

03 апреля 2019 г.
Москва, ТПП РФ

РЕЗОЛЮЦИЯ

(проект)

Круглого стола Комитета ТПП РФ по поддержке предпринимательства в сфере добычи, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, посвященного обсуждению проекта федерального закона №638854-7

«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования административной ответственности в сфере производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней»

25 декабря 2018 года вступил в силу Закон № 480-ФЗ, который отменил мораторий на проведение плановых проверок субъектов малого предпринимательства по линии федерального государственного пробирного надзора.

20 марта 2019 года Государственная Дума Российской Федерации приняла в первом чтении проект закона № 603739-7 «О внесении изменений в статью 9 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Проект предусматривает отмену ограничений по частоте проведения плановых проверок на предприятиях, осуществляющих деятельность в сфере производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней.

На рассмотрение Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству поступил проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования административной ответственности в сфере производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней» (Законопроект № 638854-7).

В части 1 статьи 19.14 КоАП перечислены все виды операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями, за исключением незаконного аффинажа и самовольной добычи и установлена административная ответственность за нарушение правил извлечения, производства, использования, обращения, получения, учета, хранения, торговли, перевозки, пересылки драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий их содержащих. Максимальный размер штрафа по части 1 ст. 19.14 КоАП предполагается установить в размере от 0,75 до 1,0 млн. рублей.

Увеличение размера штрафов, в случае вступления закона в силу, будет происходить на фоне ряда других нововведений в отраслевом законодательстве, вступивших в силу или готовящихся к принятию, каждое из которых призвано усилить контроль за оборотом

драгоценных металлов и драгоценных камней. По мнению участников рынка данный законопроект имеет ряд недочетов:

1. Административная ответственность устанавливается за нарушение правил, при том, что в российском законодательстве отсутствует единый свод установленных правил в сфере оборота ДМДК с закрытым и исчерпывающим перечнем обязательных требований. Перечень законодательных и нормативных актов, устанавливающих какие-либо требования, обязательные для выполнения участниками рынка, содержит 59 позиций.

2. В диспозиции статьи одновременно перечислены те деяния, которые можно отнести к нарушению правил, и те деяния, которые следует отнести к нарушению закона. Они никак не дифференцированы по тяжести, последствиям и общественной опасности, т.е. установлена единая мера ответственности за совершение правонарушений как в легальной, так и в нелегальной сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней.

К примеру, к единой категории правонарушений отнесены нелегальное производство, нелегальная торговля и нарушение правил хранения и учета. Соответственно, и санкция установлена общая – предельно жесткая.

Уравнивание правонарушений по степени общественной опасности и мер ответственности за их совершение в сфере легального и в сфере нелегального оборота создаст ложную мотивацию у участников рынка.

3. По данным Росстата, годовой объем продаж ювелирных изделий составляет 230 млрд. руб. К категории субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере оборота ДМДК, относятся 16000 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, количество объектов, на которых осуществляется деятельность, превышает 22000.

Таким образом, средний оборот ювелирного магазина, или производственного подразделения составляет не более 1,2 млн. руб. в месяц. Уровень рентабельности в сфере производства и продаж ювелирных изделий не превышает 8%, соответственно, среднемесячный доход ювелирного предприятия составляет не более 100 тыс. руб.

Установление штрафа за административное правонарушение, в размере десятикратно превышающем месячный доход, может привести к банкротству большей части субъектов рынка из категории малого и микро-бизнеса.

4. Традиция проведения контрольных мероприятий в России предполагает окончание проверки обязательным привлечением проверяемого к административной ответственности. Минимальный размер штрафа за самое малозначительное правонарушение предлагается установить в размере 750 тысяч рублей.

При этом ограничения по числу и частоте проверочных мероприятий по линии пробирного надзора предлагается отменить (готовятся изменения в 294-ФЗ), т.е. проверки могут проводиться не один раз в год.

Таким образом, любое, даже эффективно работающее, ювелирное предприятие может быть доведено до банкротства за счет частых проверочных мероприятий и высокого размера минимального штрафа.

Следовательно, предельно высоки размеры штрафов будут содержать повышенные коррупционные риски.

5. Предельный размер штрафа за совершение административного правонарушения предлагается увеличить в 20 раз (с 50 тыс. рублей до 1,0 млн. рублей). Многократное увеличение размера штрафа носит явно избыточный характер и устанавливает несоизмерную меру наказания за совершенные правонарушения.

Сегодняшняя практика привлечения к административной ответственности по ст.19.14 КОАП не подтверждает бездейственность предусмотренного размера наказания и необходимость его значительного увеличения.

Индексация размера штрафа в 20 раз от уровня, установленного в 2011 году, не обосновано ни уровнем накопленной инфляции с 2010 года(+ 60%), ни ростом торгового оборота ювелирных предприятий за этот период.

Объемы продаж ювелирных изделий с 2010 по 2018 годы выросли на 88% в рублевом выражении (со 124 млрд. руб. до 230 млрд. руб.), но физические объемы производства упали по изделиям из серебра на 30% (с 177,3 тонн до 122,7 тонн), по изделиям из золота на 20% (с 73,3 тонн до 57,6 тонн).

6. Законопроект не учитывает, что под пунктом 1 части 1 ст.3.5 КОАП установлен предельный размер административного штрафа для граждан величиной, не превышающей стоимости предмета административного правонарушения, а предполагаемое наказание в виде штрафа 170 т.р., может многократно превышать стоимость предмета правонарушения.

7. По данным Росстата в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней к числу субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) относятся 99% от всего числа субъектов рынка. Причем число субъектов МСП в отрасли в течение последних двух лет имеет устойчивую тенденцию к сокращению. Их число сократилось на 16,5 % за два года. Чрезмерное увеличение размера штрафа за непредумышленное правонарушение создает наибольшую угрозу для ведения бизнеса субъектами малого и среднего предпринимательства.

8. Наибольшая долю в обороте рынка ювелирных изделий занимают недорогие изделия из серебра (54 % по количеству и 75% по весу), а часть субъектов ювелирного рынка работают исключительно с ювелирными изделиями из серебра, средний чек продажи ювелирной розницы не превышает 5000 рублей., но штрафы за правонарушения заданы в абсолютной величине и не исчисляются от стоимости объектов правонарушений.

9. Увеличение размеров штрафов как усиление административной ответственности бизнеса за правонарушения, не несущих вреда здоровью людей и, не имеющих других важных для общества негативных последствий, не соответствует Духу и Букве посланий, исходящих от Президента Российской Федерации В.В.Путина в части создания максимально благоприятных условий для бизнеса, особенно малого. Как отметил В.В.Путин в мартовском Послании (2018 г.), «Третий масштабный резерв экономического роста – это развитие малого предпринимательства. К середине следующего десятилетия его вклад в ВВП страны должен приблизиться к 40 %, а число занятых здесь вырасти с 19 до 25 миллионов человек».

«Бизнес-сообщество, объединяемое ТПП России, считает, что принятие законопроекта в рассматриваемой редакции не решит проблему эффективности системы государственного контроля (надзора) в указанной сфере, повлечет необоснованное увеличение финансовой нагрузки на предпринимателей, осуществляющих свою деятельность в правовом поле, а также в связи с некорректностью используемых в тексте формулировок, создаст предпосылки к необоснованному привлечению к административной ответственности.

Бизнес-сообщество подчеркивает, что увеличение административных штрафов в сфере драгоценных металлов и драгоценных камней на предполагаемый законопроект уровень имеет для отрасли критическое, жизненно важное значение, способное оказать очень существенное влияние на условия ведения бизнеса в отрасли.

Члены Комитета ТПП РФ по поддержке предпринимательства в сфере добычи, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней предлагают внести в законопроект следующие изменения:

- часть 1 ст.19.14 разделить по категориям правонарушений на два отдельных состава правонарушения, исходя из их общественной опасности, тяжести и размера ущерба, с отличающимися диспозициями и санкциями;
- снизить степень административной ответственности по малозначительным правонарушениям, предусмотрев максимальный размер штрафа не более 100 тысяч рублей;
- до введения нормы в действие разработать единый свод правил с исчерпывающим перечнем обязательных требований в сфере оборота драгоценных металлов, драгоценных камней и ювелирных изделий их содержащих.

Члены Комитета обращаются к Президенту Торгово-промышленной палаты Российской Федерации С.Н.Катырину с просьбой обратиться в Государственную Думу Российской Федерации с предложением провести Парламентские Слушания по теме «Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней».

Председатель Комитета

И.В.Тихов