

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 2 июня 2006 года № 21К (488) «О результатах проверки финансово-хозяйственной деятельности территориальных государственных инспекций пробирного надзора Российской Федерации: государственной инспекции пробирного надзора Республики Саха (Якутия) (совместно с Контрольным комитетом Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) (по согласованию); Уральской государственной инспекции пробирного надзора (совместно со Счетной палатой при Законодательном Собрании Свердловской области (по согласованию); Верхне-Волжской государственной инспекции пробирного надзора (г. Кострома) (совместно с Контрольно-счетной палатой Костромской областной Думы (по согласованию)»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты Министру финансов Российской Федерации, руководителю Пробирной палаты России.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Контрольно-счетную палату Костромской области.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка финансово-хозяйственной деятельности территориальных государственных инспекций пробирного надзора Российской Федерации»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 4.3.15 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2006 год.

Цель контрольного мероприятия

Проверить финансово-хозяйственную деятельность государственной инспекции пробирного надзора по Республике Саха (Якутия), Верхне-Волжской и Уральской государственных инспекций пробирного надзора, включая целевое и эффективное использование средств федерального бюджета, поступление, учет и перечисление средств в федеральный бюджет.

Предмет контрольного мероприятия

Законодательные и нормативные правовые акты, бухгалтерская отчетность, финансовые и другие первичные и отчетные документы, договоры, относящиеся к теме проверки.

Объекты контрольного мероприятия

Государственная инспекция пробирного надзора по Республике Саха (Якутия) (г. Якутск) - проверка проводилась с участием Контрольного комитета Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия); Верхне-Волжская государственная инспекция пробирного надзора (Костромская область, п. г. т. Красное-на-Волге) - проверка проводилась с участием Контрольно-счетной палаты Костромской областной Думы; Уральская государственная инспекция пробирного надзора (г. Екатеринбург) - проверка проводилась с участием Счетной палаты при Законодательном Собрании Свердловской области.

Проверяемый период деятельности: с 1 января 2004 года по 1 января 2006 года - финансово-хозяйственная деятельность; весь период - другие вопросы.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 6 февраля по 18 апреля 2006 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Правовая база и организация деятельности государственных инспекций пробирного надзора

Государственные контрольные функции в области обращения ювелирной продукции - федеральный пробирный надзор - осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» и другими нормативными правовыми актами.

Согласно указанному Закону целями федерального пробирного надзора являются: защита прав потребителей ювелирных и других бытовых изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, защита прав изготовителей этих изделий от недобросовестной конкуренции, а также защита интересов государства. Федеральный пробирный надзор включает в себя ряд функций, в том числе: опробование, анализ и клеймение государственным пробирным клеймом всех ювелирных и других бытовых изделий; экспертизу оттисков пробирных клейм; государственную сертификацию драгоценных металлов и драгоценных камней и продукции; постоянный государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, хранением и учетом драгоценных металлов и драгоценных камней и др. (статья 13).

Вышеуказанным Законом в части осуществления федерального пробирного надзора на Правительство Российской Федерации возложены полномочия по установлению порядка учета хранения драгоценных металлов и драгоценных камней, а также отчетности о них, порядка осуществления государственного контроля за качеством сортировки и оценки драгоценных камней (статья 11), определение организаций, в которых должен осуществляться постоянный государственный контроль (статья 13), перечень видов продукции, формы сертификации и случаи, когда эти виды продукции подлежат сертификации (статья 14).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 1998 года № 273 утверждено положение «О Министерстве финансов Российской Федерации», согласно которому Минфин России организует и проводит в соответствии с законодательством пробирный надзор в Российской Федерации, осуществляет контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, хранением и учетом драгоценных металлов и драгоценных камней.

Положение «О Министерстве финансов Российской Федерации», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329, сохранило полномочия Минфина России по организации федерального пробирного надзора.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1998 года № 106 «О Российской государственной пробирной палате» и приказом Минфина России от 29 мая 1998 года № 91 «О Российской государственной пробирной палате при Министерстве финансов Российской Федерации» федеральный пробирный надзор возложен на Российскую государственную пробирную палату (далее - Пробирная палата России), являющуюся федеральным учреждением.

Приказом Минфина России от 29 мая 1998 года № 91 утверждено положение «О Российской государственной пробирной палате при Министерстве финансов Российской Федерации» и приказом Минфина России от 6 июля 1998 года № 116 «Вопросы Российской государственной пробирной палаты» (с изменениями от 20 января 2000 года и от 28 января 2003 года) утверждена структура Пробирной палаты России.

В структуру Пробирной палаты России, включающую руководство 14 отделов и центральную бухгалтерию, входят 18 государственных инспекций пробирного надзора,

являющихся обособленными структурными подразделениями, и Московский геммологический сертификационный центр, а также Якутский геммологический сертификационный центр в составе Государственной инспекции пробирного надзора по Республике Саха (Якутия).

Государственные инспекции пробирного надзора (далее - госинспекции) не являются юридическими лицами и действуют на основании положений, утвержденных руководителем Пробирной палаты России.

Положения о госинспекциях определяют порядок их финансирования, отчетности, формирования структуры и состава, управления, ведения финансово-хозяйственной и производственной деятельности, полномочия и ответственность. Начальники госинспекций представляют интересы Пробирной палаты России по осуществлению пробирного надзора, совершают все необходимые для этого действия, заключают договоры, распоряжаются денежными средствами на счетах госинспекций, выполняют обязанности по уплате налогов и сборов, предоставляют отчетность на основании доверенностей, выданных Пробирной палатой России.

В ходе проверки установлено, что в положения о государственных инспекциях пробирного надзора не внесены изменения с целью приведения их в соответствие с действующими нормативными правовыми актами.

Так, пункт 1.3 положения о госинспекции, согласно которому часть средств, поступающих в виде пробирной платы (пробирного сбора), подлежит использованию на финансирование госинспекции, не соответствует требованиям статьи 7 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год», предусматривающей перечисление в доходы федерального бюджета пробирной платы (пробирного сбора) в размере 100 процентов.

В пунктах 3.7 и 4.3 положения о госинспекции не внесены соответствующие изменения в связи с установлением понятия «государственная пошлина» и особенностей ее уплаты, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 21 января 2005 года № 35 «О размерах государственной пошлины за совершение действий уполномоченными государственными учреждениями при осуществлении федерального пробирного надзора».

Кроме того, в положении о Госинспекции по Республике Саха (Якутия) не отражены сведения о Якутском геммологическом сертификационном центре (далее - Якутский центр), являющимся ее структурным подразделением.

Госинспекции осуществляют функции федерального пробирного надзора и государственного контроля на территории соответствующих районов деятельности, определенных приказами Пробирной палаты России.

Так, Госинспекция по Республике Саха (Якутия) осуществляет указанные функции на территории Республики Саха (Якутия). Согласно штатному расписанию в Госинспекции по Республике Саха (Якутия) числилось всего 31,5 штатной единицы, в том числе непосредственно в госинспекции - 25,5 штатной единицы, в Якутском геммологическом сертификационном центре - 6 штатных единиц.

Верхне-Волжская госинспекция - на территории Ивановской, Костромской и Ярославской областей. Согласно штатному расписанию в госинспекции числилось 67 штатных единиц.

Уральская госинспекция - на территории Республики Удмуртия, Курганской, Свердловской, Тюменской и Челябинской областей, Ханты-Мансийского - Югра и Ямало-Ненецкого автономных округов, Пермского края.

Согласно штатному расписанию в Уральской госинспекции числилось 62,5 штатной единицы, в том числе непосредственно в Уральской госинспекции - 47,5 штатной единицы и в штате районной контрольной группы (на предприятиях района деятельности) и

участке в ОАО «Ювелиры Урала» в г. Екатеринбурге - 15 штатных единиц (организационно-методическое руководство осуществляется Пробирной палатой России, а административное - Уральской госинспекцией).

Доля бюджетных ассигнований, выделенная указанным госинспекциям на осуществление их деятельности в 2004-2005 годах, составила около 15 % от общего объема финансирования Пробирной палаты России.

Суммарный объем средств, поступивших в доходы федерального бюджета из районов деятельности этих госинспекций в качестве пробирной платы (пробирного сбора) и государственной пошлины, составил более 30 % от общего объема по Пробирной палате России.

2. Исполнение государственными инспекциями пробирного надзора возложенных на них функций

В 2004 году в соответствии со статьей 7 Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» доходы федерального бюджета формировались за счет пробирной платы (пробирного сбора), включая плату за сертификацию драгоценных металлов, драгоценных камней и продукции из них. Указанным Законом установлено задание по пробирной плате (пробирному сбору) на 2004 год в размере 91,0 млн. рублей.

Пробирная палата России довела плановые задания Верхне-Волжской госинспекции в размере 14000,0 тыс. рублей, Уральской госинспекции - 8500,0 тыс. рублей, Госинспекции по Республике Саха (Якутия) - 2750,0 тыс. рублей.

Федеральным законом от 10 ноября 2004 года № 136-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О федеральном бюджете на 2004 год» размер пробирной платы на 2004 год установлен в размере 184900,0 тыс. рублей. Однако плановые задания по сбору пробирной платы в соответствии с указанным Законом Минфином России не были своевременно скорректированы и утверждены для госинспекций, а Пробирной палатой России не доведены до них.

В результате установленные плановые задания были выполнены Верхне-Волжской госинспекцией на сумму 46700,0 тыс. рублей (334 %), Уральской госинспекцией на сумму 14600,0 тыс. рублей (171,8 %), Госинспекцией по Республике Саха (Якутия) на сумму 5036,0 тыс. рублей (183,1 процента).

Утвержденные Пробирной палатой России планы госинспекций по сдаче лома и отходов драгметаллов (золота и серебра) в Государственный фонд России в 2004 году также были существенно перевыполнены, о чем свидетельствуют данные, приведенные в следующей таблице:

Наименование	(в процентах)	
	Золото	Серебро
Госинспекция по Республике Саха (Якутия)	334,2	199,2
Верхне-Волжская госинспекция	256,1	118,9
Уральская госинспекция	209,2	134,3

Средства, полученные за сданные лом и отходы драгоценных металлов, перечислены на счета Пробирной палаты России Верхне-Волжской госинспекцией в размере 284,7 тыс. рублей, Уральской госинспекцией - 171,2 тыс. рублей, Госинспекцией по Республике Саха (Якутия) - 64,5 тыс. рублей.

В соответствии с постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1993 года № 288 «О размерах средств на премирование за сбор и сдачу лома и отходов драгоценных металлов и природных алмазов» Пробирная палата России перечислила часть полученных средств от сдачи лома и отходов золота и серебра на премирование сотрудников, в том числе Верхне-Волжской госинспекции -

123,1 тыс. рублей, Уральской госинспекции - 130,0 тыс. рублей, Госинспекции по Республике Саха (Якутия) - 64,4 тыс. рублей.

В 2005 году в соответствии с Федеральным законом от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» первоначальное плановое задание по доходам федерального бюджета за счет государственной пошлины за совершение действий при осуществлении федерального пробирного надзора установлено в размере 96,0 млн. рублей.

Пробирная палата России довела план поступления государственной пошлины Верхне-Волжской госинспекции на сумму 14000,0 тыс. рублей, Уральской госинспекции на сумму 8500 тыс. рублей, Госинспекции по Республике Саха (Якутия) на сумму 2800,0 тыс. рублей.

В соответствии с изменениями и дополнениями от 5 июля 2005 года и от 4 ноября 2005 года, внесенными в указанный Закон, плановое задание по доходам федерального бюджета за счет государственной пошлины за совершение действий при осуществлении федерального пробирного надзора было установлено в размере 300 млн. рублей. Однако, также как в 2004 году, новые плановые задания не были скорректированы и не доведены до госинспекций. В результате плановые задания вновь были значительно перевыполнены: Верхне-Волжской госинспекцией на сумму 72090,6 тыс. рублей (515 % к плану), Уральской госинспекцией на сумму 17536,4 тыс. рублей (206 %), Госинспекцией по Республике Саха (Якутия) на сумму 4745,4 тыс. рублей (170 процентов).

Данные о выполнении в 2005 году госинспекциями плана сдачи лома и отходов драгметаллов (золота и серебра) приведены в следующей таблице:

Наименование	(в процентах)	
	Золото	Серебро
Госинспекция по Республике Саха (Якутия)	237,8	146,0
Верхне-Волжская госинспекция	262,2	109,0
Уральская госинспекция	207,7	235,4

Средства, полученные госинспекциями за сданные отходы драгоценных металлов, были перечислены Пробирной палате России, в том числе: Верхне-Волжской госинспекцией - 361,5 тыс. рублей, Уральской госинспекцией - 193,4 тыс. рублей, Госинспекцией по Республике Саха (Якутия) - 60,4 тыс. рублей, однако средства на цели премирования сотрудников госинспекций согласно постановлению Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1993 года № 288 Пробирной палатой России не перечислялись.

В целом значительное перевыполнение госинспекциями в 2004 и 2005 годах установленных планов свидетельствует о недостаточной обоснованности формирования проекта федерального бюджета в части плановых заданий по сбору пробирной платы, а также об отсутствии соответствующих мер со стороны Минфина России и Пробирной палаты России по своевременному утверждению и доведению до госинспекций уточненных планов.

В соответствии с Федеральным законом от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (пункт 7 статьи 13) федеральный пробирный надзор включает государственную сертификацию драгоценных металлов, драгоценных камней и продукции из них.

Законом Российской Федерации от 10 июня 1993 года № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг» и постановлением Госстандарта Российской Федерации от 10 мая 2000 года № 26 «Об утверждении Правил по проведению сертификации в Российской Федерации» были установлены два вида сертификации: обязательная и добровольная. При этом указанными и другими нормативными правовыми актами требование об обязательной сертификации драгоценных металлов и драгоценных камней не было установлено.

Вступивший в силу с 1 июля 2003 года Федеральный закон «О техническом регулировании» отменил закон Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» и установил новую систему государственного нормирования в области сертификации продукции, основой которой является технический регламент, устанавливающий обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования и (или) стандарт, устанавливающий добровольные требования.

Вместе с тем до настоящего времени не принято решение о разработке либо стандарта, либо технического регламента, определяющих требования в области федерального пробирного надзора, в том числе сертификации драгоценных металлов и драгоценных камней. В связи с этим возникает определенное противоречие между Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» и Федеральным законом от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», установившим государственную монополию на опробование и клеймение государственным пробирным клеймом ювелирных изделий из драгоценных металлов и на регулирование экспорта необработанных алмазов, а также федеральный пробирный надзор в целях защиты прав потребителей ювелирных изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней и защиты интересов государства.

В этих условиях продолжает действовать Система добровольной сертификации ограненных драгоценных камней, созданная Пробирной палатой России на основе Закона Российской Федерации от 10 июня 1993 года № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг», который утратил силу с 1 июля 2003 года. (Положение о Системе добровольной сертификации ограненных драгоценных камней утверждено Пробирной палатой России 20 сентября 2002 года).

В 2004 и 2005 годах в рамках деятельности указанной Системы добровольной сертификации ограненных драгоценных камней Пробирная палата России определила Якутскому геммологическому сертификационному центру прогнозные показатели отчислений в федеральный бюджет за добровольную сертификацию бриллиантов в размере 700,0 и 500,0 тыс. рублей, соответственно (или 70 % и 50 % от плана, установленного Пробирной палатой России в целом для двух сертификационных центров, входящих в структуру федерального пробирного надзора). Фактически сумма средств, поступивших в федеральный бюджет в виде платы за сертификацию бриллиантов, по Якутскому геммологическому сертификационному центру в 2004 году составила 737,2 тыс. рублей (105,3 %) и в 2005 году - 853,0 тыс. рублей (170,6 процента).

Вместе с тем по результатам проверки установлено, что в геммологические сертификационные центры федерального пробирного надзора, в том числе в Якутский центр, на сертификацию представляется лишь незначительная часть из общего объема ограненных драгоценных камней. По данным Пробирной палаты России, в 2005 году из почти 120 тыс. карат ограненных драгоценных камней, поступивших на внутренний рынок, на добровольную сертификацию в органы федерального пробирного надзора представлено лишь 2 % (8139 штук бриллиантов, или расчетно 2,4 тыс. карат).

При этом сертификация ограненных драгоценных камней проводится также органами сертификации, не входящими в структуру федерального пробирного надзора, однако включенными в Систему добровольной сертификации ограненных драгоценных камней. Так, расположенные в зоне деятельности Якутского геммологического сертификационного центра ГУП «Комитет по драгоценным металлам и драгоценным камням Республики Саха (Якутия)» и ОАО «Туймаада Даймонд» (г. Якутск) вывезли в 2004-2005 годах на сертификацию в Смоленский центр бриллианты в количестве, сопоставимом с тем, которое было сертифицировано Якутским центром за этот же период (в 2004 году - 2030 бриллиантов, 2005 году - 2614 бриллиантов).

При этом Смоленский центр при ОАО «Специальное конструкторско-техническое бюро «Кристалл» (г. Смоленск), созданный согласно приказу Минфина России от 17 марта 1997 года № 176 как государственное учреждение, утратил статус государственного учреждения и вышел из структуры Пробирной палаты России на основании распоряжения территориального управления Минимущества России по Смоленской области от 17 декабря 2002 года № 2320 (Свидетельство о регистрации от 8 января 2003 года серия 67 № 000490306).

В соответствии с пунктами 7.7 и 8.2 Положения о Российской государственной пробирной палате при Министерстве финансов Российской Федерации (утверждено приказом Минфина России от 29 мая 1998 года № 91), действовавшего в 2004-2005 годах, предусматривалось утверждение тарифов (платы за сертификацию бриллиантов) Правительством Российской Федерации.

Однако размер платы за сертификацию бриллиантов (тарифы за сертификацию и идентификацию), являющейся источником формирования доходов федерального бюджета, установлен приказом Пробирной палаты России от 21 мая 2003 года № 37.

Вместе с тем в соответствии с требованиями пункта 2 статьи 4 Налогового кодекса Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять функции по контролю и надзору в области налогов и сборов, не имеют права издавать нормативные правовые акты по вопросам налогов и сборов.

Следует отметить, что не разработан нормативный правовой акт, устанавливающий порядок перечисления в доход федерального бюджета платы за сертификацию драгоценных камней, взимаемых Пробирной палатой России и ее структурными подразделениями. В настоящее время указанные вопросы регулируются письмом Минфина России от 21 января 2005 года № 03-06-03-03/08.

Результаты проверки показали также необходимость усиления контроля за качественными характеристиками бриллиантов, поставляемых на внутренний рынок.

Так, в ряде случаев заказчиками, представившими на добровольную сертификацию драгоценные камни (бриллианты), необоснованно завышались их качественно-цветовые характеристики. Согласно отчету Якутского центра по результатам сертификации показатели снижались по значительному количеству бриллиантов (от 20 до 60 % от партии):

Заказчики	Общее кол-во, штук	Масса, карат	Группа чистоты, понижена Якутским центром, штук	Группа цвета, понижена Якутским центром, штук	Группа огранки, понижена Якутским центром, штук
ОАО «Гуймаада Даймонд»	97	13,78	23	44	11
ОАО АПЮК «Золото Якутии»	97	47,307	14	53	31
ИП Максимова А. А.	30	1,94	5	4	0
ООО «Юнигран»	228	39,86	43	25	0
ГУП «Комдрагметалл» РС(Я)	131	37,95	8	14	43
ОАО АПЮК «Золото Якутии»	102	12,10	5	40	12
ООО «Сахаювелир»	47	6,73	28	29	10
ООО «Саха-Дойч Диамант»	21	5,69	6	17	0
ОАО «Гуймаада Даймонд»	292	13,88	36	58	10
ООО «Саха-Дойч Диамант»	77	15,42	48	43	42
ОАО «Гуймаада Даймонд»	171	4,62	55	73	23
ОАО АПЮК «Золото Якутии»	72	20,31	25	29	19

Таким образом, действующая в настоящее время Система добровольной сертификации ограненных драгоценных камней не в полной мере обеспечивает выполнение требований статьи 13 Федерального закона от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» в части защиты прав потребителей, а также интересов государства при проведении государственной сертификации ограненных драгоценных камней.

Порядок опробования и клеймения изделий из драгоценных металлов определен постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 1999 года № 643 «О порядке опробования и клеймения изделий из драгоценных металлов». Указанное постановление (пункт 5) устанавливает, что правила клеймения, порядок проведения других, связанных с этим работ, знаки государственных пробирных клейм, а также инструкции и методические указания по проведению опробования, отбора проб и анализов утверждаются Министерством финансов Российской Федерации.

Вместе с тем, до настоящего времени госинспекции руководствуются Инструкцией по осуществлению пробирного надзора, утвержденной приказом Роскомдрагмета от 23 июня 1995 года № 182 и Правилами клеймения изделий из драгоценных металлов, утвержденными приказом Минфина СССР от 16 ноября 1965 года № 435.

Пробирная палата России, руководствуясь пунктом 8.8 Положения «О Российской государственной пробирной палате при Министерстве финансов Российской Федерации», предоставившим ей право принимать решения по вопросам опробования и клеймения ювелирных изделий, во изменение норм, утвержденных приказом Роскомдрагмета от 23 июня 1995 года № 182, разрешила (письма от 15 января 2004 года и от 12 января 2005 года) Верхне-Волжской госинспекции снизить для отдельных изготовителей нормы по опробованию золотых изделий со 100 % до 50 % и серебряных изделий с 30 % до 15 % от партии. В то же время проверкой установлено, что Верхне-Волжская госинспекция неправомерно расширила этот список и допустила снижение норм опробования золотых и серебряных изделий для изготовителей, в отношении которых такое право предоставлено не было.

В ходе проверки установлено, что в 2004-2005 годах по результатам проведения Верхне-Волжской госинспекцией экспертиз ювелирных изделий из драгоценных металлов, представленных следственными органами и контролерами-ревизорами в количестве 4882 изделий, выявлено ювелирных изделий с фальшивыми пробирными клеймами - 4081 единица (Верхне-Волжская госинспекция обеспечивает государственный контроль около 1,5 тыс. объектов розничной торговли, изготовителей ювелирных и других бытовых изделий). Уральской госинспекцией за этот же период в ходе проведения технических экспертиз были выявлены 349 изделий с оттисками фальшивых клейм, из них поступило от правоохранительных органов 207 изделий. Госинспекцией по Республике Саха (Якутия) выявлено 4 фальшивых клейма на изделиях.

Необходимо отметить, что оттиски фальшивых клейм на ювелирных изделиях уничтожаются в установленном порядке, а изделия возвращаются собственникам. Однако, как установлено госинспекциями, эти же изделия после их доработки (приведения в товарный вид) вновь поступают в розничную продажу, минуя систему государственного пробирного надзора. Тем самым наносится ущерб как интересам потребителей в связи с отсутствием соответствующих гарантий качества изделий, так и интересам государства, поскольку государственная пошлина в федеральный бюджет не перечисляется.

По данным правоохранительных органов и госинспекций, одной из причин сложившегося положения являются сравнительно невысокие размеры штрафов за нарушение требований по обязательному опробованию и клеймению ювелирных изделий.

Так, в Верхне-Волжской госинспекции за нарушение правил извлечения, производства, использования, обращения, получения, учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней или изделий, их содержащих, в 2004 году наложено 28 административных штрафов на общую сумму 79,0 тыс. рублей. Привлечено к административной ответственности 2 юридических лица и 26 физических лиц. В 2005 году наложено 28 административных штрафов на общую сумму 63,0 тыс. рублей. Привлечено к административной ответственности 1 юридическое лицо и 24 физических лица. Уральской

госинспекцией в 2004 году наложено 95 административных штрафов на сумму 460,5 тыс. рублей на 96 человек, в 2005 году наложено 92 административных штрафа на сумму 460,5 тыс. рублей.

3. Получение и использование средств, направляемых на содержание государственных инспекций пробирного надзора

Финансирование деятельности госинспекций осуществлялось Пробирной палатой России за счет средств, предусмотренных ведомственной структурой расходов федерального бюджета Минфину России в соответствии с утвержденными объемами бюджетных ассигнований, лимитами бюджетных обязательств, установленными объемами финансирования расходов и утвержденными сметами, а также за счет внебюджетных средств, полученных за сбор и сдачу лома и отходов драгоценных металлов.

В 2004 году бюджетное финансирование содержания госинспекций осуществлялось за счет средств федерального бюджета, выделенных по разделу 20 «Пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней» функциональной классификации расходов, подразделу 03 «Прочие государственные запасы и резервы», целевой статье 515 «Прочие расходы, не отнесенные к другим целевым статьям», виду расходов 075 «Содержание подведомственных структур». Кроме того, на цели уплаты госинспекциями налога на имущество были предусмотрены бюджетные ассигнования по разделу 20 «Пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней», подразделу 03 «Прочие государственные запасы и резервы», целевой статье 437 «Средства, передаваемые на уплату налога на имущество», виду расходов 387 «Расходы на уплату налога на имущество» (приложения №№ 1, 2, 3, приложения в Бюллетене не публикуются).

Общий объем бюджетных ассигнований, предусмотренных для финансирования содержания и осуществления функций госинспекций, в 2004 году составил 47548,5 тыс. рублей, в том числе:

- Верхне-Волжской госинспекции - 14229,5 тыс. рублей;
- Уральской госинспекции - 18468,5 тыс. рублей;
- Госинспекции по Республике Саха (Якутия) - 14850,5 тыс. рублей.

Фактические расходы федерального бюджета на цели финансирования содержания и осуществления функций проверенных госинспекций в 2004 году составили:

- Верхне-Волжской госинспекции - 13814,7 тыс. рублей;
- Уральской госинспекции - 17577,7 тыс. рублей;
- Госинспекции по Республике Саха (Якутия) - 14259,7 тыс. рублей.

Следует отметить, что доля расходов на оплату труда гражданских служащих, включая начисления на фонд оплаты труда, в общем объеме фактических расходов указанных госинспекций составила:

- Верхне-Волжской госинспекции - 9883,8 тыс. рублей (71,5 %);
- Уральской госинспекции - 11640,0 тыс. рублей (66,2 %);
- Госинспекции по Республике Саха (Якутия) - 9491,0 тыс. рублей (66,5 процента).

В 2005 году в связи с внесением изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» финансирование расходов госинспекций осуществлялось за счет средств, выделенных по разделу 01 «Общегосударственные вопросы», подразделу 15 «Другие общегосударственные вопросы», целевой статье 001 «Руководство и управление в сфере установленных функций», виду расходов 327 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений». Бюджетные ассигнования на цели уплаты налога на имущество были предусмотрены сметами в числе других расходов по целевой статье 001 «Руководство и управление в сфере

установленных функций», виду расходов 327 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений» (приложения №№ 1, 2, 3).

Общий объем бюджетных ассигнований, предусмотренных для финансирования содержания и осуществления функций госинспекций, в 2005 году составил 55652,5 тыс. рублей, в том числе:

- Верхне-Волжской госинспекции - 18265,0 тыс. рублей;
- Уральской госинспекции - 22099,1 тыс. рублей;
- Госинспекции по Республике Саха (Якутия) - 15288,4 тыс. рублей.

Фактические расходы федерального бюджета на цели финансирования содержания и осуществления функций проверенных госинспекций в 2005 году составили:

- Верхне-Волжской госинспекции - 18133,0 тыс. рублей;
- Уральской госинспекции - 20986,4 тыс. рублей;
- Госинспекции по Республике Саха (Якутия) - 15095,0 тыс. рублей.

Суммарный остаток лимитов бюджетных обязательств, не использованных указанными госинспекциями (неисполненные назначения), на конец 2005 года составил 1438,1 тыс. рублей.

При этом доля расходов на оплату труда гражданских служащих, включая начисления на фонд оплаты труда, в общем объеме фактических расходов указанных госинспекций составила:

- Уральской госинспекции - 14042,0 тыс. рублей (66,9 %);
- Верхне-Волжской госинспекции - 12249,6 тыс. рублей (67,5 %);
- Госинспекции по Республике Саха (Якутия) - 10307,0 тыс. рублей (68,2 процента).

Финансирование содержания госинспекций в 2004 году осуществлялось также за счет внебюджетных средств, полученных за сбор и сдачу лома и отходов драгоценных металлов, образующихся при проведении пробирных операций, а также при списании вышедших из строя основных фондов, в соответствии со сметами доходов и расходов по указанным средствам. Общий объем внебюджетных средств, использованных указанными госинспекциями на цели премирования сотрудников и уплаты страховых взносов, в 2004 году составил 317,7 тыс. рублей, в том числе:

- Верхне-Волжской госинспекции - 123,1 тыс. рублей;
- Уральской госинспекции - 130,0 тыс. рублей;
- Госинспекции по Республике Саха (Якутия) - 130,0 тыс. рублей.

Следует отметить, что в 2005 году сметы доходов и расходов внебюджетных средств за сбор и сдачу лома и отходов драгоценных металлов, образующихся при проведении пробирных операций, а также при списании вышедшего из строя оборудования, Пробирной палатой России госинспекциям не направлялись.

Проверка расходов на оплату труда показала, что размер заработной платы, надбавок и стимулирующих выплат, начисленных и выплаченных сотрудникам указанных инспекций в пределах средств, выделенных по смете, был недостаточно обоснован.

Так, согласно штатным расписаниям и штатным расстановкам госинспекций, утвержденным приказами руководителя Пробирной палаты России в 2004 году, должности начальников инспекций соответствовали 14 тарифному разряду по Единой тарифной сетке. В 2005 году решением руководителя Пробирной палаты России тарифный разряд начальников инспекций был изменен на 15 разряд. Вместе с тем согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 14 октября 1992 года № 785 «О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки» указанный тарифный разряд по общеотраслевым должностям служащих предусмотрен для руководителей организаций, предприятий, учреждений, которыми начальники госинспекций не являются.

В приложениях к указанному постановлению Правительства Российской Федерации отраслевые особенности по установлению разрядов оплаты труда и тарифно-квалификационным характеристикам работников Пробирной палаты России не установлены.

Пунктом 5 названного постановления Правительства Российской Федерации установлено, что учреждения, находящиеся на бюджетном финансировании, в пределах выделенных бюджетных ассигнований самостоятельно определяют виды и размеры надбавок, доплат и других выплат стимулирующего характера, имея в виду, что квалификация работников и сложность выполняемых ими работ учтены в размерах ставок и окладов, определяемых на основе Единой тарифной сетки.

Проверкой установлено, что, в соответствии с решением Министра финансов Российской Федерации А. Л. Кудрина от 29 мая 2000 года по вопросу выплаты надбавок приказами руководителя Пробирной палаты России от 14 января 2004 года № 2 и от 25 января 2005 года № 3 были установлены надбавки сотрудникам госинспекций за особые условия труда, классность водителей, работу со сведениями, имеющими степень секретности, и за замещение должностных лиц в случае их отсутствия в размерах: в 2004 году - 200 %, в 2005 году - 100 %. При этом в госинспекциях отсутствовали документы, имеющие степень секретности, и соответствующие структурные подразделения (сотрудники) для работы с этими документами, а также документы, определяющие характер особых условий труда, за которые выплачиваются надбавки. Необходимо также отметить, что оплата работ лицам, замещающим должности должна осуществляться в порядке, определенном Трудовым кодексом Российской Федерации, не предусматривающим выплаты в виде надбавок.

Всего на указанные надбавки госинспекциями выплачено в 2004 году (расчетно) около 2,6 млн. рублей (код 110110 «Оплата труда гражданских служащих» экономической классификации расходов), в 2005 году - около 1,6 млн. рублей (код 211 «Заработная плата» экономической классификации расходов).

Кроме того, ежемесячными приказами руководителя Пробирной палаты России в пределах выделенных на оплату труда бюджетных ассигнований устанавливались недостаточно обоснованные выплаты, в том числе такие, как материальная помощь в целях компенсации затрат, связанных с опережающим ростом цен на товары народного потребления первой необходимости, и другие. Выплаты по указанным надбавкам только в Уральской госинспекции и Госинспекции по Республике Саха (Якутия) составили (расчетно) в 2004 году более 2,7 млн. рублей, в 2005 году - более 7,1 млн. рублей.

Все указанные надбавки и выплаты на общую сумму (расчетно) 14 млн. рублей были утверждены в сметах доходов и расходов Пробирной палаты России в 2004 и 2005 годах в составе оплаты труда.

Это свидетельствует о недостаточной обоснованности формирования смет доходов и расходов Пробирной палаты России в 2004 и 2005 годах в части надбавок за особые условия труда, за замещение должностных лиц, работу со сведениями, имеющими степень секретности, а также материальной помощи в целях компенсации затрат, связанных с опережающим ростом цен на товары народного потребления первой необходимости.

Пробирная палата России размещала заказы на выполнение работ по капитальному ремонту основных фондов на конкурсной основе. Однако при проведении конкурсов допускались отдельные нарушения Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».

Так, информация о проведении конкурса на выполнение капитального ремонта сетей электроснабжения стоимостью 0,73 млн. рублей Уральской госинспекции не публиковалась. К участию в конкурсе на выполнение строительных работ было допущено «ООО «Стройуралсервис», не имеющее лицензии Госстроя России. Несмотря на указанное нарушение, эта организация не была отстранена от участия в конкурсе.

Выводы

1. В 2004 и 2005 годах изменениями к федеральным законам о федеральном бюджете были увеличены первоначально установленные бюджетные задания по доходам от пробирной платы и государственной пошлины за совершение действий при осуществлении федерального пробирного надзора (далее - государственная пошлина), соответственно, с 91,0 млн. рублей до 184,9 млн. рублей и с 96,0 млн. рублей до 300 млн. рублей. Однако плановые задания по сбору пробирной платы и государственной пошлины в соответствии с указанными федеральными законами не были своевременно скорректированы и утверждены для госинспекций и не доведены до них.

При этом госинспекции перечислили в доход федерального бюджета в 2004 году 66,3 млн. рублей (при установленном плановом задании - 25,2 млн. рублей), в 2005 году - 94,4 млн. рублей (25,3 млн. рублей).

Перевыполнение госинспекциями первоначально установленных плановых заданий в этот период в 2-5 раз свидетельствует о недостаточной обоснованности формирования проекта федерального бюджета в части плановых заданий по сбору пробирной платы, а также об отсутствии соответствующих мер со стороны Минфина России и Пробирной палаты России по своевременному утверждению и доведению до госинспекций уточненных планов.

2. В нарушение Федерального закона от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» государственная сертификация ограненных драгоценных камней осуществляется не в полной мере.

Созданная Пробирной палатой России Система добровольной сертификации ограненных драгоценных камней действует на основе утратившего силу с 1 июля 2003 года Закона Российской Федерации от 10 июня 1993 года № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг». Нормативные правовые акты, регламентирующие порядок сертификации в соответствии с требованиями Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании», не разработаны.

2.1. В нарушение требований пунктов 7.7 и 8.2 Положения о Российской государственной пробирной палате при Министерстве финансов Российской Федерации (утвержденного приказом Минфина России от 29 мая 1998 года № 91), действовавшего в 2004-2005 годах, тариф за сертификацию бриллиантов утвержден не постановлением Правительства Российской Федерации, а приказом Пробирной палаты России. Вместе с тем в соответствии с пунктом 2 статьи 4 Налогового кодекса Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять функции по контролю и надзору в области налогов и сборов, не имеют права издавать нормативные правовые акты по вопросам налогов и сборов.

2.2. В 2004 и 2005 годах в рамках действующей Системы добровольной сертификации ограненных драгоценных камней в геммологические сертификационные центры федерального пробирного надзора, в том числе в Якутский центр, на сертификацию представлялась незначительная часть (2 %) от общего количества ограненных драгоценных камней, поступающих на внутренний рынок.

Сертификация ограненных драгоценных камней проводится также органами сертификации, не входящими в структуру федерального пробирного надзора, однако вклю-

ченными в Систему добровольной сертификации ограненных драгоценных камней. Расположенные в зоне деятельности Якутского центра ГУП «Комитет по драгоценным металлам и драгоценным камням Республики Саха (Якутия)» и ОАО «Туймаада Даймонд» (г. Якутск) вывезли в 2004-2005 годах на сертификацию в Смоленский центр бриллианты в количестве, сопоставимом с тем, которое было сертифицировано Якутским центром за этот же период (в 2004 году - 2030 бриллиантов, 2005 году - 2614 бриллиантов).

При этом Смоленский центр при ОАО «Специальное конструкторско-техническое бюро «Кристалл» (г. Смоленск), созданный согласно приказу Минфина России от 17 марта 1997 года № 176 как государственное учреждение, в дальнейшем утратил статус государственного учреждения и вышел из структуры Пробирной палаты России на основании распоряжения территориального управления Минимущества России по Смоленской области от 17 декабря 2002 года № 2320 (Свидетельство о регистрации от 8 января 2003 года серия 67 № 000490306).

2.3. Заказчики, представляющие на добровольную сертификацию бриллианты, необоснованно завышали показатели их качества. Согласно отчету Якутского центра по результатам сертификации показатели качества снижались по значительному количеству бриллиантов (от 20 до 60 % от партии).

2.4. Нормативный правовой акт, устанавливающий порядок перечисления в доход федерального бюджета платы за сертификацию драгоценных камней, взимаемых Пробирной палатой России и ее структурными подразделениями, не разработан. В настоящее время указанные вопросы регулируются письмом Минфина России от 21 января 2005 года № 03-06-03-03/08.

3. В 2004-2005 годах по результатам проведения Верхне-Волжской госинспекцией экспертиз ювелирных изделий из драгоценных металлов, представленных следственными органами и контролерами-ревизорами, выявлено ювелирных изделий с фальшивыми пробирными клеймами - 4081 единица, в Уральской госинспекции - 349 изделий, в Госинспекции по Республике Саха (Якутия) - 4 фальшивых клейма.

Ювелирные изделия с отпечатками фальшивых клейм после уничтожения фальшивых клейм вновь поступают в розничную продажу, минуя систему государственного пробирного надзора. Тем самым наносится ущерб как интересам потребителей в связи с отсутствием соответствующих гарантий качества изделий, так и интересам государства, поскольку государственная пошлина в федеральный бюджет не перечисляется. Одной из причин сложившегося положения являются сравнительно невысокие размеры штрафов за нарушение требований по обязательному опробованию и клеймению ювелирных изделий.

4. В нарушение установленных Пробирной палатой России норм опробования золотых и серебряных изделий для отдельных изготовителей Верхне-Волжская госинспекция неправомерно расширила список изготовителей, в отношении которых такое право предоставлено не было.

5. Финансирование деятельности госинспекций осуществлялось Пробирной палатой России за счет средств, предусмотренных ведомственной структурой расходов федерального бюджета Минфину России, а также за счет внебюджетных средств, полученных за сбор и сдачу лома и отходов драгоценных металлов. Расходы средств федерального бюджета на осуществление федерального пробирного надзора госинспекциями составили в 2004 году 44,8 млн. рублей, в 2005 году - 54,4 млн. рублей. За счет внебюджетных средств, полученных за сбор и сдачу лома и отходов драгоценных металлов, профинансированы расходы на сумму 317,6 тыс. рублей.

6. В соответствии с решением Министра финансов Российской Федерации А. Л. Кудрина от 29 мая 2000 года по вопросу выплаты надбавок приказами руководи-

теля Пробирной палаты России от 14 января 2004 года № 2 и от 25 января 2005 года № 3 были установлены надбавки сотрудникам госинспекций за особые условия труда, классность водителей, работу со сведениями, имеющими степень секретности, и за замещение должностных лиц.

При этом в госинспекциях отсутствовали документы, имеющие степень секретности, и соответствующие структурные подразделения (сотрудники) для работы с этими документами, а также документы, определяющие характер особых условий труда, за которые выплачиваются надбавки. Необходимо также отметить, что оплата работ лицам, замещающим должности, должна осуществляться в порядке, определенном Трудовым кодексом Российской Федерации, не предусматривающим выплаты в виде надбавок.

Кроме того, ежемесячными приказами руководителя Пробирной палаты России устанавливались недостаточно обоснованные выплаты, в том числе такие, как материальная помощь в целях компенсации затрат, связанных с опережающим ростом цен на товары народного потребления первой необходимости, и другие.

Вышеуказанные надбавки и выплаты в общей сумме (расчетно) 14 млн. рублей были утверждены в сметах доходов и расходов Пробирной палаты России в 2004 и 2005 годах в составе оплаты труда. Это свидетельствует о недостаточной обоснованности формирования указанных смет в части надбавок за особые условия труда, за замещение должностных лиц, работу со сведениями, имеющими степень секретности, а также материальной помощи в целях компенсации затрат, связанных с опережающим ростом цен на товары народного потребления первой необходимости.

7. Конкурс на размещение заказов на проведение капитального ремонта сетей электроснабжения стоимостью 0,73 млн. рублей в Уральской госинспекции проводился Пробирной палатой России с нарушениями Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» в части публикации информации о проведении конкурса, отсутствия разрешительных документов у участников конкурса.

8. Положения о государственных инспекциях пробирного надзора по ряду пунктов не соответствуют требованиям нормативных правовых актов.

Предложения

1. Направить представление Министру финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину с предложениями:

- усилить контроль за обоснованием плановых заданий по доходам федерального бюджета за счет государственной пошлины за совершение действий при осуществлении федерального пробирного надзора, обеспечить своевременное утверждение и доведение до госинспекций уточненных плановых заданий;

- принять меры по приведению нормативных правовых актов, на основании которых осуществляется федеральный пробирный надзор, включая государственную сертификацию, в соответствие с требованиями Федерального закона от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» и Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании»;

- рассмотреть вопрос о принятии нормативного правового акта, устанавливающего размер платы за государственную сертификацию драгоценных камней и порядок ее перечисления в доход федерального бюджета;

- принять меры по усилению контроля за порядком выплаты надбавок и материальной помощи работникам Пробирной палаты России;

- рассмотреть вопрос о разработке отраслевых особенностей по установлению рядов оплаты труда и тарифно-квалификационным характеристикам работников Пробирной палаты России;

- рассмотреть вопрос о целесообразности увеличения административных штрафов за нарушение требований по обязательному опробованию и клеймению ювелирных изделий;

- усилить контроль за проведением конкурсов Пробирной палатой России, соблюдением требований Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».

2. Направить представление руководителю Пробирной палаты России В. И. Моспану с предложениями:

- усилить контроль за обоснованием плановых заданий по доходам федерального бюджета за счет государственной пошлины за совершение действий при осуществлении федерального пробирного надзора, обеспечить своевременное утверждение и доведение до госинспекций уточненных плановых заданий;

- принять меры по приведению нормативных правовых актов, на основании которых осуществляется федеральный пробирный надзор, включая государственную сертификацию, в соответствие с требованиями Федерального закона от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании»;

- принять меры по усилению контроля за порядком выплаты надбавок и материальной помощи работникам Пробирной палаты России;

- обеспечить контроль за проведением конкурсов в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»;

- привести в соответствие с требованиями нормативных правовых актов положения о государственных инспекциях пробирного надзора.

3. Направить отчет в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

4. Направить отчет в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

5. Направить отчет Контрольному комитету Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия).

6. Направить отчет Контрольно-счетной палате Костромской областной Думы.

7. Направить отчет Счетной палате при Законодательном Собрании Свердловской области.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. С. КОСОУРОВ