



ФКУ ПРОБИРНАЯ ПАЛАТА



РОСФИНМОНИТОРИНГ

ОТЧЕТ О СЕКТОРАЛЬНОЙ ОЦЕНКЕ РИСКОВ ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЯ) ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ТЕРРОРИЗМА С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СЕКТОРА ДРАГОЦЕННЫХ МЕТАЛЛОВ И ДРАГОЦЕННЫХ КАМНЕЙ

Публичный отчет

Одобрено на заседании
Общественного экспертного совета
при ФКУ «Пробирная палата»

_____ 2018 года

Утверждено решением МВК
по ПОД/ФТ/ФРОМУ

25 января 2019 года

/2018

СОДЕРЖАНИЕ

Наименование Раздела	№ стр.
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

Вопросы проведения операций и сделок с драгоценными металлами и драгоценными камнями регулируются Федеральным законом от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 01.10.2015 № 1052 организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие операции с ДМДК, с учетом установленных исключений¹, подлежат постановке на специальный учет в ФКУ «Пробирная палата России» (далее – Пробирная палата).

Кроме того, определенные категории субъектов подлежат лицензированию, в частности, субъекты, осуществляющие добычу драгоценных металлов. При этом аффинажные предприятия могут осуществлять свою деятельность только при условии их включения в перечень уполномоченных предприятий, определяемый Правительством Российской Федерации.

Сектор ДМДК является достаточно неоднородным, как по масштабам, так и по видам деятельности его участников, что отражается на существенных различиях в уровнях риска ОД/ФТ в разных сегментах рынка.

В течение последних 5 лет количество субъектов, состоящих на специальном учете, превышает 42 тыс. юридических лиц и индивидуальных предпринимателей².

Необходимо отметить, что не все организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие операции с ДМДК, относятся к субъектам законодательства о противодействии отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее – ПОД/ФТ).

С учетом исключений³, на конец 2017 года субъектами ПОД/ФТ являлось около 28 тыс. организаций и индивидуальных предпринимателей, совершающих операции с ДМДК.

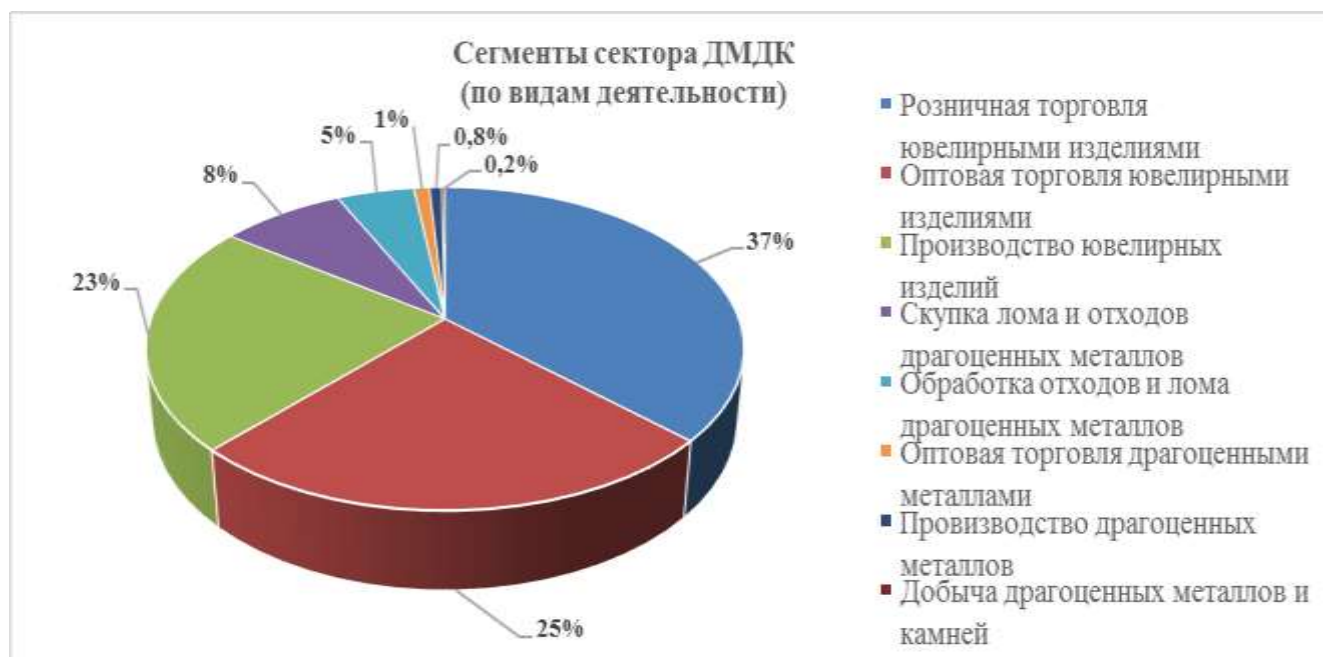
По видам экономической деятельности сектор можно сегментировать на следующие группы⁴:

² Без учета их территориально обособленных подразделений.

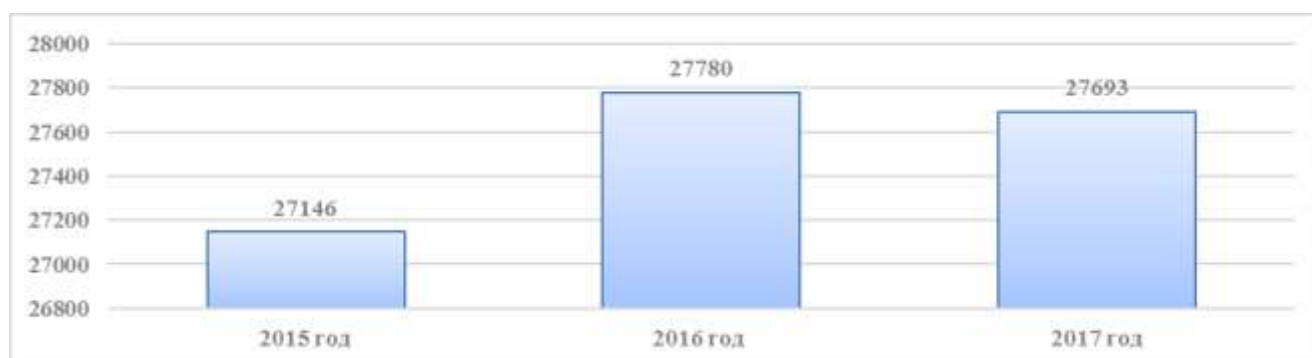
³ Например, под требования от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» непосредственно не подпадает деятельность, связанная с куплей-продажей драгоценных металлов, их химических соединений, драгоценных камней в медицинских, научно-исследовательских целях либо в составе готовых инструментов, приборов, оборудования и изделий производственно-технического назначения.

⁴ По данным Департамента государственного регулирования в сфере производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней и валютного контроля Министерства финансов Российской Федерации.

¹ Исключения определены пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 01.10.2015 № 1052.



На диаграмме приведены статистические данные о динамике количества участников сектора ДМДК, являющихся субъектами ПОД/ФТ



Отмечается, что 90% участников сектора ДМДК – это микро- и малые предприятия, только 10% участников являются средними и крупными предприятиями⁵.

Для сектора ДМДК характерно доминирование определенных регионов, исходя из географических, климатических и исторических факторов.

Например, большинство добывающих предприятий расположены на территории Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, в то время как около 60% всех ювелирных изделий из золота и 53% всех ювелирных изделий из серебра в Российской Федерации произ-

водятся на территории Центрального федерального округа (Костромская область).

В соответствии с п. 3 ст. 13 Федерального закона от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» Пробирная палата осуществляет полномочия по контролю за субъектами сектора ДМДК, предусмотренные указанным законом, а также ст. 7 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

⁵ Исходя из критериев, установленных Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»

Надзорная деятельность Пробирной палаты основывается на использовании риск-ориентированного подхода. В отношении субъектов, в деятельности которых выявлен высокий риск ОД/ФТ, уделяется повышенное внимание как при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, так и при организации профилактических и корректирующих мероприятий.

При осуществлении надзора за субъектами высокого риска ОД/ФТ проводятся плановые и внеплановые выездные проверки их деятельности, в случае выявления признаков преступлений соответствующие материалы направляются в правоохранительные органы.

В отношении субъектов среднего уровня риска ОД/ФТ осуществляются профилактические мероприятия, а также может осуществляться документарная проверка.

Субъекты с низким уровнем риска ОД/ФТ подлежат текущему мониторингу, при необходимости проводится адресный запрос документов.

В отношении субъектов всех категорий риска ОД/ФТ проводятся комплексные обучающие мероприятия, даются как адресные, так и обобщенные разъяснения по отдельным вопросам исполнения законодательства о ПОД/ФТ.

ХАРАКТЕРИСТИКА УГРОЗ



Повышенный уровень

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

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

Проведена оценка угрозы вовлечения субъектов сектора в «теневые» группы, использующие типологии ОД/ФТ.

Сектор характеризуется, в целом, повышенным уровнем криминализованности.

По данным Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2016 году было зарегистрировано 102 уголовных дела, связанных с использованием инфраструктуры сектора ДМДК.

Большая часть уголовных дел (74%) связана с незаконным оборотом драгоценных металлов, природных драгоценных камней или жемчуга⁶.

При этом 86% зарегистрированных преступлений были совершены на территории Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, что объясняется тем, что на указанной территории добывается большая часть драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации.

В отношении региональной специфики рассматриваемых угроз сектора необходимо добавить, что в Центральном федеральном округе, являющимся лидером по производству ювелирных изделий в Российской Федерации, по данным Генеральной Прокуратуры Российской Федерации в 2016 году было возбуждено 27 уголовных дел, связанных с драгоценными металлами и драгоценными камнями.

Основным видом преступлений с использованием инфраструктуры сектора выступает незаконный оборот драгоценных металлов (ст. 191 Уголовного кодекса Российской Федерации, далее - УК РФ), незаконный аффинаж драгоценных металлов и драгоценных камней (ст. 192 УК РФ), уклонение от уплаты налогов в бюджет (ст. 199 УК РФ), а также контрабанда стратегически важных товаров и ресурсов (ст. 226.1 УК РФ).

Основными угрозами сектора ДМДК являются:

- хищение бюджетных денежных средств путем незаконного возмещения НДС.

Сектор ДМДК используется для оптимизации налогообложения, чему способствуют различные налоговые режимы, которые могут применяться как субъектами, так и его контрагентами.

Цель - уход от уплаты в бюджет НДС с последующим незаконным его возмещением, путем создания цепочки из нескольких фирм-посредников, имеющих признак номинальных структур, не исполняющих своих налоговых обязательств, а также формирования искусственного документооборота по приобретению лома драгметаллов при фактическом приобретении слитков.

С целью недопущения незаконной оптимизации налогообложения и возмещения НДС из бюджета, контроль в данной сфере обеспечивает ФНС России;

- незаконный аффинаж драгоценных металлов.

В 2015 году в законодательство Российской Федерации⁷ была введена норма об обязательной сдаче на аффинаж лома и отходов драгоценных металлов, за исключением лома и отходов, собранных на собственном производстве.

Предпринятая мера позволила в 6,5 раз увеличить количество лома ювелирных изделий, поступающих на аффинаж, с 2 т в 2014 году до 13 т в 2016 году. Тем не менее, вопрос незаконного аффинажа нельзя назвать окончательно решенным, о чем свидетельствуют возбужденные уголовные дела, связанные с незаконным аффинажем;

⁶ Ст. 191 Уголовного кодекса Российской Федерации

⁷ Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»

- *незаконный ввоз драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них.* Одним из проявлений данной угрозы является использование физических лиц для незаконного ввоза и вывоза драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них на территорию Российской Федерации.

Кроме того, отмечается угроза, связанная со скупкой лома и отходов драгоценных металлов. Субъекты, осуществляющие данный вид деятельности, выступают первым звеном в цепи по легализации драгоценных металлов сомнительного происхождения (незаконно добытых, похищенных, а также незаконно ввезенных на территорию Российской Федерации). Выявлялись случаи сдачи ювелирных изделий, а также распиленных слитков драгоценных металлов под видом лома драгоценных металлов и изделий из них.

Данная ситуация осложняется простотой входа на данный рынок, поскольку в настоящее время не установлено обязательного лицензирования либо предъявление каких-либо дополнительных требований к осуществлению данного вида деятельности.

Потенциальной угрозой в целях ФТ может быть продажа (перепродажа) металлов и камней, позволяющая получить денежные средства в наличной форме для дальнейшего использования в террористических целях.

Вывод: *отмечается повышенный уровень угрозы совершения характерных предикатных правонарушений в секторе: использование нелегальных и полуправовальных способов ухода от уплаты налогов, в том числе НДС, незаконная добыча драгоценного металла, незаконный аффинаж и контрабанда драгоценных камней.*

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.

Проведена оценка уязвимости сектора на предмет удобства и видимости каналов, позволяющих реализоваться угрозам.

Результаты мониторинга сектора и проверочной деятельности Пробирной палаты показывают, что основными причинами допускаемых субъек-

тами сектора нарушений обязательных требований являются недостаточное знание (понимание) нормативных правовых актов в сфере ПОД/ФТ и (или) несвоевременное ознакомление с внесенными в них изменениями.

Табл. Основные нарушения, выявленные по результатам проверок

Возбужденные дела об АП в соответствии с ч.1, 2 ст. 15.27 КоАП РФ
Нарушение порядка и сроков предоставления сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю, и сведений о подозрительных операциях
Отсутствие Правил внутреннего контроля (далее – ПВК) / Несоответствие ПВК требованиям законодательства Российской Федерации о ПОД/ФТ
Отсутствие СДЛ, ответственного за реализацию правил внутреннего контроля/ Несоответствие СДЛ квалификационным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации о ПОД/ФТ

Государством ведется работа по совершенствованию нормативно-правовых актов в сфере оборота ДМДК, в том числе в части введения специального учета субъектов отрасли, расширения арсенала административных полномочий контрольно-надзорного органа, а также применения мер ответственности за нарушения указанных требований (пересмотр структуры и размера санкций, предусмотренных КоАП РФ).

Отмечается умеренный уровень исполнения законодательства о ПОД/ФТ субъектами сектора, что подтверждается результатами дистанционного мониторинга и проверочных мероприятий в отношении субъектов сектора. При этом доля существенных нарушений требований законодательства о ПОД/ФТ (количество субъектов, привлеченных к ответственности по ч. 2 и ч. 3 ст. 15.27 КоАП РФ), выявленных в ходе проведенных проверок, незначительна, составляет менее 10%.

Вместе с тем существенной уязвимостью сектора выступает относительная легкость доступа на рынок субъектов, осуществляющих скупку лома и отходов драгоценных металлов, а также обработку лома и отходов драгоценных металлов. Данный сегмент сектора является наиболее проблемным с точки зрения соблюдения требований законодательства Российской Федерации, в том числе о ПОД/ФТ.

Кроме того, с учетом того, что покупателями ювелирных изделий, особенно класса «премиум», могут быть публичные должностные лица (далее – ПДЛ), в том числе иностранные, уязвимости выражаются в неприменении продавцом повышенных мер контроля.

Изделия из драгоценных металлов и драгоценных камней и лом таких изделий обладают высокой ликвидностью. С учетом относительно высокой стоимости драгоценных металлов и драгоценных камней, компактной формы, возможности перемещения и перепродажи в любом регионе Российской Федерации и другой страны

мира, существует потенциальная вероятность использования данного сектора для перемещения денежных средств для финансирования терроризма.

Кроме того, продажа металлов и камней позволяет получить денежные средства в наличной форме для дальнейшего использования в террористических целях

Вывод: в целом сектор характеризуется умеренным уровнем законопослушности, информированности о рисках ОД/ФТ и мерах по их минимизации, что обусловлено недостаточным уровнем исполнения «антиотмывочного» законодательства участниками отдельных сегментов сектора, а также необходимостью совершенствования мер ответственности и государственного контроля.

УРОВЕНЬ РИСКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СЕКТОРА В СХЕМАХ ОД/ФТ



Повышенный уровень

Сопоставление результатов оценки угроз и уязвимостей позволило классифицировать риск использования субъектов сектора в схемах ОД/ФТ, а также выработать меры воздействия.

Сектор характеризуется повышенным уровнем риска в силу ряда причин. Уязвимость сектора обусловлена недостаточным уровнем исполнения «антиотмывочного» законодательства участниками отдельных сегментов сектора, а также необходимостью совершенствования мер ответственности и государственного контроля. Повышенный уровень угрозы обусловлен совершенными предикатными правонарушениями с участием субъектов сектора (использование нелегальных и полуправовальных способов ухода от уплаты налогов, в том числе НДС, незаконная добыча драгоценного металла, незаконный аффинаж и контрабанда драгоценных камней).

В наибольшей степени риски вовлечения в схемы ОД проявляются в сегментах, осуществляющих:

- розничную торговлю ювелирными изделиями, в особенности класса «премиум». Изделия данного класса отличаются высокой ценой и уникальностью, что делает их перепродажу более выгодной, чем обычных ювелирных изделий. Кроме того, потенциальными покупателями именно этой категории изделий могут быть ПДЛ. Доля субъектов, осуществляющих розничную торговлю ювелирными изделиями, составляет около 37%;

- скупку лома и отходов драгоценных металлов, а также обработку лома и отходов драгоценных металлов. Наиболее проблемным с точки зрения ПОД/ФТ является вопрос происхождения лома и отходов драгоценных металлов, приобретаемых такими субъектами. Выявлялись случаи,

когда под видом лома сдавались неповрежденные ювелирные изделия. Правонарушениям способствует отсутствие необходимости лицензирования данной деятельности (в отличие от деятельности по сбору лома и отходов черных и цветных металлов). Доля субъектов, осуществляющих указанную деятельность, составляет 13%.

При этом преимущественно риск вовлечения в противоправные схемы приходится на сегмент малого и микропредпринимательства, который составляет 90% рынка (правонарушения с их участием не имеют существенного распространения и значительных последствий, в силу небольших объемов сделок).

Отмечается низкий риск использования драгоценных металлов и драгоценных камней для финансирования терроризма.

Масштаб сектора, наличие выявленных угроз и обозначенных уязвимостей, носящих существенный институциональный характер, формируют в среднем **повышенный** уровень риска ОД и **низкий** уровень риска ФТ.

Вывод: в соответствии с проведенной оценкой сделан вывод об **повышенном** уровне угрозы, **умеренном** уровне уязвимости, и, как следствие, **повышенном** уровне риска использования субъектов сектора для целей ОД и **низком** уровне риска ФТ.

МЕРЫ ПО СНИЖЕНИЮ РИСКОВ

МЕРЫ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА И НАДЗОРНОГО РЕАГИРОВАНИЯ

В настоящее время ведется активная работа по совершенствованию нормативно-правовых актов сфере оборота ДМДК, в том числе в части введения специального учета субъектов отрасли, расширения арсенала административных полномочий контрольно-надзорного органа, а также применения мер ответственности за нарушения указанных требований (пересмотр структуры и размера санкций, предусмотренных КоАП РФ) и др.

Реализуется План создания интегрированной информационной системы в сфере контроля за оборотом ДМДК на всех этапах их оборота, предусматривающей следующий функционал:

- учет участников рынка и оперативное получение актуальной и полной информации об их деятельности;
- механизм прослеживаемости драгоценных металлов и драгоценных камней;
- отдельный налоговый и таможенный учет операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями;
- маркировку ювелирных изделий и драгоценных камней.

Пробирная палата и Росфинмониторинг развивают и реализовывают новые формы информационного взаимодействия, в частности, используя функциональные возможности Личного кабинета субъектов сектора на официальном сайте Росфинмониторинга.

Планируется изменить порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) за оборотом ДМДК, в том числе в части касающейся лицензирования отдельных видов деятельности, связанной с их оборотом.

Введение лицензирования скупок лома и отходов драгоценных металлов позволит закрыть данный рынок для субъектов, осуществляющих незаконные операции с ДМДК, что положительно повлияет не только на сами скупки, но и на весь сектор ДМДК, лишив его недобросовестных участников первого звена в цепи легализации драгоценных металлов сомнительного происхождения.

Москва, 2018