ПРОЕКТ

Приложение

к приказу

Министерства финансов

Российской Федерации

от\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ г. № \_\_\_\_

**Обзор обобщения и анализа Министерством финансов Российской Федерации правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности при осуществлении федерального государственного пробирного надзора в 2018 году**

Глава I. Общие положения

1. Обзор обобщения и анализа Министерством финансов Российской Федерации правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности при осуществлении федерального государственного пробирного надзора в 2018 году (далее – Обзор, обобщение и анализ практики) проведен во исполнение пункта 3 части 2 статьи 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц
и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и в соответствии
с Порядком организации работы в Министерстве финансов Российской Федерации по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности при осуществлении федерального государственного пробирного надзора, утвержденным приказом Министерства финансов Российской Федерации от 31.01.2017 г. № 87.

2. Целью обобщения и анализа практики является обеспечение единства практики применения требований, установленных международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области производства, использования и обращения драгоценных металлов, а также добычи
(в части сортировки, первичной классификации и первичной оценки драгоценных камней), использования и обращения драгоценных камней (далее – обязательные требования)[[1]](#footnote-1).

3. В соответствии с пунктом 4 Правил осуществления федерального государственного пробирного надзора, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 1355
(далее – Правила № 1355), федеральный государственный пробирный надзор осуществляется Министерством финансов Российской Федерации, а также федеральным казенным учреждением «Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации» и федеральным казенным учреждением «Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России) при Министерстве финансов Российской Федерации» (далее – соответственно ФКУ «Пробирная палата России», Гохран России).

4. Согласно пункту 5 Правил № 1355 при осуществлении федерального государственного пробирного надзора Министерство финансов Российской Федерации осуществляет, в том числе мониторинг результатов и эффективности федерального государственного пробирного надзора.

5. В соответствии с пунктом 6 Правил № 1355 при исполнении государственной функции по осуществлению федерального государственного пробирного надзора на ФКУ «Пробирная палата России»
и Гохран России возлагается проведение анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями производства, использования, обращения драгоценных металлов в любом состоянии и виде, а также сортировки, первичной классификации
и первичной оценки драгоценных камней, их использования и обращения.

6. Обобщение и анализ практики направлены на:

формирование единства практики применения Министерством финансов Российской Федерации, ФКУ «Пробирная палата России»
и Гохраном России федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих деятельность в сфере производства, использования и обращения драгоценных металлов
и драгоценных камней;

определение типичных нарушений обязательных требований
и подготовку предложений по реализации профилактических мероприятий для их предупреждения;

выявление устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, подготовку и внесение предложений по их устранению;

выявление других проблемных вопросов правоприменительной практики при осуществлении Министерством финансов Российской Федерации, Гохраном России и ФКУ «Пробирная палата России» федерального государственного пробирного надзора для подготовки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

7. При реализации функции федерального государственного пробирного надзора Министерство финансов Российский Федерации, ФКУ «Пробирная палата России» и Гохран России руководствуются следующими нормативными правовыми актами:

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП);

Федеральным законом от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (далее – Закон № 41-ФЗ);

Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;

Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»
(далее – Закон № 294-ФЗ);

 Федеральным законом от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» (далее – Закон № 102-ФЗ);

постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 1998 г. № 972 «Об утверждении Порядка работы организаций, осуществляющих аффинаж драгоценных металлов, и перечня организаций, имеющих право осуществлять аффинаж драгоценных металлов»
(далее – Порядок работы аффинажных организаций № 972);

постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1998 г. № 1419 «Об утверждении Порядка совершения операций
с минеральным сырьем, содержащим драгоценные металлы, до аффинажа»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1999 г. № 372 «О сертификации драгоценных металлов, драгоценных камней и продукции из них»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2000 г. № 731 «Об утверждении Правил учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней и продукции из них, а также ведения соответствующей отчетности» (далее – Правила учета и хранения ДМДК
№ 731);

постановлением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2001 г. № 233 «Об утверждении Правил реализации на внутреннем рынке алмазов специальных размеров массой 10,8 карата и более»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2007 г. № 65 «О размерах государственной пошлины за совершение действий федеральным казенным учреждением «Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2015 г. № 1052 «О ведении специального учета юридических лиц
и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции
с драгоценными металлами и драгоценными камнями» (вместе с «Правилами ведения специального учета юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями») (далее – Правила ведения специального учета № 1052);

постановлением Правительства Российской Федерации от 21 октября 2015 г. № 1127 «Об утверждении Правил регистрации, изготовления именников, а также постановки и уничтожения их оттисков»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2015 г. № 1137 «Об утверждении Правил сортировки, первичной классификации и первичной оценки драгоценных камней»
(далее – Правила сортировки драгоценных камней № 1137);

постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 1356 «О режиме постоянного государственного надзора
на производственных объектах аффинажных организаций и организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней» (вместе с «Положением о режиме постоянного государственного надзора на производственных объектах аффинажных организаций и организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней») (далее – постановление Правительства № 1356, Положение о режиме постоянного государственного надзора № 1356);

постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2016 г. № 394 «Об опробовании, анализе и клеймении ювелирных и других изделий из драгоценных металлов»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Правила подготовки ежегодных планов № 489);

приказом Министерства финансов Российской Федерации от 20 декабря 2007 г. № 141н «Об утверждении Порядка отбора и реализации контрольных партий природных алмазов» (далее – Порядок отбора и реализации контрольных партий ДК № 141н);

приказом Министерства финансов Российской Федерации от 22 января 2015 г. № 14н «Об утверждении Порядка определения лимитной оценки алмазов специальных размеров массой 10,80 карата и более»;

приказом Министерства финансов Российской Федерации от 28 марта 2016 г. № 34н «Об утверждении формы и порядка ведения журнала постоянного государственного надзора на производственных объектах аффинажных организаций и организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней»;

приказом Министерства финансов Российской Федерации от 28 мая 2016 г. № 35н «Об утверждении Порядка формирования контрольно-арбитражных образцов драгоценных камней»;

приказом Министерства финансов Российской Федерации от 20 мая 2016 г. № 69н «Об утверждении Порядка отбора проб драгоценных камней для проведения экспертизы»;

приказом Министерства финансов Российской Федерации от 12 июля 2016 г. № 112н «Об утверждении Административного регламента исполнения федеральным казенным учреждением «Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России) при Министерстве финансов Российской Федерации» государственной функции по осуществлению федерального государственного пробирного надзора посредством установления режима постоянного государственного надзора в отношении производственных объектов организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней» (далее – Административный регламент № 112н);

приказом Министерства финансов Российской Федерации от 28 декабря 2017 г. № 1385 «Об утверждении графиков проведения в 2018 году уполномоченными лицами федерального казенного учреждения «Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России) при Министерстве финансов Российской Федерации» мероприятий по контролю на производственных объектах организаций, указанных в пункте 2 перечня производственных объектов аффинажных организаций и организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней,
в отношении которых устанавливается режим постоянного государственного надзора, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 1356» (далее – Графики № 1385);

приказом Министерства финансов Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1168 «Об утверждении графиков проведения в 2018 году уполномоченными лицами федерального казенного учреждения «Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации» мероприятий по контролю на производственных объектах организаций, указанных в пункте 1 перечня производственных объектов аффинажных организаций и организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней, в отношении которых устанавливается режим постоянного государственного надзора, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 1356» (далее – Графики № 1168);

приказом Министерства финансов Российской Федерации от 9 декабря 2016 г. № 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» (далее – Инструкция о порядке учета и хранения ДМДК № 231н);

приказом Министерства финансов Российской Федерации от 31 января 2017 г. № 13н «Об утверждении административного регламента исполнения федеральным казенным учреждением «Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации» государственной функции по осуществлению федерального государственного пробирного надзора посредством установления режима постоянного государственного надзора в отношении производственных объектов аффинажных организаций, а также проведения плановых
и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Административный регламент № 13н);

приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30 июля 2018 г. № 1675 «Об обзоре обобщения и анализа Министерством финансов Российской Федерации правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности при осуществлении федерального государственного пробирного надзора в 2017 году» (далее – Обзор правоприменительной практики в 2017 году);

 приказом Министерства финансов Российской Федерации от 25 марта 2019 г. № 132 «Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации Министерством финансов Российской Федерации, федеральным казенным учреждением «Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России) при Министерстве финансов Российской Федерации» и федеральным казенным учреждением «Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации» на 2019 год» (далее – Программа профилактики на 2019 год).

Глава II. Правоприменительная практика соблюдения

обязательных требований

8. В соответствии с пунктом 6 Правил № 1355 Гохраном России и ФКУ «Пробирная палата России» осуществляются:

постоянный государственный надзор:

а) на производственных объектах аффинажных организаций
(далее – аффинажные организации) – ФКУ «Пробирная палата России»;

на производственных объектах организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней (далее – организации в сфере ДК) – Гохраном России;

б) организация и проведение плановых и внеплановых проверок соблюдения обязательных требований юридическими лицами
и индивидуальными предпринимателями (далее соответственно – плановые проверки, внеплановые проверки, отдельные мероприятия по контролю, контрольные мероприятия).

9. Перечень производственных объектов аффинажных организаций
и организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию
и первичную оценку драгоценных камней, в отношении которых устанавливается режим постоянного государственного надзора
(далее – Перечень организаций), утвержден постановлением Правительства
№ 1356.

Правоприменительная практика законодательства

при проведении постоянного государственного надзора Гохраном России

10. В Перечень организаций, в отношении которых предусматривается осуществление Гохраном России постоянного государственного надзора, включены следующие организации в сфере ДК:

акционерная компания «АЛРОСА» (публичное акционерное общество) (далее – АК «АЛРОСА»);

акционерное общество «Калининградский янтарный комбинат» (далее – АО «Калининградский янтарный комбинат»);

акционерное общество «Архангельское геологодобычное предприятие» (далее – АО «АРХАНГЕЛЬСКГЕОЛДОБЫЧА»);

публичное акционерное общество «Севералмаз» (далее – ПАО «Севералмаз»).

11. В 2018 году в соответствии с Графиками № 1385 уполномоченными лицами Гохрана России проведено 5 210 проверок и отдельных мероприятий по контролю на следующих производственных объектах организаций в сфере ДК, указанных в пункте 10 Обзора:

центр сортировки алмазов АК «АЛРОСА» (далее – ЦСА АК «АЛРОСА» (ПАО), г. Мирный;

филиал АК «АЛРОСА» «Единая сбытовая организация АЛРОСА» (далее – «ЕСО АЛРОСА»), г. Москва;

филиал АК «АЛРОСА» «Якутское предприятие по торговле алмазами АК «АЛРОСА» (далее – «ЯПТА АК «АЛРОСА»), г. Якутск;

предприятие «Коммерал» АК «АЛРОСА», г. Мирный;

обособленное подразделение АО «Калининградский янтарный комбинат» (далее – ОП АО «Калининградский янтарный комбинат»), пос. Малышева Свердловской области;

цех сортировки алмазов ПАО «Севералмаз» (далее – ЦСА ПАО «Севералмаз»), г. Архангельск;

отдел предварительной сортировки алмазов АО «АРХАНГЕЛЬСКГЕОЛДОБЫЧА» (далее – ОПСА АО «АРХАНГЕЛЬСКГЕОЛДОБЫЧА»), г. Архангельск;

Управление по работе с ценностями Госфонда Гохрана России (далее – Управление Госфонда).

 12. По результатам проведения проверок и отдельных мероприятий по контролю в соответствии с положениями Административного регламента № 112н составлено 3 349 актов (далее – акты), выдано 15 предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований (далее – Предписания). Из результатов обобщения материалов актов следует, что в большинстве случаев организациями в сфере ДК допускаются нарушения:

а) обязательных требований, установленных пунктом 7 Правил учета и хранения ДМДК № 731, в части учета драгоценных камней при проведении их сортировки, первичной классификации и первичной оценки (выдано три предписания должностным лицам «ЕСО АЛРОСА»);

б) обязательных требований, установленных пунктами 7, 8, 10 Правил сортировки драгоценных камней № 1137, касающиеся формирования рабочих образцов, определения классификационных характеристик и оформления результатов сортировки и оценки алмазов (выдано два предписания должностным лицам «ЯПТА АК «АЛРОСА»);

 в) обязательных требований, установленных пунктом 4 Правил сортировки драгоценных камней № 1137, касающиеся несоответствия сортировки и первичной классификации отдельных алмазов нормативно-техническим документам производственных объектов организаций в сфере ДК (выдано четыре предписания должностным лицам «ЕСО АЛРОСА» и Управлению Госфонда);

г) обязательных требований, установленные пунктами 5, 6 и 8 Порядка отбора и реализации контрольных партий ДК № 141н, в части несоответствия сортировки и первичной классификации отдельных алмазов, а также представительности и размера контрольных партий по отношению к основным партиям экспортных массивов (выдано четыре предписания должностным лицам «ЕСО АЛРОСА»);

д) обязательных требований, установленных статьей 13 Закона № 102-ФЗ, в части своевременности представления средств измерений на поверку (выдано предписание должностному лицу «ЯПТА АК «АЛРОСА»).

Анализ обстоятельств совершения должностными лицами организаций в сфере ДК отмеченных нарушений показывает возможность их устранения посредством организации и проведения мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований, во исполнение положений статьи 8.2. Закона № 294-ФЗ.

Профилактические мероприятия Гохрана России

13. В целях предупреждения в организациях в сфере ДК нарушений обязательных требований в соответствии с программой профилактики нарушений обязательных требований в 2018 году, утвержденной первым заместителем руководителя Гохрана России 15 декабря 2017 года (далее – Программа профилактики), проведены следующие мероприятия:

в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте Гохрана России www.gokhran.ru размещены нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования, соблюдение которых проверяется при осуществлении постоянного государственного надзора;

руководителям производственных объектов организаций в сфере ДК направлено 63 письменных уведомления с информацией об отдельных необработанных природных драгоценных камнях, классификационные характеристики и оценка которых скорректированы в процессе проведения мероприятий по контролю по проверке соответствия классификационных характеристик и оценки необработанных драгоценных камней, определенных при сортировке, первичной классификации и первичной оценке, нормативным правовым актам, нормативно-техническим документам. Корректировка классификационных характеристик необработанных драгоценных камней осуществлялась непосредственно при проведении мероприятий по контролю путем сравнения предъявленных необработанных драгоценных камней с рабочими образцами (органолептическим методом) и обусловлена особенностями зрительного восприятия драгоценных камней экспертами в различные временные периоды. Общее изменение прейскурантной стоимости составило 1,86 млн долл. США (в сравнении с результатами 2017 года незначительное увеличение на 0,27 млн долл. США);

по результатам осуществления постоянного государственного надзора проведены информационные встречи с руководителями и представителями организаций в сфере ДК, в ходе которых в целях предотвращения типичных нарушений обязательных требований рекомендовано усилить контроль за соблюдением порядка отбора контрольных партий алмазов, за качеством определения классификационных характеристик драгоценных камней, а также предложено проводить выборочные проверки структуры рабочих образцов.

Незначительное число выданных предписаний по отношению к количеству составленных актов по результатам проведения проверок и отдельных мероприятий по контролю (15 и 3 349 соответственно) позволяет сделать вывод о достаточной эффективности примененной Гохраном России в 2018 году программы профилактики.

Правоприменительная практика законодательства при осуществлении постоянного государственного надзора ФКУ «Пробирная палата России»

14. В Перечень организаций, в отношении которых предусматривается осуществление ФКУ «Пробирная палата России» постоянного государственного надзора, включены следующие аффинажные организации:

акционерное общество «Приокский завод цветных металлов»
(далее – ПЗЦМ);

акционерное общество «Новосибирский аффинажный завод»
(далее – НАЗ);

акционерное общество «Щелковский завод вторичных драгоценных металлов» (далее – ЩЗВДМ);

открытое акционерное общество «Красноярский завод цветных металлов имени В.Н. Гулидова» (далее – Красцветмет);

акционерное общество «Екатеринбургский завод по обработке цветных металлов» (далее – ЕЗОЦМ);

закрытое акционерное общество «Кыштымский медеэлектролитный завод» (далее – КМЭЗ);

акционерное общество «Уралэлектромедь»;

федеральное государственное унитарное предприятие «Московский завод по обработке специальных сплавов» (далее – МЗСС);

публичное акционерное общество «Горно-металлургическая компания «Норильский никель» (далее – ГМК «Норильский никель»);

акционерное общество «Уральские Инновационные Технологии» (далее – Уралинтех).

15. При осуществлении постоянного государственного надзора проводится проверка выполнения в аффинажных организациях требований и нормативов, перечисленных в пункте 7 Положения о режиме постоянного государственного надзора № 1356, определенных Порядком работы аффинажных организаций № 972, а также соблюдения обязательных требований, установленных Правилами учета и хранения ДМДК № 731 и Инструкцией о порядке учета и хранения ДМДК № 231н.

16. В 2018 году в соответствии с Графиками № 1168 в отношении аффинажных организаций уполномоченными лицами территориальных подразделений ФКУ «Пробирная палата России» – Государственных инспекций пробирного надзора (далее – Госинспекции) проведено 229 проверок и отдельных мероприятий по контролю (в том числе 100 контрольных мероприятий, осуществляемых постоянно в течение года), по результатам которых составлено 38 актов.

Выдано 4 предписания по устранению нарушений обязательных требований, составлен 1 протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.14 КоАП.

17. Уполномоченными лицами ФКУ «Пробирная палата России» выявлены следующие основные нарушения обязательных требований, допускаемые в аффинажных организациях:

а) несоблюдение нормативных показателей содержания драгоценных металлов в газовых выбросах, сливных растворах, отходах, содержащих драгоценные металлы, образующихся в процессе производства, норм расхода драгоценных металлов при производстве продукции (например, в ПЗЦМ, КМЭЗ);

б) отсутствие анализа причин отклонений фактических показателей расходования драгоценных металлов при проведении технологических операций от нормативных, завышение утвержденных пооперационных норм расхода драгоценных металлов по статье «потери» (МЗСС, ЕЗОЦМ);

в) определение потерь драгоценных металлов с газами расчетным методом, неприменение раздельного нормирования потерь драгоценных металлов с газами и стоками (Уралинтех, ГМК «Норильский никель»);

г) применение в деятельности инструкций по учету, расходованию и хранению драгоценных металлов, положения которых не актуализированы в части организации учета драгоценных металлов, ведения документооборота в связи с произошедшими изменениями нормативных правовых актов в сфере производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, (АО «Уралэлектромедь», МЗСС, Красцветмет, НАЗ);

д) ненадлежащее оформление документов первичного учета (приемо-сдаточных документов, накладных, рабочих журналов по учету движения драгоценных металлов в структурных подразделениях аффинажных организаций) (Красцветмет, НАЗ, Уралинтех);

е) несоблюдение требований по условиям хранения драгоценных металлов, непроведение в установленные сроки инструктажа принимаемых на работу сотрудников по вопросам обеспечения сохранности драгоценных металлов (Красцветмет, НАЗ);

ж) в нарушение пункта 8 Порядка работы аффинажных организаций № 972 МЗСС применяет в производственной деятельности нормы потерь драгоценных металлов по учитываемым каналам, не согласованные с ФКУ «Пробирная палата России» с 2017 года.

18. Проведенным сопоставлением с материалами Обзора правоприменительной практики в 2017 году установлена ежегодная повторяемость должностными лицами аффинажных организаций (ПЗЦМ, КМЭЗ, МЗСС, ЕЗОЦМ, НАЗ, Уралинтех и ГМК «Норильский никель») нарушений обязательных требований, отмеченных в подпунктах «а», «б», «в», «д» пункта 17 настоящего Обзора, что может свидетельствовать (и требует проведения дополнительного предметного анализа ФКУ «Пробирная палата России»):

о невозможности соблюдения указанными аффинажными организациями установленных обязательных требований в связи с особенностями применяемых технологических процессов и оборудования в производственной деятельности;

о необходимости организации и проведения дополнительных мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований;

об избыточности установленных обязательных требований.

19. При осуществлении постоянного государственного надзора уполномоченными лицами ФКУ «Пробирная палата России» (Госинспекций) в 2018 году рассмотрено 37 проектов нормативно-технических и технических документов (далее – Проекты), представленных аффинажными организациями во исполнение пункта 8 Порядка работы аффинажных организаций № 972.

 По результатам рассмотрения ФКУ «Пробирная палата России» отказано аффинажным организациям в согласовании 17 Проектов, что составляет 46% от общего числа представленных Проектов (по результатам 2017 года показатель составлял 61%).

Решения об отказе в согласовании Проектов ФКУ «Пробирная палата России» принимались в случаях:

несоответствия положений Проектов требованиям законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих вопросы производства, использования и обращения драгоценных металлов;

неполного (недостоверного) отражения в представленных Проектах действующего порядка работы аффинажной организации с драгоценными металлами;

представления в не полном объеме документов, необходимых для проверки расчетов нормативных показателей;

неверно произведенных расчетов нормативных показателей.

Сохранение в 2017-2018 годах высокого процента принятых решений об отказе в согласовании Проектов выдвигает задачу формирования у уполномоченных лиц ФКУ «Пробирная палата России» и должностных лиц аффинажных организаций единого подхода по указанной проблематике, что предусматривается Министерством финансов Российской Федерации в 2019 году посредством издания методических рекомендаций по подготовке нормативно-технических и технических документов, составляемых аффинажными организациями, а также регламентации порядка согласования Проектов в соответствии с пунктом 8 Порядка работы аффинажных организаций № 972.

Правоприменительная практика

при организации и проведении плановых и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

20. При организации и проведении плановых и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей федеральный государственный пробирный надзор осуществляется должностными лицами Госинспекций с соблюдением процедур, установленных Административным регламентом № 13н.

21. По состоянию на 1 января 2018 года в соответствии с Правилами ведения специального учета № 1052 на специальном учете в Госинспекциях состояло 40 282 юридических лица и индивидуальных предпринимателя, осуществляющих деятельность, связанную с производством, использованием и обращением драгоценных металлов в любом состоянии и виде, а также
с использованием и обращением драгоценных камней (далее – Объекты специального учета).

В течение 2018 года произошло 8% сокращение Объектов специального учета – по состоянию на 1 января 2019 года на специальном учете в Госинспекциях значится 37 231 Объект специального учета[[2]](#footnote-2).

22. Проведение плановых проверок в отношении Объектов специального учета осуществляется на основании ежегодных планов проведения плановых проверок (далее – Ежегодный план), разрабатываемых и утверждаемых Министерством финансов Российской Федерации в соответствии с Правилами подготовки ежегодных планов № 489.

23. По данным ФКУ «Пробирная палата России» и Федеральной налоговой службы Российской Федерации 80% от общего числа Объектов специального учета относятся к субъектам малого предпринимательства, в отношении которых в соответствии с положениями части 1 статьи 26.1. Закона № 294-ФЗ в период с 1 января 2016 года по 31 декабря 2018 года введены ограничения на проведение плановых проверок.

В этой связи возможность осуществления плановых проверок в 2018 году не превышала 0,7% от общего числа Объектов специального учета.

Вследствие чего из 266 включенных в Ежегодный план и проведенных проверок – 180 проверок (или 79,7%) осуществлены в отношении воинских частей и воинских формирований, промышленных предприятий, научно-исследовательских институтов, конструкторских бюро и медицинских учреждений, то есть юридических лиц, деятельность которых ограничена сферой использования драгоценных металлов и драгоценных камней и не связана непосредственно с их производством и обращением.

24. Особенностью осуществления ФКУ «Пробирная палата России» федерального государственного пробирного надзора в 2018 году является 100% проведение плановых проверок в документарной форме в отношении включенных в Ежегодный план 266 юридических лиц в порядке, установленном статьей 11 Закона № 294-ФЗ.

25. Всего в 2018 году Госинспекциями проведено 545 мероприятий
по контролю, в том числе 279 внеплановых проверок, по результатам которых составлено 446 актов.

Руководителям (должностным лицам) проверенных юридических лиц Госинспекциями выдано 99 Предписания, оформлено 128 протоколов
об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.14 КоАП.

26. Проведенным обобщением и анализом практики на основании данных ФКУ «Пробирная палата России» выявлены следующие типичные нарушения обязательных требований, установленных Инструкцией о порядке учета и хранения ДМДК № 231н:

а) в нарушение пункта 4 юридическими лицами (индивидуальными предпринимателями) не разрабатываются и не утверждаются собственные инструкции, учитывающие специфику выполняемых ими операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями, на основании положений Инструкции о порядке учета и хранения ДМДК № 231н (по результатам 111 проверок);

б) в нарушение пункта 5 не в полном объеме осуществляется учет драгоценных металлов и драгоценных камней во всех видах и состояниях, включая драгоценные металлы и драгоценные камни, входящие в состав покупных комплектующих деталей, изделий, приборов, инструментов, оборудования, вооружения, военной техники (далее – технические материальные средства), материалов, полуфабрикатов (в том числе закупаемых за границей) и содержащиеся в ломе и отходах драгоценных металлов и отходах драгоценных камней (далее – лом и отходы), а также
в продукции из них (по результатам 312 проверок);

в) в нарушение пункта 5 не обеспечивается достоверность данных о драгоценных металлах и драгоценных камнях в составляемых формах отчетности (по результатам 430 проверок);

г) в нарушение пункта 28 не проводится ежегодная (по состоянию
на 1 января) инвентаризация драгоценных металлов при их производстве, использовании и обращении, а также в ломе и отходах, образующихся при использовании драгоценных металлов и драгоценных камней, во всех местах их хранения и использования (по результатам 223 проверок);

д) в нарушение пункта 30 в состав инвентаризационной комиссии включаются материально ответственные лица, в подотчете у которых находятся ценности, подлежащие инвентаризации (по результатам 32 проверок);

е) в нарушение пункта 38 по окончании инвентаризации не соблюдается порядок по передаче инвентаризационных описей (актов) в бухгалтерию для сличения фактических данных с данными бухгалтерского учета о наличии драгоценных металлов и драгоценных камней по каждому материально ответственному лицу (по результатам 201 проверки);

ж) в нарушение пункта 41 не обеспечивается хранение драгоценных металлов, драгоценных камней и продукции из них, а также лома и отходов, содержащих драгоценные металлы и драгоценные камни, таким образом, чтобы была обеспечена их сохранность во всех местах хранения, при производстве, переработке, использовании, обращении, эксплуатации
и транспортировке (по результатам 22 проверок);

з) в нарушение пункта 46 отсутствуют весоизмерительные приборы
в помещениях, в которых производится прием, хранение и отпуск драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них, имеющиеся в распоряжении весы, разновесы и калибровочные гири не подвергаются ежегодной калибровке или поверке (по результатам 92 проверок);

 и) в нарушение пункта 50 не представляются (или представляются
в не полном объеме и недостоверные) первичные статистические данные
о движении драгоценных металлов и драгоценных камней по утвержденным формам федерального государственного статистического наблюдения
в соответствии с указаниями по их заполнению по адресам, в сроки
и с периодичностью, которые указаны на бланках этих форм (по результатам 69 проверок).

27. Расчетный показатель количества выявленных нарушений обязательных требований по отношению к количеству проведенных мероприятий по контролю в 2018 году составил 2,74[[3]](#footnote-3) и превышает аналогичный показатель за 2017 год – 1,88[[4]](#footnote-4), что нивелирует устойчивое мнение о большей эффективности проведения плановых (внеплановых) проверок в выездной форме в отличие от документарной формы, дает основание ФКУ «Пробирная палата России» для внесения предложений об организации и проведении мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в соответствии с положениями статьи 8.3. Закона № 294-ФЗ.

Профилактические мероприятия ФКУ «Пробирная палата России»

28. В целях предупреждения нарушений обязательных требований в соответствии с разработанным приказом ФКУ «Пробирная палата России» от 16.07.2018 № 131 «Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках федерального государственного пробирного надзора, на 2018 год» проведены следующие мероприятия:

в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте ФКУ «Пробирная палата России» www.probpalata.ru размещены нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования, соблюдение которых проверяется при проведении мероприятий по контролю в рамках федерального государственного пробирного надзора;

подготовлены и размещены на официальном сайте ФКУ «Пробирная палата России» [www.probpalata.ru](http://www.probpalata.ru) поэтапные рекомендации для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, планирующих осуществление операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями, по заполнению формы карты постановки на специальный учет, установленной приказом Минфина России от 01.02.2016 № 5н «Об утверждении форм документов, необходимых для специального учета юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями»;

в рамках заседаний Общественного экспертного совета при ФКУ «Пробирная палата России» (и других форматах) на регулярной основе организуется взаимодействие с заинтересованными участниками рынка драгоценных металлов и драгоценных камней (представителей бизнес-сообщества, некоммерческих организаций) по рассмотрению текущих вопросов осуществления федерального государственного пробирного надзора, связанных, в том числе с правоприменением установленных обязательных требований, их актуализацией (либо отмены устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований).

Вместе с тем, значительное количество выявленных типичных нарушений обязательных требований, отмеченных в подпунктах «а», «б», «в», «г», «е» пункта 26 Обзора, достаточно высокое соотношение количества проверок, по итогам которых были возбуждены дела об административных правонарушениях, к общему числу плановых (внеплановых) проверок[[5]](#footnote-5), дают основания ФКУ «Пробирная палата России» для активизации исполнения мер, предусмотренных Программой профилактики на 2019 год.

Глава III. Проблемные вопросы правоприменительной практики

29. Из обобщения и анализа практики следует, что проблемные вопросы при осуществлении в 2018 году федерального государственного пробирного надзора связаны с несформированным правосознанием отдельных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями, недостаточностью принимаемых мер профилактической направленности, иными аспектами контрольно-надзорной деятельности, в том числе с особенностями правоприменения отдельных положений нормативных правовых актов, регламентирующих обязательные требования, к основным из которых относятся следующие.

30. Положениями пункта 6 Правил учета и хранения ДМДК № 731 установлено, что организации и индивидуальные предприниматели обязаны вести учет драгоценных металлов и драгоценных камней во всех видах и состояниях, включая драгоценные металлы и драгоценные камни, входящие в состав технических материальных средств, материалов, полуфабрикатов (в том числе закупаемых за границей) и содержащиеся в ломе и отходах драгоценных металлов и отходах драгоценных камней.

В тоже время, как следует из проведенного обобщения и анализа практики, большинство установленных нарушений при организации учета драгоценных металлов, входящих в состав технических материальных средств, связано с отсутствием данных о наличии и содержании драгоценных металлов в технической документации (паспортах, формулярах, этикетках, руководствах по эксплуатации), сопровождающей технические материальные средства, поступающие и находящиеся в распоряжении проверенных объектов специального учета.

В этой связи актуален вопрос о повышении ответственности организаций промышленного сектора экономики за несоблюдение требований пункта 26 Инструкции о порядке учета и хранения ДМДК № 231н, согласно которому организации-изготовители продукции, оборудования, приборов, инструментов, содержащих в своем составе драгоценные металлы и драгоценные камни, отражают в документации, сопровождающей готовую продукцию, сведения о массе драгоценных металлов и драгоценных камней.

31. В соответствии с пунктом 23 Инструкции о порядке учета и хранения ДМДК № 231н при списании оборудования организации изымают из них детали, содержащие драгоценные металлы и их сплавы, самостоятельно или с привлечением организаций, осуществляющих деятельность по обработке (переработке) лома и отходов драгоценных металлов, классифицируют вторичное сырье по видам (далее – сырье) и определяют нормативы извлечения драгоценных металлов при обработке (переработке) по этим видам. Порядок обработки (переработки) лома и отходов драгоценных металлов и оплаты за произведенные работы и услуги устанавливается на договорной основе с переработчиком.

По результатам переработки согласно пункту 25 Инструкции о порядке учета и хранения ДМДК № 231н бухгалтерия организации-сдатчика лома и отходов драгоценных металлов сопоставляет данные о количестве драгоценных металлов в сданном на переработку сырье с паспортными данными, выданными аффинажными организациями и при наличии расхождений выясняет их причины. По результатам сопоставления в соответствующие документы вносятся необходимые коррективы. Новые записи о поставленных на учет и отправленных драгоценных металлах производятся на основании паспортных данных аффинажных организаций.

Исполнение указанного пункта Инструкции о порядке учета и хранения ДМДК № 231н объектами специального учета возможно только при условии непосредственного направления организацией - сдатчиком лома и отходов в аффинажную организацию.

При этом, как показывает практика проведенных мероприятий по контролю, аффинажные организации отказывают в приеме лома и отходов от собственников при незначительных объемах сырья и низком содержании в его составе драгоценных металлов, а также при невысокой степени его предварительной подготовленности.

В этой связи организации-сдатчики вынуждены передавать лом и отходы организациям, осуществляющим его заготовку, первичную обработку и переработку, предусматривающую, в том числе объединение отдельно поступающих групп сырья в укрупненные партии. Как следствие, организации-сдатчики лишаются возможности получения паспортных данных от аффинажных организаций по собственной группе сырья, как составной части укрупненной партии.

32. Положения Правил продажи товаров дистанционным способом, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2007 г. № 612, не в полной мере учитывают особенности оборота ювелирных изделий и других изделий, содержащих драгоценные металлы и драгоценные камни, что влечет за собой нарушение обязательных требований, установленных Инструкцией о порядке учета и хранения ДМДК № 231н, при реализации юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями ювелирных изделий дистанционным способом.

33. В целях реализации полномочий должностных лиц ФКУ «Пробирная палата России» требуется принятие подзаконных нормативных правовых актов во исполнение положений статьи 26.1 Закона № 41-ФЗ в части правовой регламентации по порядку осуществления отбора проб драгоценных металлов, драгоценных камней, образцов продукции из драгоценных металлов и драгоценных камней, проб лома и отходов драгоценных металлов и драгоценных камней для их исследования, проведения испытаний и экспертиз.

Глава IV. Заключение

34. При проведении обобщения и анализа практики учтены:

предложения, поступившие от Гохрана России и ФКУ «Пробирная палата России»;

обращения предпринимательского сообщества, направлявшиеся в Министерство финансов Российской Федерации и в Общественный экспертный совет при ФКУ «Пробирная палата России».

35. В 2019-2021 годах прогнозируется совершенствование отдельных законодательных и нормативных правовых актов в сфере производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в связи с ожидаемым завершением рассмотрения законопроекта № 643266-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» и Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», которым предусматривается введение лицензирования отдельных видов деятельности, связанных с оборотом драгоценных металлов и драгоценных камней.

36. Отмеченные проблемные вопросы правоприменительной практики следует рассматривать в качестве основы при подготовке предложений
по совершенствованию законодательства Российской Федерации
и актуализации соответствующих нормативных правовых актов для включения в план-график нормативно-правовой работы Министерства финансов Российской Федерации.

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 26.1 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 13, ст. 1463; 2015, № 18, ст. 2614) [↑](#footnote-ref-1)
2. При отмеченном снижении количества Объектов специального учета показательны данные ФНС России об увеличении в 2018 году на 5% количества юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, планирующих после государственной регистрации осуществление видов экономической деятельности, связанных с проведением операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями, число которых по состоянию на 1 октября 2018 года составило 907 402, что в 27 раз превышает количество Объектов специального учета в аналогичный период [↑](#footnote-ref-2)
3. Количество выявленных нарушений обязательных требований – 1492, количество проведенных мероприятий по контролю - 545 (данные пунктов 26 и 25 Обзора, соответственно) [↑](#footnote-ref-3)
4. Количество выявленных нарушений обязательных требований – 885, количество проведенных мероприятий по контролю - 470 (данные пунктов 26 и 25 Обзора правоприменительной практики в 2017 году, соответственно) [↑](#footnote-ref-4)
5. На основании данных пункта 25 Обзора указанное соотношение составляет 29% [↑](#footnote-ref-5)