоценных камней (алмазов, рубинов, сапфиров, изумрудов, александритов, природного жемчуга) с повышенной ответственностью за нарушение правил их оборота не соответствует интересам государства, заинтересованного в развитии рынка этих камней как составляющей части товарного рынка государства как такового.

С учетом крайне сложной процедуры получения добычной лицензии, введение списка «полудрагоценных» камней с повышенной ответственностью их оборота с нарушением правил, выглядит как протекционистская мера в отношение бизнеса отдельно взятых компаний, таковую лицензию уже имеющих. Фактическими выгодоприобретателями от введения предлагаемого списка являются 9 компаний, имеющих добычные лицензии на берилл и турмалин, которые получат необоснованную законодательную поддержку своей операционной деятельности – благодаря усиленной ответственности за оборот камней из предлагаемого списка, добываемых без добычных лицензий, можно прогнозировать некоторое повышение рентабельности деятельности этих компаний.

Согласно данным Российского федерального геологического фонда «Росгеолфонд» (<https://www.rfgf.ru/license/index.php>), на 14.02.2017 года лицензии, добычные лицензии на данные минералы в более-менее ювелирном виде имели нижеследующие компании.

По бериллу – несколько лицензий фактически у 9 структур (с учетом аффилированности):

- в Уральском регионе - Калининградский янтарный комбинат – несколько лицензий на структуры в организационно-правовых формах АО, ГУП и УГП; ОАО Малышевское рудоуправление (МРУ); ООО Уральский горнодобывающий рудник; ООО Научно-производственное предприятие АМИ-САЙЕНС.

- в Забайкальском крае – Турмалхан - несколько лицензий на структуры в организационно-правовых формах ООО, ЗАО; ООО Забайкальские минералы; ООО Технология, ООО Геологоразведочное предприятие Кристалл-Инвест, ОАО Забайкальский ГОК.

- в Бурятии - ООО ЯРУУНА ИНВЕСТ.

По турмалину – несколько лицензий у тех же структур, что и по бериллу, все в Забайкальском крае:

- Турмалхан - несколько лицензий на структуры в организационно-правовых формах ООО, ЗАО, АООТ; ООО Забайкальские минералы; ООО Технология, ООО Геологоразведочное предприятие Кристалл-Инвест.

С учетом масштабов перечисленных предприятий, можно уверенно утверждать, что 99% выгоды от введения предлагаемого списка получит только одна отдельно компания - Калининградский янтарный комбинат. Иными словами, законодательная норма выстроена в интересах бизнеса одного отдельно взятого субъекта хозяйственной деятельности.

Следует разделять понятия добычи камней из формируемого списка «полудрагоценных» камней, и сбора их образцов для минералогических коллекций. Текст статьи 7.5. КоАП РФ не позволяет дифференцировать ответственность, например, за хранение «самовольно добытого» и «самовольно подобранного с земли (собранного) минерала соответствующего наименования. А понятие «цель сбыта» ставит под удар статьи 7.5. КоАП РФ всех законопослушных приобретателей минералов данных наименований (коллекционеров, приобретавших их на многочисленных легально проводимых ярмарках, развалах, выставках и т.д.) в случае, если их владелец-коллекционер захочет со временем их продать. В силу отсутствия особых условия оборота данных минералов на момент их приобретения, у владельцев образцов данных камней, как правило, нет никаких документов, подтверждающих их «не самовольную» добычу.

Сравнение раннего и действующего текстов статье 7.5. КоАП РФ показывает введение особого регулирования с повышенной ответственностью товара, ранее не имевшего такого регулирования:

СТАРАЯ РЕДАКЦИЯ: «Самовольная добыча янтаря **из месторождений, на которых сбор янтаря запрещен, или из мест его промышленной разработки**, а равно сбыт незаконно добытого янтаря в натуральном и (или) переработанном виде без наличия разрешения (лицензии) - …»;

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ: «Самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней, **либо транспортировка или хранение в целях сбыта** незаконно добытых янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней в натуральном или переработанном виде, либо сбыт незаконно добытых янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней **в натуральном или переработанном виде**, если такие действия не содержат уголовно наказуемого деяния, - …».

Если в прежней редакции Статьи 7.5. КоАП речь шла только о самовольной добыче, то в новой редакции – также и о транспортировке или хранении с целью сбыта. Но хранение перечисленных камней могло начаться у субъектов рынка и до введения новой редакции, меняющей правила, однако никаких оговорок на этот счет в статье нет.

Кроме того, если в прежней редакции Статьи 7.5. речь идет о самовольной добыче «из месторождений, на которых сбор … запрещен, или из мест … промышленной добычи», что логично, то в новой редакции не предусмотрено никаких уточнений.

Важно отметить, что Статья 7.5. КоАП РФ не устанавливает различий между добросовестными приобретателями, возможно, самовольно добытых минералов перечисленных в списке наименований, и лицами (юридическими и физическими), реально осуществлявшими добычу этих камней без добычных лицензий или осознанно скупавшими самовольно добытые минералы из списка.

Сам факт введения наказания по Статье 7.5. КоАП РФ не только за осуществление самовольной добычи, но и за простое хранение и транспортировку «самовольно добытых» камней «с целью сбыта» из предлагаемого списка делает применение статьи 7.5. КоАП РФ крайне коррупциогенно опасной.

Необходимо обратить внимание на то, что смена характера оборота так называемых «полудрагоценных» камней со свободного их оборота на оборот с повышенной ответственностью происходит без каких-либо законодательных оговорок на освобождение от ответственности за хранение и транспортировку камней «с целью сбыта», добытых или приобретенных до даты введения данной нормы.

Приведенные в обосновании введения списка экономические параметры (по стоимости бериллов и турмалинов) можно сопоставить с утверждением, что «цена легкового автомобиля может достигать 3,38 млрд. рублей», основываясь на факте единичной продажи в 2016 году в Лондоне раритетного Феррари 250 ГТО 1963 года выпуска. Никогда на территории Российской Федерации не находили турмалины, которые можно было бы реально продать в ограненном виде по цене даже на за обозначенные в пояснительной записке 5000, а хотя бы за 500 долларов США за карат. Цена 5000 долларов за карат реальная для единственной разновидности турмалина Параиба, в крайне малых количествах добываемого на единственном в мире бразильском месторождении. Ошибка в обосновании уровня цен здесь более, чем в сто раз, и все остальное в экономическом обосновании введения списка является аналогичным заблуждением.

Реальные экономические показатели оборота так называемых «полудрагоценных» камней выглядят следующим образом: экспорт из России всех без исключения наименований так называемых «полудрагоценных» камней в позиции ТН ВЭД 710399, включая янтарь и нефрит (а не только бериллов и турмалинов), составил всего 4,5 миллиона долларов США.

Эта величина экспорта так называемых «полудрагоценных камней» ничтожна в масштабах не только российской экономики, но и экспорта в сфере драгоценных камней – она составляет менее 0,1% от российского экспорта алмазов.

Выводы:

1. С учетом несовершенства техники изложения Статьи 7.5. КоАП РФ, и опасности резкого повышения коррупциогенности ее применения, рекомендуется вплоть до введения корректировки редакции данной статьи КоАП не устанавливать и не вводить никаких перечней так называемых «полудрагоценных камней.

2. Рекомендуется обратить внимание не необходимость скорейшей корректировки Статьи 7.5. КоАП РФ для ее приведения в соответствие с запросами общества и реальными потребностями государства.