

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 3 июля 2009 года № 34К (671) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка организации таможенного контроля при перемещении через таможенную границу Российской Федерации угля и угольной продукции, формирования контрактных цен, правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты таможенных платежей в 2008 году и истекшем периоде 2009 года»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

Направить информационные письма в Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральную налоговую службу, Федеральную таможенную службу.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка организации таможенного контроля при перемещении через таможенную границу Российской Федерации угля и угольной продукции, формирования контрактных цен, правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты таможенных платежей в 2008 году и истекшем периоде 2009 года»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.1.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

Цель контрольного мероприятия

Оценка организации таможенного контроля при перемещении через таможенную границу Российской Федерации угля и угольной продукции, формирования контрактных цен, правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты таможенных платежей.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативная правовая база, регламентирующая деятельность таможенных органов по вопросам таможенного оформления и таможенного контроля при перемещении через таможенную границу Российской Федерации угля и угольной продукции; годовые и периодические отчеты по указанному направлению деятельности; грузовые таможенные декларации и сопроводительные документы к ним; переписка и документы по вопросам таможенного оформления товаров; материалы проверок контролирующих органов, акты, заключения и решения по ним, материалы функциональных и комплексных проверок деятельности таможенных органов, затрагивающих рассматриваемую номенклатуру товаров; акты и материалы таможенных ревизий; дела об административных правонарушениях; решения судебных органов, другие документы, связанные с деятельностью таможенных органов по таможенному оформлению и таможенному контролю в отношении угля и угольной продукции; материалы ФТС России по запросам Счетной палаты Российской Федерации - база данных электронных копий грузовых таможенных деклараций, оформленных участниками внешнеэкономической деятельности в таможенных ФТС России при перемещении через таможенную границу Российской Федерации угля и угольной продукции.

Объекты контрольного мероприятия

Кемеровская таможня Сибирского таможенного управления, Ростовская и Краснодарская таможни Южного таможенного управления, Федеральная таможенная служба (по запросам), Сибирское таможенное управление (по запросам), Южное таможенное управление (по запросам).

Проверяемый период деятельности: 2008 год и истекший период 2009 года.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 24 февраля по 26 июня 2009 года.

Все акты проверок подписаны без замечаний.

Запрашиваемые в ходе контрольного мероприятия документы представлены в полном объеме и в установленные сроки.

Результаты контрольного мероприятия

По информации Федеральной службы государственной статистики, добыча угля и производство угольной продукции в Российской Федерации в 2008 году составили 326,1 млн. тонн, увеличившись на 4 % по сравнению с 2007 годом. Большая часть добычи угля в России приходилась в 2008 году на Сибирский федеральный округ - 269,4 млн. тонн (82,6 %), из которых Кемеровская область обеспечивает более 67,7 % (182,3 млн. тонн).

В стоимостном выражении экспорт угля и угольной продукции в Российской Федерации занимал третью позицию после экспорта нефти и газа и составил в 2008 году 100,4 млн. тонн на сумму 8603,7 млн. долл. США - 30,8 % общего количества добытого и произведенного угля и угольной продукции. Доля Кузбасса в экспорте угля Российской Федерации составила около 85 процентов.

Основную часть экспортируемого угля (97 %) составляет уголь каменный энергетический, брикеты, окатыши и аналогичные виды твердого топлива, полученные из каменного угля, классифицируемые в товарной группе 2701 ТН ВЭД России. Экспорт этого товара в 2008 году составил 97,5 млн. тонн стоимостью 7755 млн. долл. США.

Основными направлениями вывоза угля и угольной продукции являлись в 2008 году: северо-западное - в страны Центральной и Северной Европы, Канаду - 23 млн. тонн, западное - в страны Восточной и Западной Европы - 20 млн. тонн, восточное - в страны Центральной и Юго-Восточной Азии - 11 млн. тонн, юго-западное - в страны Южной Европы и Южной Америки - 5,5 млн. тонн. В 2009 году основные направления экспорта угля сохранились.

В ходе контрольного мероприятия установлено следующее

1. В результате экспорта угля и угольной продукции, оформляемых в Кемеровской таможне, в 2008 году в бюджет перечислено 591,1 млн. рублей таможенных платежей, что составляет около 10 % общего объема перечислений таможни в 2008 году. Ввиду того, что вывозные таможенные пошлины в отношении угля и угольной продукции, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2006 года № 795 не установлены, вся сумма приходится на долю таможенных сборов за таможенное оформление. Наибольший объем перечислений в бюджет составляли таможенные сборы за таможенное оформление товаров товарной группы ТН ВЭД России 2701 (уголь каменный) - 581,1 млн. рублей (98,3 процента).

Согласно действующему законодательству порядок исчисления и уплаты таможенных платежей регулируется нормами Таможенного кодекса Российской Федерации (далее - Таможенный кодекс), Налогового кодекса Российской Федерации, Закона Российской Федерации от 21 мая 1993 года № 5003-1 «О таможенном тарифе».

Основная проблема в части взимания таможенных платежей связана с отсутствием в Таможенном кодексе и в постановлении Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2004 года № 863 «О ставках таможенных сборов за таможенное оформление товаров» однозначной нормы, определяющей порядок уплаты таможенных сборов за таможенное оформление при применении процедуры периодического временного декларирования товаров, установленного статьей 138 Таможенного кодекса Российской Федерации.

Согласно подпункту 31 пункта 1 статьи 11 Таможенного кодекса таможенный сбор - платеж, уплата которого является одним из условий совершения таможенными органами действий, связанных с таможенным оформлением, хранением, сопровождением товаров. То есть факт неуплаты таможенных сборов за таможенное оформление на момент подачи таможенной декларации является основанием для отказа в принятии таможенной декларации.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 357.7 Таможенного кодекса таможенные сборы за таможенное оформление уплачиваются при декларировании товаров.

Согласно пункту 1 статьи 124 Таможенного кодекса декларирование товаров производится путем заявления таможенному органу в таможенной декларации или иным способом, предусмотренным Таможенным кодексом, в письменной, устной, электронной или конклюдентной форме сведений о товарах, об их таможенном режиме и других сведений, необходимых для таможенных целей.

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 138 Таможенного кодекса при вывозе с таможенной территории Российской Федерации российских товаров, в отношении которых не могут быть представлены точные сведения, необходимые для таможенного оформления в соответствии с обычным ведением внешней торговли, допускается их периодическое временное декларирование путем подачи временной таможенной декларации. После убытия российских товаров с таможенной территории Российской Федерации декларант обязан подать полную и надлежащим образом заполненную таможенную декларацию на все российские товары, вывезенные в определенный период времени. То есть периодическое временное декларирование при вывозе российских товаров предусматривает подачу временной и полной таможенных деклараций.

Согласно пункту 1 статьи 357.6 Таможенного кодекса таможенные сборы за таможенное оформление должны быть уплачены до подачи таможенной декларации или одновременно с подачей таможенной декларации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 357.4 Таможенного кодекса для целей исчисления сумм таможенных сборов за таможенное оформление применяются ставки, действующие на день принятия таможенной декларации таможенным органом.

Таким образом, Таможенный кодекс связывает обязанность по уплате таможенных сборов за таможенное оформление, сроки уплаты указанных сборов, а также их ставки с правоотношениями, возникающими при подаче и принятии таможенной декларации. То есть при периодическом временном декларировании таможенные сборы за таможенное оформление уплачиваются до или одновременно с подачей каждой таможенной декларации, временной и полной.

Согласно пункту 1 статьи 357.10 Таможенного кодекса ставки таможенных сборов за таможенное оформление устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Таким образом, при подаче полной таможенной декларации таможенным органом в соответствии с пунктом 1 статьи 357.4, пунктом 1 статьи 357.10 Таможенного кодекса применяются ставки таможенных сборов за таможенное оформление, установленные пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2004 года № 863, вступившего в силу с 1 января 2005 года.

На основании вышеизложенного таможенные сборы взимаются таможенными органами дважды - при подаче временной и полной таможенных деклараций.

В то же время согласно пункту 2 статьи 357.7 Таможенного кодекса уплата таможенных сборов осуществляется по правилам и в формах, которые установлены Таможенным кодексом в отношении уплаты таможенных пошлин, налогов.

В соответствии с пунктом 6 статьи 138 Таможенного кодекса вывозные таможенные пошлины уплачиваются одновременно с подачей временной таможенной декларации в таможенный орган. Если сумма подлежащих уплате вывозных таможенных пошлин увеличивается в результате уточнения сведений, указанных в пункте 4 настоящей статьи, доплата суммы вывозных таможенных пошлин осуществляется одновременно с подачей полной таможенной декларации.

Указанная коллизия правовых норм послужила основанием для обращения участников ВЭД в арбитражный суд. Учитывая, что Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в постановлении от 8 июля 2008 года № 4574/08 определил практику применения положений Таможенного кодекса, касающихся уплаты таможенных сборов за таможенное оформление при применении периодического временного декларирования, указав, что при применении периодического временного декларирования российских товаров, установленного статьей 138 Таможенного кодекса, таможенные сборы за таможенное оформление должны уплачиваться только при подаче временной таможенной декларации, обострилась необходимость внесения в Таможенный кодекс нормы, определяющей порядок уплаты таможенных сборов за таможенное оформление при периодическом временном декларировании. Та же правовая позиция изложена и в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 ноября 2008 года № 63-О-О.

Согласно предоставленным в ходе контрольного мероприятия документам нарушений сроков уплаты, списания денежных средств с лицевого счета, неверного начисления таможенных платежей при декларировании угля и угольной продукции в проверяемом периоде не выявлено.

2. В проверяемом периоде 145 участников ВЭД в рамках 611 контрактов осуществляли экспортно-импортные поставки угля и угольной продукции в зоне ответственности Кемеровской таможни общим объемом 84,6 млн. тонн общей стоимостью 6514,2 млн. долл. США.

По информации Кемеровской таможни, в 2008 году крупнейшими в Кемеровской области предприятиями-производителями было экспортировано угля и угольной продукции: ОАО «УК «Кузбассразрезуголь» - 21,2 млн. тонн (25 % от объема экспорта Кузбасса), ОАО «СУЭК» - 16,2 млн. тонн (19,1 %), ОАО «Южный Кузбасс» - 5,3 млн. тонн (6,3 %), ЗАО «Черниговец» - 3,5 млн. тонн (4,1 %), ЗАО «УК «Южкузбассуголь» - 1,9 млн. тонн (2,3 процента).

Как установлено проверкой, значительная часть контрактов - 370 единиц (61,0 % от общего числа контрактов) общим объемом 72,0 млн. тонн (85,1 %) на сумму 5352,0 млн. долл. США (82,2 %), заключена участниками ВЭД с контрагентами, зарегистрированными в странах, имеющих офшорные зоны.

В части вопроса проверки формирования контрактных цен, установлено, что отдельные экспортеры осуществляли вывоз угля на основании указанных выше контрактов, цена на товар в которых с учетом транспортных расходов и расходов в порту колебалась в интервале от 47,36 до 51,46 долл. США за тонну. В то же время по информации, содержащейся в справочнике цен мирового рынка ОАО «ВНИКИ», Москва-2008, цена угля в соответствующий период и том же направлении составляла от 97 до 175 долл. США за тонну.

Например, одна из угольных российских компаний по контрактам с итальянской компанией в течение 2008 года экспортировала уголь марки ДГОМСШ-(0-50) в интер-

вале цен от 71,48 до 141,49 долл. США за тонну. При этом эта же компания по контракту, заключенному с компанией, зарегистрированной в стране, имеющей офшорные зоны, в течение 2008 года экспортировала уголь той же марки на тех же условиях поставки в интервале цен от 19,55 до 23,30 долл. США за тонну, т. е. в 3,5-6 раз ниже цен прямого контракта.

Таким образом, исходя из объема 72 млн. тонн угля, вывезенных с территории Кемеровской области в проверяемом периоде по контрактам с фирмами, зарегистрированными в офшорах, учитывая минимальную разницу между мировой ценой и ценой в контрактах в 50 долл. США за тонну, можно сделать вывод об уходе из-под российского налогообложения значительного объема выручки, формирующейся в офшорных зонах в размере 3,6 млрд. долл. США (расчетно). Налог на прибыль с указанной суммы мог бы пополнить в 2008 году как федеральный бюджет, так и бюджет Кемеровской области.

Аналогичная ситуация с экспортом угля и угольной продукции сложилась и в зоне ответственности Ростовской таможни.

В соответствии с нормой, введенной подпунктом 3 раздела 1 постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 500, при заявлении таможенного режима экспорта в отношении вывозимых товаров, для которых не установлены таможенные пошлины и налоги, таможенная стоимость таких товаров не определяется и не заявляется. Следовательно, контроль таможенной стоимости таких товаров таможенными органами не осуществляется.

Необходимо отметить, что данная норма законодательства способствует в определенной мере использованию в угольной отрасли трансфертного ценообразования, отсутствию прозрачности формирования цен с последующей реализацией угля на мировом рынке через покупателей, зарегистрированных в офшорных зонах. Производители продавали в 2008 году компаниям, зарегистрированным в офшорных зонах, уголь по ценам ниже уровня мирового рынка, а те, в свою очередь, реализовывали уголь конечному потребителю по мировым ценам. В результате этого значительные финансовые средства, составляющие разницу между мировой ценой и ценой контракта на реализацию угля, не попадали под российское налогообложение.

3. В силу того, что такой товар как уголь характеризуется разнообразием свойств и составов, различием в технологической ценности, практикой заключения контрактов крупными угледобывающими компаниями, являющимися к тому же крупнейшими экспортерами угля, установлено колебание контрактной цены в зависимости от качественных характеристик товара и применение понижающих коэффициентов контрактной цены при несоответствии качественных характеристик, заявленных в контракте. Однако при проведении проверки установлено, что, несмотря на прописанные в контракте условия, контроль за идентичностью экспортируемого товара не проводят ни таможенные органы, ни сами участники торговой сделки. Изменений контрактной цены вследствие несоответствия качественных характеристик (зольности, влажности, калорийности и др.) угля за проверяемый период выявлено не было. При этом в ходе проверки в Краснодарской таможне по поручению комиссии Счетной палаты были проведены экспертизы качественных характеристик находящегося в порту угля, по результатам которых были выявлены несоответствия с заявленными сведениями по качеству угля, указанными в грузовой таможенной декларации. То есть показатели качества товара, полученные на момент фактического вывоза и заявленные при декларировании, различны, следовательно, данный факт по условиям контракта должен оказывать влияние на контрактную цену товара и общую валютную выручку. Однако таможенные органы как агенты валютного контроля не владели ситуацией по изменению объема валютной выручки с учетом изменения качества товара.

В целом, как показала проверка, в контрактах устанавливались качественные характеристики угля: марка, влажность, зольность, сера, летучесть, калорийность, размер, содержание фракций, которые должны соответствовать установленным показателям и подтверждаться удостоверением (сертификатом) качества испытательных лабораторий с привлечением независимой международной лаборатории (СЖС, Инколаб, Алекс Стюарт, Альфред Найт).

Учитывая нормы гражданско-правовых отношений, поскольку заключение контракта основано на свободном волеизъявлении участников сделки, таможенные органы не уполномочены влиять на уровень цен, выбор условий поставки товара участниками ВЭД. По этой же причине при обнаружении значительных расхождений между заявленными сведениями, относящимися к экспортной цене товара, при применении сравнительного анализа мировых цен на уголь у таможен отсутствуют основания для проведения соответствующих проверок в рамках правового поля.

Таким образом, на сегодняшний день вышеописанная ситуация по формированию контрактных цен требует от Правительства Российской Федерации разработки и принятия решений законодательного плана.

В своем Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 23 июня 2008 года Президент Российской Федерации Д. А. Медведев обратил внимание на то, что «по-прежнему сохраняет актуальность задача внесения в Налоговый кодекс Российской Федерации поправок, направленных на совершенствование налогового контроля за использованием трансфертных цен...» и «...контроль должен применяться преимущественно к крупным налогоплательщикам и операциям. Должны быть четко определены перечень контролируемых сделок, перечень оснований для признания лиц взаимозависимыми, механизм и методы определения цен для целей налогообложения». Как показала проверка, среди экспортеров угля и угольной продукции широко используется возможность минимизации налогообложения при применении трансфертных цен в контролируемых сделках. «Следует максимально широко применять специфические ставки налога на добычу полезных ископаемых, в первую очередь угля». Широкое применение специфических ставок налога на добычу полезных ископаемых может оказать наиболее эффективное воздействие на участников ВЭД, использующих возможность вывода из-под внутреннего налогообложения объемов выручки, формирующихся в офшорных зонах.

Кроме того, использование офшорных зон во внешнеэкономических отношениях в узкокорпоративных интересах транснациональных корпораций с целью ухода от национального налогообложения обсуждалось и на мировом экономическом форуме в апреле текущего года в Лондоне, где было принято решение о начале борьбы с сокрытием финансовых операций.

4. В ходе контрольного мероприятия установлено, что большинство участников ВЭД обращается за возмещением по экспортным операциям НДС. В 2008 году по Кемеровской области заявленная к возмещению сумма составила 5,2 млрд. рублей, из которых 3 млрд. рублей затрачены на вычеты, 2 млрд. рублей возмещены.

Однако необходимо отметить, что 49 организаций (33 %) не заявили сумм НДС к вычету, из которых 31 организация (63 %) в 2009 году на момент проверки перестала осуществлять свою внешнеторговую деятельность. Указанными фирмами в 2008 году вывезено 4,1 млн. тонн угля и угольной продукции, в том числе 2,8 млн. тонн (67,6 %) в офшорные зоны.

В общей сложности из 145 участников ВЭД, действующих в зоне ответственности Кемеровской таможни в части экспорта угля и угольной продукции в 2008 году, в 2009 году перестали осуществлять свою внешнеэкономическую деятельность 65 организаций

(45 %). В то же время только за январь и февраль 2009 года аналогичную деятельность начали 5 новых участников ВЭД.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что 105 организаций (72,4 %) созданы в форме обществ с ограниченной ответственностью. Из них создано с количеством учредителей менее трех - 69 (80,2 %), из которых 58 (84 %) с минимальным размером вклада в уставный капитал (10 тыс. рублей и менее). Как правило, в уставный капитал подобных фирм внесены мониторы, оргтехника, мебель или неопределенное в уставе имущество. Кроме того, некоторые организации зарегистрированы по недействительным документам.

Вышеперечисленное свидетельствует о наличии фактов вывоза угля за рубеж участниками ВЭД, имеющими признаки фирм-«однодневок» с использованием офшорных зон. Также возникает вопрос о законности приобретения угля этими участниками ВЭД на территории Российской Федерации и законности их деятельности.

Схожая ситуация с возвратом НДС сложилась и в Ростовской области, где участниками ВЭД также широко используются организации, созданные с минимальными вложениями для ограничения своих рисков по вывозу угля и угольной продукции за рубеж с использованием офшорных зон.

5. В ходе проведения контрольного мероприятия в Кемеровской таможне Сибирского таможенного управления возникла необходимость в получении информации, касающейся вопросов проверки, от территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Кемеровской области. Письмом от 2 марта 2009 года № ЗИ 03-04-56/03-04 Счетная палата в соответствии со статьей 13 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» запросила необходимую информацию.

В своем ответе от 3 марта 2009 года № 07-2/136 территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Кемеровской области отказал Счетной палате в получении запрошенной информации, ссылаясь на требования постановления Правительства Российской Федерации от 18 августа 2008 года № 620 «Об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета», на конфиденциальность и ограниченность доступа к подобной информации. Аналогичный ответ получен и в письме от 9 апреля 2009 года № ВС-03-08/1160, подписанном руководителем Федеральной службы государственной статистики, обосновавшим свой отказ Счетной палате в предоставлении информации положениями Федерального закона от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики Российской Федерации» об ограничениях в доступе к данным статистики.

Ссылки на вышеуказанные нормативные акты нельзя признать основательными, поскольку Счетная палата Российской Федерации является конституционным постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. Среди задач Счетной палаты определено регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания информации о результатах проводимых контрольных мероприятий.

Таким образом, непредставление исчерпывающей информации, запрашиваемой Счетной палатой, ставит под угрозу объективность и полноту информирования Федерального Собрания, Президента и Правительства Российской Федерации.

Кроме того, проверка показала, что сбор и систематизация детализированных данных по добыче, производству и реализации угля и угольной продукции в Российской Федерации органами исполнительной власти осуществляются по различным некорреспондируемым между собой классификационным принципам учета. Так, по информации

Росстата, учет производства и потребления промышленной продукции осуществляется по номенклатуре, сформированной в соответствии с Общероссийским классификатором продукции ОК 005-93, который не корреспондируется с ТН ВЭД России, используемой при классификации товаров ФТС России и принятой в международной практике.

Отсутствие скоординированной системы учета добычи, производства и реализации угля и угольной продукции, единого источника официальной ценовой информации затрудняет осуществление государственного контроля за эффективностью использования топливно-энергетического потенциала Российской Федерации.

6. Спецификой экспорта угля является применение порядка временного периодического декларирования, в соответствии с которым допускается заявление сведений исходя из намерений о вывозе ориентировочного количества российских товаров в течение определенного периода времени (статья 138 Таможенного кодекса).

В течение указанного во временной периодической таможенной декларации (далее - ВПТД) периода времени таможенные посты принимают транспортные документы (железнодорожные накладные) на уголь, планируемый к вывозу с таможенной территории Российской Федерации. При этом в железнодорожных накладных отсутствуют данные о номерах транспортных средств, количестве принятого к перевозке товара, которые вносятся в железнодорожные накладные после загрузки товара.

При поступлении угля в порт его взвешивание осуществляется только в случае письменной заявки грузовладельца или при наличии визуально определяемой недостачи. В иных случаях взвешивание не производится, и груз принимается в зону таможенного контроля (далее - ЗТК) на основании железнодорожных накладных. Как установлено проверкой, в проверяемом периоде взвешивание поступающего в порты угля практически не осуществлялось.

Таким образом, при ввозе товара в ЗТК стивидорная компания уведомляет таможенный орган о прибытии вагонов без взвешивания и представляет товаротранспортные накладные с грузовыми таможенными декларациями, оформленными на товар во внутренних таможнях.

Контроль за количеством отгруженного угля на морское транспортное средство производится сюрвейерскими компаниями методом замеров осадки судна на начало и окончание погрузки.

Количество угля по каждой отгрузке указывается на оборотной стороне ВПТД на основании документов, представленных сюрвейерскими компаниями в таможенный орган и подтверждающих фактическое количество погруженного товара на транспортное средство (манIFESTов, коносаментов, рапорта независимого сюрвейера).

После убытия товара с таможенной территории Российской Федерации с применением периодического временного декларирования для завершения таможенного оформления подается полная таможенная декларация (далее - ПТД).

В ходе проверки по результатам анализа экспорта угля с применением временного периодического декларирования выявлено отсутствие действенного механизма контроля за количеством вывозимого за пределы таможенной территории Российской Федерации товара с учетом особенностей его транспортировки и перевалки.

Так, в рамках контрольного мероприятия проведен сравнительный анализ данных о физических объемах оформляемого в регионе деятельности Кемеровской таможни угля, вывозимого за пределы таможенной территории Российской Федерации через морские пункты пропуска Ростовской таможни, и данных об объемах естественной убыли угля, возникающей при его транспортировке и перевалке, отраженных в актах недостачи, оформленных ОАО «Азовский морской порт».

В результате такого анализа установлено, что таможенный орган, проводящий таможенное оформление, осуществляет контроль за весовыми характеристиками экспортируемого угля только на основании транспортных документов (железнодорожных накладных и коносаментов) и не осуществляет учет естественных потерь угля в результате его транспортировки по территории Российской Федерации и перевалки в порту.

Так, в мае-октябре 2008 года в соответствии с железнодорожными накладными портом принято 3159,5 тонны угля, отправленного ООО «Шахта Киселевская», из которых отгружено на суда 2814,5 тонны угля, что и было задекларировано в ПТД № 10608060/200309/0000779. Расхождение в весе между указанным в железнодорожных накладных и задекларированным объемом составило 345 тонн угля (10,9 %). При этом по рассматриваемой партии угля ОАО «Азовский морской порт» составлен акт недостачи от 13 января 2009 года № 01, в соответствии с которым недостача составила те же 345 тонн угля (5 железнодорожных вагонов), что соответствует 0,686 % от переваленного объема и не превышает нормы допустимой убыли (которая составляет 1,75 % в соответствии со сборником правил перевозок и тарифов морского транспорта СССР и постановлением Госснаба СССР № 21 от 29 марта 1987 года) при транспортировке и перевалке данного типа груза.

Имеют место примеры значительных расхождений весовых данных отгруженного и экспортируемого угля. Так, в январе-декабре 2008 года в соответствии с железнодорожными накладными портом принято 6753,8 тонны угля, отправленного ОАО «УК «Кузбассразрезуголь». Отгружено на судно в соответствии с коносаментом 6412,89 тонны угля, что и было задекларировано в ПТД № 10608010/310309/0000651, расхождение составило 340,91 тонны угля (5,3 %). При этом по рассматриваемой партии угля ОАО «Азовский морской порт» составлен акт недостачи от 20 марта 2009 года № 30, в соответствии с которым недостача составила 1980,31 тонны угля (30 железнодорожных вагонов), что не превышает нормы допустимой убыли при транспортировке и перевалке данного типа груза в соответствии с вышеуказанными нормативными документами.

Таким образом, списание угля по нормам естественной убыли осуществляется хозяйствующими субъектами целыми вагонами без привязки к товарным партиям, конкретным отправителям и маркам угля.

Такие расхождения в данных о весовых характеристиках экспортируемого угля свидетельствуют об отсутствии должного контроля как со стороны таможенных органов, осуществляющих таможенное оформление, так и со стороны таможенных органов на границе.

Убытие товаров с таможенной территории Российской Федерации оформляется таможенными органами, в регионах деятельности которых расположены места убытия товаров с таможенной территории Российской Федерации, путем проставления штампа «Вывоз разрешен», подписи и оттиска личной номерной печати должностного лица таможенного органа на двух экземплярах транспортного документа или на судовом манифесте.

В соответствии со статьей 131 Таможенного кодекса подача таможенной декларации должна сопровождаться представлением в таможенный орган документов, подтверждающих заявленные в таможенной декларации сведения.

Однако необходимо отметить, что Таможенным кодексом и нормативными правовыми актами ФТС России не устанавливается требование о представлении письменного подтверждения декларанта об убытии товаров с таможенной территории Российской Федерации, полученного от таможенных органов, расположенных в месте убытия товаров, также законодательно не определена необходимость (обязательность) взаимодей-

ствия таможенных органов, осуществляющих таможенное оформление, с таможенными органами назначения по обмену информацией и контролю за убытием товара.

Таким образом, документальным подтверждением убытия товара с таможенной территории Российской Федерации является только заявление декларантом сведений в полной таможенной декларации.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что в Краснодарскую таможню, как в таможенный орган через пункты пропуска которой осуществляется экспорт ростовского, якутского и кемеровского угля, в 2008 году запросов о подтверждении вывоза со стороны таможенных органов, осуществлявших таможенное оформление, зафиксировано не было, в 2009 году от Сибирского таможенного управления в таможню поступило 2 подобных запроса по 5 ГТД на общее количество 3,9 тыс. тонн угля (0,7 % от 541,2 тыс. тонн переваленных таможней за 3 месяца 2009 года).

7. Также в ходе контрольного мероприятия установлено, что Кемеровской и Краснодарской таможнями не осуществляются экспертизы в отношении экспортируемого угля и угольной продукции. В проверяемом периоде только Ростовской таможней был проведен отбор проб экспортируемого угля.

При этом необходимо отметить, что в Кемеровской таможне причиной непроведения экспертиз в отношении угля и угольной продукции является отсутствие необходимого оборудования в таможенной лаборатории.

Таким образом, сложилась ситуация, когда таможенные органы не назначают проведение экспертиз, подтверждающих качественные характеристики товара, и, как следствие, не проводят дополнительных проверок качественных характеристик экспортируемого угля.

При таможенном оформлении угля и при таможенном контроле за его убытием с таможенной территории Российской Федерации для целей идентификации качественных и весовых характеристик угля, непосредственно влияющих на стоимость товара, проверка достоверности данных о товаре, заявляемых участником ВЭД, осуществляется только на основании документов, представляемых в таможенные органы хозяйствующими субъектами.

Контроль таможенных органов за качественными характеристиками угля и угольной продукции в 2008 году и в истекшем периоде 2009 года осуществлялся по электронной базе ГТД и выборочно на бумажных носителях. По итогам проверочных мероприятий нарушений таможенного законодательства при экспорте угля и угольной продукции не выявлялось.

Ввиду отсутствия возможности самостоятельного проведения экспертиз таможенные органы не контролируют вопрос характеристики товара (состав, свойства, качество, функциональное предназначение и т. п.). Контроль осуществляется на основании сведений, заявленных в ВПТД. Также необходимо отметить, что контракты на поставку угля и сертификаты качества угля с внесенными в них сведениями о качественных и количественных характеристиках угля не являются обязательными документами для представления в таможню назначения и, следовательно, при документальном контроле не используются.

8. Также одним из факторов, приводящим к возникновению предпосылок для недостоверного декларирования угольной продукции недобросовестными участниками ВЭД, является установление нулевой ставки вывозной таможенной пошлины на товар «прочие кокс и полукокс из каменного угля» при наличии вывозной пошлины на другие товары субпозиции 2704 00 ТН ВЭД России, имеющие схожий внешний вид, но различные качественные характеристики и относящиеся к той же товарной позиции.

В настоящее время в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2006 года № 795 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые с территории Российской Федерации за пределы государств - участников Соглашения о таможенном союзе, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» товары субпозиции 2704 00 ТН ВЭД России облагаются вывозной таможенной пошлиной в размере 6,5 %, в то время как в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2007 года № 369 на прочие кокс и полукокс из каменного угля (код ТН ВЭД России 2704 00 190 0) утверждена ставка вывозной таможенной пошлины в размере равном нулю.

В этой связи, при экспорте угольной продукции сложилась ситуация, когда установление различных ставок вывозной таможенной пошлины на товары, которые визуально имеют одинаковый вид, схожие физико-химические характеристики, при отсутствии возможности проведения экспертных исследований и методик, позволяющих лабораторными методами однозначно идентифицировать предъявляемый к таможенному оформлению товар, может привести к недопоступлению таможенных платежей в доход федерального бюджета.

Выводы

1. Согласно предоставленным таможенными органами в ходе контрольного мероприятия сведениям за 2008 год и I квартал 2009 года фактов несвоевременного и неполного перечисления таможенных платежей в доход федерального бюджета не выявлено. Основная проблема в части взимания таможенных платежей связана с отсутствием в Таможенном кодексе Российской Федерации однозначной нормы, определяющей порядок уплаты таможенных сборов за таможенное оформление при применении процедуры периодического временного декларирования товаров, установленного статьей 138 Таможенного кодекса Российской Федерации, в результате чего таможенные сборы взимаются таможенными органами дважды - при подаче временной и полной таможенных деклараций.

2. В результате экспорта угля и угольной продукции, оформляемых в Кемеровской таможне, в 2008 году в бюджет перечислено 591,1 млн. рублей таможенных платежей, что составляет около 10 % общего объема перечислений таможни в 2008 году. Вся сумма приходится на долю таможенных сборов за таможенное оформление в связи с тем, что согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2006 года № 795 вывозные таможенные пошлины в отношении угля и угольной продукции не установлены.

3. Свыше 80 % экспортируемого угля и угольной продукции, произведенных в Ростовской и Кемеровской областях, вывозятся по контрактам, заключенным с контрагентами, зарегистрированными в офшорных зонах, при этом средняя таможенная стоимость вывозимого товара в таких случаях ниже средней таможенной стоимости аналогичного товара, вывозимого в те же страны на тех же условиях поставки по прямым контрактам. Используя маркетинговые исследования, проведенные аналитической компанией по рынку угля «McCloskey's Group Ltd» и ОАО «Всероссийский научно-исследовательский конъюнктурный институт», установлено, что уровень контрактных цен на уголь, заявляемый экспортерами при декларировании, в целом по ФТС России, в проверяемом периоде был ниже уровня цен реализации угля на мировых рынках. Разница между средней ценой, заявляемой в ГТД, и мировой ценой угля в течение 2008 года колебалась от 30 до 54 процентов.

Таким образом, исходя из объема 72 млн. тонн угля, экспортируемого в 2008 году из Кемерово компаниями, зарегистрированными в офшорных зонах, и разницы кон-

трактных цен, составляющей около 50 долл. США за тонну, ориентировочный объем выручки, формирующейся в офшорных зонах и не подпадающей под российское налогообложение, составил 3,6 млрд. долл. США. Налог на прибыль с указанной суммы мог бы пополнить в 2008 году как федеральный бюджет, так и бюджет Кемеровской области.

4. В соответствии с нормой, введенной подпунктом 3 раздела 1 постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 500, при заявлении таможенного режима экспорта в отношении вывозимых товаров, для которых не установлены таможенные пошлины и налоги, таможенная стоимость таких товаров не определяется и не заявляется. Следовательно, контроль таможенной стоимости таких товаров таможенными органами не осуществляется, влияя на создавшуюся ситуацию в рамках правового поля таможне не представляется возможным. Вместе с тем снижение таможенной стоимости экспортируемого угля ведет к уменьшению поступления валютной выручки и недопоступлению налогов в бюджет.

5. Отсутствие скоординированной системы учета добычи, производства и реализации угля и угольной продукции, единого источника официальной ценовой информации затрудняет осуществление государственного контроля за эффективностью использования топливно-энергетического потенциала Российской Федерации.

6. В ходе контрольного мероприятия установлено, что большинством участников ВЭД заявляется к возмещению по экспортным операциям НДС. В 2008 году по Кемеровской области заявленная к возмещению сумма составила 5,2 млрд. рублей.

Значительное количество фирм, осуществляющих экспортные операции с углем и угольной продукцией, имеют признаки фирм-«однодневок», использующих офшорные зоны, что требует проверки их деятельности со стороны налоговых органов и МВД России.

Схожая ситуация с возвратом НДС сложилась и в Ростовской области, где заявленная к возмещению сумма составила 0,6 млрд. рублей, и участниками ВЭД широко используются организации, созданные с минимальными вложениями для ограничения своих рисков по вывозу угля и угольной продукции за рубеж с использованием офшорных зон.

7. В ходе контрольного мероприятия выявлено отсутствие действенного механизма контроля за качеством и количеством вывозимого за пределы таможенной территории Российской Федерации угля с применением временного периодического декларирования.

Таможенный орган, проводящий таможенное оформление, осуществляет контроль за весовыми характеристиками экспортируемого угля только на основании транспортных документов (железнодорожных накладных и коносаментов), не учитывая естественных потерь угля в результате его транспортировки по территории Российской Федерации и перевалки в порту.

Таможенным кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами ФТС России не определен порядок взаимодействия таможенных органов, осуществляющих таможенное оформление, с таможенными органами назначения по обмену информацией, необходимой для осуществления контроля при таможенном оформлении и контроля за убытием товара.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что таможенными органами не назначаются экспертизы в отношении экспортируемого угля и угольной продукции, вследствие чего вывозимый товар не идентифицируется по качеству.

8. Также одним из факторов, приводящим к возникновению предпосылок для недостоверного декларирования угольной продукции недобросовестными участниками ВЭД, является установление нулевой ставки вывозной таможенной пошлины

на товар «прочие кокс и полукокс из каменного угля» при наличии вывозной пошлины на другие товары субпозиции 2704 00 ТН ВЭД России, имеющие схожий внешний вид, но различные качественные характеристики и относящиеся к той же товарной позиции.

В этой связи, при экспорте угольной продукции сложилась ситуация, когда установление различных ставок вывозной таможенной пошлины на товары, которые визуально имеют одинаковый вид, схожие физико-химические характеристики, при отсутствии возможности проведения экспертных исследований и методик, позволяющих лабораторными методами однозначно идентифицировать предъявляемый к таможенному оформлению товар, может привести к недопоступлению таможенных платежей в доход федерального бюджета.

Предложения

1. Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации о недостатках действующего нормативного правового регулирования, выявленных в ходе контрольного мероприятия.

3. Направить информационные письма в Федеральную таможенную службу, Федеральную налоговую службу, Министерство внутренних дел Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ