

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 июля 2011 года № 38К (805) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка организации таможенного контроля при перемещении через таможенную границу Российской Федерации товаров по линиям электропередачи, формирования контрактных цен, правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты таможенных платежей в 2009-2010 годах и истекшем периоде 2011 года»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо в Федеральную таможенную службу.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об основных итогах 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 товаров по линиям электропередачи, формирования контрактных цен, правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты таможенных платежей в 2009-2010 годах и истекшем периоде 2011 года»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.1.2.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год.

Предмет контрольного мероприятия

Результаты деятельности таможенных органов, направленные на обеспечение полноты начисления и перечисления в федеральный бюджет таможенных платежей в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу по линиям электропередач; нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность таможенных органов по вопросам таможенного оформления и таможенного контроля при перемещении через таможенную границу Российской Федерации электрической энергии; 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 электрической энергии; материалы ФТС России, Минэнерго России, Росстата по запросам Счетной палаты Российской Федерации; база данных элек-

тронных копий грузовых таможенных деклараций, оформленных участниками внешнеэкономической деятельности в таможенных ФТС России при перемещении через таможенную границу Российской Федерации электрической энергии.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральная таможенная служба (по запросам), Министерство энергетики Российской Федерации (по запросам), Федеральная служба по тарифам (по запросам), Федеральная служба государственной статистики (по запросам), Центральная энергетическая таможня ФТС России, Благовещенская таможня Дальневосточного таможенного управления ФТС России, Выборгская таможня Северо-Западного таможенного управления ФТС России, Калининградская областная таможня Северо-Западного таможенного управления ФТС России.

Срок проведения контрольного мероприятия: январь-июль 2011 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Проверить организацию работы таможенных органов по осуществлению таможенного оформления и таможенного контроля за соблюдением участниками внешнеэкономической деятельности норм таможенного законодательства при перемещении через таможенную границу Российской Федерации товаров по линиям электропередач.

2. Оценить соответствие условий внешнеторговых контрактов, в том числе контрактных цен, экономическим интересам государства и основным направлениям Энергетической стратегии России на период до 2030 года.

Проверяемый период деятельности: 2009, 2010 годы и истекший период 2011 года.

Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов проверки

Объем экспортированной в 2009-2010 годах и I квартале 2011 года электрической энергии, произведенной в Российской Федерации, составил 44,4 млрд. кВт.ч, в том числе: в 2009 году - 18,1 млрд. кВт.ч, в 2010 году - 20,1 млрд. кВт.ч и I квартале 2011 года - 6,2 млрд. кВт.ч, объем импортированной электрической энергии составил 6,2 млрд. кВт.ч, в том числе: в 2009 году - 3,1 млрд. кВт.ч, в 2010 году - 2,9 млрд. кВт.ч и I квартале 2011 года - 0,19 млрд. кВт.ч.

Положительный баланс торговли электрической энергией составил 38,2 млрд. кВт.ч, в стоимостном выражении - 2127,0 млн. долл. США.

В тот же период производство и потребление электрической энергии в Российской Федерации составили 2252,2 и 2098,4 млрд. кВт.ч, соответственно, в том числе: в 2009 году - 957,1 и 942,8 млрд. кВт.ч, в 2010 году - 1004,7 и 989,0 млрд. кВт.ч и I квартале 2011 года - 290,4 и 166,6 млрд. кВт.ч.

Страны, на территории которых производился ввоз (вывоз) электрической энергии, представлены в следующей таблице:

Страна импортер (экспортер)	2009 г.		2010 г.		I кв. 2011 г.	
	млрд. кВт.ч	стоимость, млн. долл. США	млрд. кВт.ч	стоимость, млн. долл. США	млрд. кВт.ч	стоимость, млн. долл. США
Финляндия	11,73	509,9	11,61	685,0	3,03	222,7
Литва	0,41	17,9	5,11	236,2	1,34	74,6
Беларусь	2,91	130,9	0,030	1,6	0,61	38,0
Казахстан	0,69	33,4	1,48	68,5	0,51	28,0
Китай	0,85	33,7	0,98	41,3	0,33	13,9
Грузия	0,29	13,5	0,21	12,8	0,18	9,9
Норвегия	0,22	8,7	0,21	10,0	0,046	2,3
Южная Осетия	0,063	1,4	0,12	2,7	0,044	1,1
Монголия	0,18	7,3	0,21	12,3	0,038	3,1
Украина	0,072	6,0	0,082	7,6	0,018	2,4
Азербайджан	0,021	0,8	0,018	0,9	0,0026	0,1
Латвия	0,66	38,0	0,0069	0,4	-	-
Итого экспорт	18,10	801,5	20,07	1079,3	6,15	396,1
Азербайджан	0,16	6,1	0,20	7,5	0,18	12,1
Монголия	0,021	0,4	0,02	0,4	0,0093	0,2
Финляндия	0,0039	0,5	0,0038	0,4	0,0009	0,1
Украина	0,0005	0,01	0,081	2,5	0,0001	0,005
Грузия	0,53	13,7	1,12	26,9	0,0001	0,006
Казахстан	2,16	40,7	1,52	32,7	-	-
Литва	0,20	5,6	0,0031	0,07	-	-
Итого импорт	3,10	67,0	2,9	70,5	0,19	12,4

В целях осуществления таможенного контроля и проверки достоверности сведений, заявленных при таможенном оформлении электрической энергии, перемещаемой через таможенную границу Российской Федерации, ФТС России определено 121 технологически обусловленное место (подстанции, электростанции, территории), где установлены приборы учета, фиксирующие перемещение электрической энергии, в том числе: в Украину - 20 мест, Казахстан - 53 места, Белоруссию - 9 мест, Грузию - 5 мест, Азербайджан - 2 места, Литву - 5 мест, Латвию - 1 место, Эстонию - 4 места, Финляндию - 11 мест, Норвегию - 2 места, Китай - 2 места, Монголию - 7 мест.

Также определены 12 линий электропередач, по которым учет электрической энергии, перемещаемой через таможенную границу Российской Федерации, осуществляется на подстанциях, расположенных за пределами таможенной территории Российской Федерации (Украина - 1 линия, Казахстан - 10 линий и Белоруссия - 1 линия).

Рынок электроэнергии Российской Федерации

В сентябре 2006 года вступили в действие новые правила оптового рынка, определенные постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2006 года № 529 «О совершенствовании порядка функционирования оптового рынка электрической энергии (мощности)», согласно которому действующий оптовый рынок (НОРЭМ) был территориально разделен на следующие энергозоны:

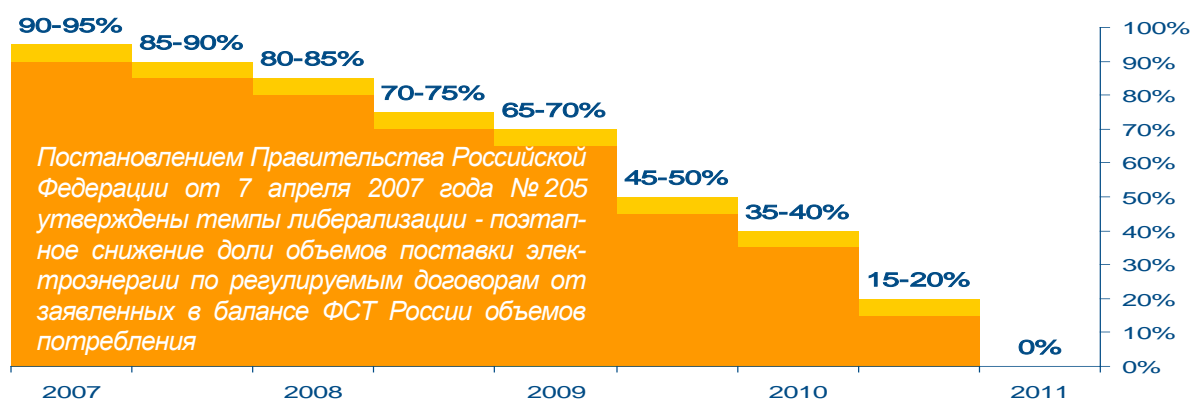
- 1 ценовая зона - Центр, Северо-Запад, Волга, Урал, Юг;
- 2 ценовая зона - Сибирь;
- 1 неценовая зона - Республика Коми, Архангельская область;
- 2 неценовая зона - Дальний Восток;
- 3 неценовая зона - территория Калининградской области.

В ценовых зонах через оптовый рынок реализуется 90-95 % всей производимой электроэнергии.

Территории, где есть только розничные рынки, - Сахалин, Камчатка (изолированные территории, всего 71).

В 2006 году по регулируемым договорам на оптовом рынке продавались 100 % объемов электрической энергии и мощности, утвержденных прогнозным балансом на 2006 год (в отношении экспорта/импорта - 100 % гарантированных объемов экспорта/импорта из баланса 2006 года). Начиная с 2007 года, объемы электрической энергии, продаваемые по регулируемым договорам, стали уменьшаться на величину, равную верхнему коридору темпов либерализации оптового рынка, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2007 года № 205 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу определения объемов продажи электрической энергии по свободным (нерегулируемым) ценам».

Доля реализуемой по регулируемым ценам электрической энергии представлена в следующем графике:



С 1 января 2011 года рынок электроэнергии в Российской Федерации полностью либерализован - покупка/продажа электрической энергии и мощности осуществляется на оптовом и розничном рынках ценовых зон по нерегулируемым ценам (за исключением населения, которому электроэнергия поставляется только по регулируемому тарифу), на рынках неценовых зон - по регулируемым ценам.

Порядок формирования ценообразования на электроэнергию на внутреннем оптовом рынке - цена на электроэнергию для потребителей оптового рынка складывается из оплаты собственно самой электроэнергии, приобретаемой по равновесным ценам, формирующимся на основе баланса спроса и предложения (аукцион с маржинальным ценообразованием) в каждом узле (точке поставки), оплаты мощности, оплаты услуг инфраструктурных организаций (ОАО «СО ЕЭС», ОАО «ФСК ЕЭС», ОАО «МРСК», ОАО «АТС», ЗАО «ЦФР»), оплаты потерь в сетях. Результатом ценообразования является сумма указанных ранее составляющих в пересчете на 1 кВт.ч электроэнергии.

Справочно: ОАО «СО ЕЭС» - организация, единолично осуществляющая централизованное оперативно-диспетчерское управление в Единой энергетической системе России; «ФСК ЕЭС» - организация по управлению Единой национальной (общероссийской) электрической сетью (ЕНЭС); ОАО «МРСК» - организация, осуществляющая корпоративное управление межрегиональными распределительными сетевыми компаниями; ОАО «АТС» - коммерческий оператор оптово-

го рынка (организатор торговли на оптовом рынке электрической энергии и мощности; ЗАО «ЦФР») - осуществляет оказание комплексных услуг по расчету требований и обязательств участников оптового рынка электроэнергетики и мощности и ФСК и проведению финансовых расчетов между ними.

Генерирующие компании осуществляют выработку и реализацию электроэнергии на оптовом или розничных рынках сбытовым организациям либо крупным конечным потребителям - участникам оптового рынка. Сбытовые организации приобретают электроэнергию на оптовом и розничных рынках и продают ее конечным потребителям. Купля и продажа электроэнергии и мощности генерирующими компаниями, сбытовыми организациями, сетевыми организациями и крупными потребителями - участниками оптового рынка электроэнергетики и мощности осуществляются в соответствии с Правилами оптового рынка электрической энергии и мощности, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 года № 1172 «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности».

В производстве электроэнергии по видам электростанций в Российской Федерации преобладают тепловые электростанции (представлено в таблице), что обуславливает зависимость цен производимой электрической энергии от стоимости используемых топливно-энергетических ресурсов.

Виды электростанций	(в процентах)		
	2009 г.	2010 г.	I кв. 2011 г.
Тепловые электростанции	66	67	71
Гидроэлектростанции	18	16	13
Атомные электростанции	16	17	16
Прочие электростанции (солнечные, ветро-энергетические, геотермальные и др.)	0,047	0,049	0,043

Рынок электроэнергии Европы

В результате проведенной, начиная с 2005 года, реформы¹ европейский рынок электроэнергии представляет собой конгломерат соединенных между собой региональных рынков (Балтия, Восточная Центральная Европа, Западная Центральная Европа, Южная Центральная Европа, Северная Европа, Юго-Западная Европа и «Франция - Великобритания - Ирландия»).

Реформа предполагает в первую очередь разделение вертикально-интегрированных энергокомпаний по видам деятельности и обеспечение конкуренции в секторах генерации и сбыта электроэнергии.

В то же время, как показали первые итоги реформы, существует ряд сложностей - нехватка и неоптимальное размещение сетевой инфраструктуры, национальный характер генерации препятствует объединению рынков, отсутствует прозрачность при торговле электроэнергией, а крупные размеры энергокомпаний сдерживают развитие конкуренции.

¹ Директивой 2003/54/ЕС от 26 июня 2003 года для стран - участниц Евросоюза установлено обязательство по дерегулированию и либерализации электроэнергетики. Директива также предполагает последующее объединение локальных рынков электроэнергии в единый внутренний рынок ЕС.

Во многих странах Европейского Союза по-прежнему остались крупные генерирующие компании, большая часть акций которых принадлежит государству (Италия, Швеция). В целом, для ЕС характерны крупные компании, обладающие большой долей на рынке соответствующих стран, - EdF во Франции, EdP в Португалии, Electrabel в Бельгии и др.

Функции передачи электроэнергии и управления режимами энергосистем в большинстве стран организационно объединены и выполняются системными операторами. На территории ЕС действуют в настоящий момент 34 системных оператора, объединенных в ассоциацию ENTSO-E, которая в соответствии с Третьим пакетом энергетических законов осуществляет функции общеевропейского планирования и координации функционирования параллельно работающих энергосистем.

На территории ЕС действуют 9 основных бирж электроэнергии: NordPool, EEX, IPEX, Powernext, APX NL, APX UK, Belpex, Endex и Omel, однако в последние годы отмечается тенденция к слиянию бирж и расширению охватываемой ими территории. Наиболее развитым рынком считается рынок Северной Европы, в особенности его скандинавская часть, где на бирже NordPool организованы торги «на сутки вперед» и балансирующий рынок.

Рынок электроэнергии Китая

В Китайской Народной Республике государство владеет основными крупными генерирующими компаниями. Установление тарифов для производителей электроэнергии осуществляется Государственным комитетом по делам развития и реформ КНР. В качестве импортера электроэнергии имеет право выступать только одна компания (Государственная энергетическая компания Китайской Народной Республики). В настоящее время экспорт электроэнергии из Российской Федерации в Китай осуществляется в объеме около 1 млрд. кВт.ч в год по межгосударственным ЛЭП классом напряжения 110 и 220 кВ.

По результатам контрольного мероприятия установлено следующее

1. Организация таможенного оформления при перемещении через таможенную границу Российской Федерации товаров по линиям электропередач в проверяемом периоде основана на положениях Таможенного кодекса Таможенного союза (вступил в силу с 6 июля 2010 года в соответствии с решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 года № 48) и Таможенного кодекса Российской Федерации (документ утратил силу с 29 декабря 2010 года, за исключением пункта 1 статьи 357.10, в связи с принятием Федерального закона от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ. Пункт 1 статьи 357.10 утрачивает силу с 1 октября 2011 года).

Ввоз на таможенную территорию Российской Федерации (с 1 июля 2010 года - Таможенного союза) и вывоз с этой территории товаров, перемещаемых по линиям электропередачи (далее - электрическая энергия), допускается до подачи таможенной декларации таможенному органу. Декларирование электрической энергии согласно Таможенному кодексу Таможенного союза осуществляется с последующей подачей таможенной декларации не позднее двадцатого числа месяца, следующего за каждым календарным месяцем ее фактической поставки.

Таможенному декларированию подлежит ввезенное или вывезенное фактическое количество электрической энергии, которое согласно таможенному законодательству определяется на основании показаний приборов учета, установленных в технологически обусловленных местах и фиксирующих перемещение электрической энергии, актов о фактических поставках электрической энергии по соответствующему внешнеторговому договору, актов сдачи-приемки и других документов, подтверждающих фактическое перемещение электрической энергии.

Таможенным кодексом Таможенного союза (часть 3 статьи 337) установлено, что с целью предотвращения несанкционированного доступа и изменения информации в показаниях находящихся на таможенной территории Таможенного союза приборов учета товаров, перемещаемых по линиям электропередачи, на такие приборы таможенными органами налагаются средства идентификации.

1.1. Нормативными документами ФТС России, определяющими организацию таможенного оформления и таможенного контроля при перемещении через таможенную границу Российской Федерации товаров по линиям электропередач, являются приказ ГТК России от 3 февраля 1999 года № 60 «Об осуществлении таможенного контроля за фактическим перемещением электроэнергии через таможенную границу Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 8 июля 1999 года № 1827) и приказ ФТС России от 30 декабря 2004 года № 454 «О таможенном контроле электрической энергии».

Вместе с тем Положение об осуществлении таможенного контроля за фактическим перемещением электроэнергии через таможенную границу Российской Федерации, утвержденное приказом ГТК России от 3 февраля 1999 года № 60 (далее - Положение), не актуализировано, нормы, предусматривающие осуществление сотрудниками таможенных органов таможенного контроля за фактическим перемещением электроэнергии совместно с представителями энергонадзора, не действуют, а в некоторых случаях действия должностных лиц таможенных органов и энергообъектов (владельцев приборов учета и технологически обусловленных мест) при организации таможенного контроля регламентируются не полностью, что негативно отражается на полноте контроля за фактическим перемещением электроэнергии по межгосударственным линиям электропередач.

1. Положением (пункт 1.4) предусмотрено, что надзор за организацией учета электроэнергии осуществляют органы и учреждения госэнергонадзора Российской Федерации в соответствии с Положением о государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 августа 1998 года № 938 «О государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации».

Вместе с тем в настоящий момент государственные органы, ответственные за надзор за организацией учета электроэнергии и обеспечивающие его достоверность, отсутствуют. Органы и учреждения государственного энергетического надзора ликвидированы в 2005 году², а на образованную в 2004 году Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору полномочия

² Постановление Правительства Российской Федерации от 1 августа 1998 года № 938 признано утратившим силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».

по надзору за организацией учета производства и потребления электрической энергии не возложены, ее функции ограничены контролем и надзором за соблюдением требований безопасности в электроэнергетике (технический контроль и надзор в электроэнергетике) и соблюдением собственниками зданий, строений требований энергетической эффективности и оснащения приборами учета используемых энергетических ресурсов, а также по осуществлению контроля за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике. Полномочия по надзору за организацией учета электроэнергии также возлагаются на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственный метрологический надзор (Росстандарт).

2. Пунктом 2.3 Положения установлено, что средства идентификации (пломбы таможенного органа) налагаются на клеммные сборки цепей учета и коробки зажимов приборов расчетного (коммерческого) учета электроэнергии в точках установки пломб органами государственного энергетического надзора.

Вместе с тем, как показали осуществленные в период настоящего контрольного мероприятия выезды сотрудников Счетной палаты Российской Федерации на технологически обусловленные места, где установлены приборы, фиксирующие перемещение электрической энергии через таможенную границу Российской Федерации в регионе деятельности Выборгской, Благовещенской и Калининградской областных таможен и подведомственных им таможенных постов, пломбы органов государственного энергетического надзора на приборах учета отсутствуют. Нормативными документами Ростехнадзора и Росстандарта установка пломб или иных средств идентификации на приборы расчетного коммерческого учета представителями органов Ростехнадзора (Росстандарта) не предусмотрена и обязанность по участию совместно с сотрудниками таможенных органов и представителями энергообъектов в снятии показаний с приборов расчетного (коммерческого) учета электроэнергии, проверках системы учета и отчетности, документов и сведений, необходимых для таможенных целей, на органы Ростехнадзора (Росстандарта) не возложена.

Как показала проверка, наложение средств идентификации осуществляется должностными лицами таможенных органов самостоятельно исходя из точек, ранее выбранных органами государственного энергетического надзора в период осуществления ими своих полномочий.

При этом специфика учета перемещения электрического тока высокого напряжения не предусматривает прямое подключение электрических счетчиков к высоковольтным линиям электропередач. В связи с этим между счетчиком электрической энергии и высоковольтной линией электропередач существует система электрической разводки с подключенным к ней электросетевым оборудованием, на которую, как показала проверка, территориальными таможенными органами средства идентификации не налагаются. Для осуществления проверки правильности подключения измерительных приборов требуются специальные познания в области работы с электрическими сетями и приборами. Кроме того, в таможенном законодательстве отсутствуют понятие (термин) или разъяснение понятия (термина) «клеммная сборка цепей учета», что ведет к различным толкованиям таможенными органами данного специализированного термина.

Как показал анализ нормативных правовых актов ФТС России (ГТК России), не предусмотрены мероприятия по проверке системы подключения приборов

учета к линиям электропередач, а также участие в этом подключении каких-либо государственных контролирующих органов или независимых организаций.

Отсутствие государственных органов, ответственных за надзор при организации учета электроэнергии и обеспечивающих его достоверность, затрудняют таможенным органам задачу по выбору точки наложения средств таможенной идентификации с целью предотвращения несанкционированного доступа и изменения информации в показаниях приборов учета товаров, а также не гарантируют правильное постоянное подключение приборов учета к линии электропередачи (бесконтрольное подключение).

3. Не полностью выполняется Положение (пункт 3.1 раздела «Контроль за фактическим перемещением электроэнергии через таможенную границу» в части, предусматривающей, что таможенный контроль за фактическим перемещением электроэнергии осуществляется сотрудниками таможенных органов совместно с ответственными представителями энергообъекта и энергонадзора путем снятия показаний с приборов расчетного (коммерческого) учета электроэнергии, проверки системы учета и отчетности, документов и сведений, необходимых для таможенных целей) - таможенный контроль за фактическим перемещением электроэнергии осуществляется сотрудниками таможенных органов без участия представителей энергонадзора.

4. Положением (пункт 3.3) предусмотрено, что сотрудник таможенного органа, осуществляющий таможенный контроль за фактическим перемещением электроэнергии через таможенную границу Российской Федерации, участвует в работе комиссии, созданной в территориальной организации или подразделении отрасли энергетики для контроля достоверности учета электроэнергии на электростанции или на подстанции, и получает в качестве документа, необходимого для целей таможенного контроля за фактическим перемещением через таможенную границу Российской Федерации электроэнергии, акт учета электроэнергии, перемещаемой по межгосударственным линиям электропередачи (далее - ЛЭП) (приложение 3 к указанному Положению), оформленный комиссией по показаниям метрологически аттестованных и опломбированных счетчиков электроэнергии, снятым персоналом энергообъекта, заверяет его подписью и личной номерной печатью.

Указанный акт учета электроэнергии является документом, подтверждающим фактическое перемещение электрической энергии, и направляется таможенным органом в Центральную энергетическую таможенную, в которой производится декларирование экспортированной электрической энергии.

В соответствии с абзацем 2 пункта 1.4 Положения конкретный порядок организации учета электроэнергии и ответственность за его достоверность определены Правилами учета электрической энергии, утвержденными Минтопэнерго России 19 сентября 1996 года, Министерством строительства Российской Федерации 29 сентября 1996 года. Указанные Правила в настоящее время фактически не действуют в связи с принятием Основных положений функционирования розничных рынков, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2006 года № 530 «Об утверждении основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии».

Контроль за достоверностью учета электроэнергии осуществляется непосредственно собственниками объектов электроэнергетики, сетевыми организациями, гарантирующими поставщиками на розничных рынках³, организациями коммерческой инфраструктуры на оптовом рынке⁴, являющимися, как показал анализ перечня владельцев объектов, на которых установлены точки учета электрической энергии, коммерческими организациями.

По информации Минэнерго, на электростанциях и подстанциях также применяется Типовая инструкция по учету электроэнергии при ее производстве, передаче и распределении РД 34.09.101-94. Согласно указанной Типовой инструкции, утвержденной 2 сентября 1994 года расформированным в 2005 году Главгосэнергонадзором России по согласованию с также расформированными в настоящий момент департаментами РАО «ЕЭС России» и центральным диспетчерским управлением ЕЭС России, контроль достоверности учета электроэнергии на электростанциях и подстанциях осуществляется собственником соответствующих объектов, для чего назначается комиссия. Состав комиссии согласно указанной Типовой инструкции утверждается приказом, порядок ее назначения определяется местной инструкцией. Указанная Типовая инструкция также устарела и предусматривает передачу экземпляров составленной комиссией актов в несуществующие в настоящее время органы - местное предприятие Энергонадзора и в соответствующий территориальный орган управления энергетикой и электрификации (для электростанций РАО «ЕЭС России»). В то же время документы о создании комиссии в ходе проверок территориальных таможенных органов не представлены. Председатель комиссии в актах учета электроэнергии определялся не во всех случаях.

В частности, по информации Выборгской таможни (56,9 % и 0,11 % фактического экспорта и импорта электроэнергии за проверенный период), для контроля достоверности учета электроэнергии территориальными организациями или подразделениями отрасли энергетикой, а также в сбытовых иностранных организациях-импортерах и энергообъектах комиссии не создавались и должностные лица таможни участие в таких комиссиях не принимали.

Таким образом, как показала проверка, контроль за фактическим перемещением электроэнергии через таможенную границу Российской Федерации со стороны таможенных органов сводится к сверке показаний счетчиков электроэнергии, установленных на энергообъектах, собственниками которых являются коммерческие организации, и показаний, снятых персоналом энергообъекта, без проверки достоверности учета, в том числе со стороны независимых органов (организаций). При этом, как показала проверка, объекты и места, на территории которых установлены средства учета электроэнергии, как правило, охраняемые и находятся во владении коммерческих организаций, что ограничивает свободный доступ сотрудников таможенных органов для проверки показаний приборов без предварительного согласования с представителями владельцев данных объектов.

Указанная организация ввоза и вывоза с территории Российской Федерации товаров, перемещаемых по линиям электропередачи, и их дальнейшего таможенного оформления требует наличия достоверного учета электрической энергии.

³ Основные положения функционирования розничных рынков электрической энергии, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2006 года № 530 (устанавливают основные положения организации коммерческого учета электрической энергии на розничных рынках (глава XII).

⁴ Правила оптового рынка электрической энергии и мощности, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 года № 1172 (определяют требования к коммерческому учету электрической энергии на оптовом рынке).

В период проверки ФТС России организовала работу по подготовке нормативного документа, регламентирующего наложение средств идентификации на приборы учета электроэнергии, - проекта совместного приказа ФТС России и Минэнерго России о порядке наложения средств идентификации на приборы учета товаров, перемещаемых через государственную границу Российской Федерации трубопроводным транспортом и по линиям электропередач (письмо ФТС России от 12 мая 2011 года № 04-37/21739 «О проекте приказа ФТС России»)⁵.

Указанный проект, утверждающий порядок наложения средств идентификации на приборы учета товаров, перемещаемых через государственную границу Российской Федерации трубопроводным транспортом и по линиям электропередач, разработан во исполнение пункта 3 статьи 337 Таможенного кодекса Таможенного союза и части 2 статьи 311 Федерального закона от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и распространяется на владельцев объектов, на территории которых расположены технологически обусловленные места, где установлены приборы учета, фиксирующие перемещение товаров, ввозимых в Российскую Федерацию и вывозимых из Российской Федерации по линиям электропередачи и трубопроводным транспортом, расположенные в Российской Федерации, на таможенные органы Российской Федерации и определяет порядок их взаимодействия.

1.2. В соответствии с пунктом 1 статьи 337 Таможенного кодекса Таможенного союза места установки приборов учета товаров, перемещаемых трубопроводным транспортом и по линиям электропередачи через таможенную границу, могут находиться за пределами территории Таможенного союза при условии наличия международных договоров государства - члена Таможенного союза и сопредельного государства, определяющих их работу и порядок доступа должностных лиц таможенных органов. Вместе с тем в настоящий момент не заключен международный договор с Украиной, определяющий место установки приборов учета электроэнергии на ПС «Михайловка» территории Украины линии «Волжская ГЭС - Михайловка» и порядок доступа должностных лиц таможенных органов. В то же время указанная электрическая линия и показания приборов учета, расположенные на территории Украины, использовались для перемещения (ввоза и вывоза) и декларирования электрической энергии после вступления в силу Таможенного кодекса Таможенного союза.

1.3. В соответствии с пунктом 3 статьи 336 Таможенного кодекса Таможенного союза рассчитанное значение сальдо-перетока электроэнергии, подлежащее декларированию, корректируется на величину имеющих место при перемещении электрической энергии потерь электрической энергии в сетях в соответствии с техническими регламентами и национальными стандартами, действующими в государствах - членах Таможенного союза.

В то же время, технологические регламенты и национальные стандарты, регламентирующие порядок определения потерь электрической энергии в сетях при перемещении ее по межгосударственным линиям электропередачи через таможенную границу Российской Федерации, предусмотренные Таможенным кодексом Таможенного союза, отсутствуют.

В проверяемом периоде в Российской Федерации регламентация потерь электрической энергии в сетях при перемещении ее по межгосударственным ли-

⁵ См. статья 311 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

ниям электропередачи через таможенную границу Российской Федерации осуществлялась на основании соглашений об организации учета перетоков по межгосударственным линиям электропередачи, заключенных между ОАО «ФСК ЕЭС» и зарубежными контрагентами.

В то же время, методика контроля таможенными органами правильности расчета технологических потерь, учитываемых при таможенном декларировании электрической энергии, отсутствует. Проверки достоверности сведений о технологических потерях электрической энергии в линиях электропередач, на величину которых участниками ВЭД скорректирован объем электроэнергетики, перемещенной по межгосударственным линиям электропередач через таможенную границу Российской Федерации, Центральной энергетической таможней не проводились.

В проверяемом периоде технологические потери электроэнергии в межгосударственных сетях, на объем которых уменьшен задекларированный участниками ВЭД объем перемещенный через таможенную границу электроэнергетики, составили:

в 2009 году при приеме с территории сопредельного государства - 185,4 млн. кВт.ч (0,79 % от перемещенного объема), при передаче на территорию сопредельного государства - 286,0 млн. кВт.ч (0,76 % от перемещенного объема);

в 2010 году при приеме с территории сопредельного государства - 160,7 млн. кВт.ч (0,76 % от перемещенного объема), при передаче на территорию сопредельного государства - 118,0 млн. кВт.ч (0,32 % от перемещенного объема);

в I квартале 2011 года при приеме с территории сопредельного государства - 64,5 млн. кВт.ч (1,16 % от перемещенного объема), при передаче на территорию сопредельного государства - 39,1 млн. кВт.ч (0,36 % от перемещенного объема), что расчетно составляет 39,0 млн. долл. США.

2. В проверяемом периоде в отношении электроэнергии, ввозимой на территорию Российской Федерации, действовала нулевая ставка ввозной и вывозной таможенной пошлины. Ранее действующая ставка ввозной таможенной пошлины в размере 5 % от таможенной стоимости отменена с января 2004 года постановлением Правительства Российской Федерации 24 декабря 2003 года № 781 «О применении ставки ввозной таможенной пошлины в отношении электроэнергии».

Таким образом, при вывозе электроэнергии с таможенной территории Российской Федерации в виде таможенных платежей взимаются таможенные сборы, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2004 года № 863 «О ставках таможенных сборов за таможенное оформление товаров», при ввозе - НДС и таможенные сборы (от 0,5 до 100,0 тыс. рублей за таможенную декларацию).

В период с 2009 года по март 2011 года при таможенном оформлении электроэнергии участниками ВЭД уплачены таможенные платежи в общей сумме 702315,96 тыс. рублей (663303,96 тыс. рублей - НДС, 39012,0 тыс. рублей - таможенные сборы). Информация об объемах таможенных платежей, уплаченных в федеральный бюджет при ввозе (вывозе) электрической энергии, представлена в следующей таблице:

Показатель	2009 г.		2010 г.		I кв. 2011 г.	
	налог на добавленную стоимость	таможенный сбор	налог на добавленную стоимость	таможенный сбор	налог на добавленную стоимость	таможенный сбор
Экспорт	-	14721,5	-	15027,0	-	3374,0
Импорт	374059,2	3326,0	226094,96	2211,0	63149,8	352,5
Всего	374059,2	18047,5	226094,96	17238,0	63149,8	3726,5

(тыс. руб.)

В случае уплаты действовавшей ранее ставки ввозной таможенной пошлины в размере 5 % от таможенной стоимости, сумма таможенной пошлины за анализируемый период расчетно могла составить 192216,58 тыс. рублей.

Выборочный контроль полноты исчисления участниками ВЭД таможенных платежей при таможенном оформлении электроэнергии по грузовым таможенным декларациям нарушений не выявил.

Факты образования задолженности за участниками ВЭД по уплате таможенных платежей в период с 2009 года по настоящее время при перемещении электроэнергии через таможенную границу Российской Федерации по линиям электропередач отсутствуют.

3. Необходимость контроля и установления достоверности заявленной при таможенном оформлении таможенной стоимости товара обусловлена тем, что таможенная стоимость является основой для начисления таможенных платежей в федеральный бюджет при ввозе товаров на территорию Российской Федерации или вывозе товаров с территории Российской Федерации. При этом в целях обеспечения законности, единообразия и беспристрастности определения таможенной стоимости товаров не должна использоваться произвольная или фиктивная таможенная стоимость товаров. Методы и порядки определения таможенной стоимости регулируются как российским таможенным законодательством - Закон Российской Федерации от 21 мая 1993 года № 5003-1 «О таможенном тарифе» и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и ФТС России, так и нормами международного законодательства - Решение Комиссии Таможенного союза от 20 сентября 2010 года № 376 «О порядках декларирования, контроля и корректировки таможенной стоимости товаров» и др.

В соответствии с положениями таможенного законодательства при заявлении таможенного режима экспорта в отношении вывозимых товаров, для которых не установлены таможенные пошлины и налоги, исчисляемые исходя из их таможенной стоимости, таможенная стоимость таких товаров не определяется и не заявляется⁶.

В проверяемом периоде вывозные таможенные пошлины в отношении электроэнергии не установлены, что является основанием для таможенных органов не проводить контроль таможенной стоимости (контроль контрактных цен при таможенном оформлении вывоза электрической энергии).

В то же время таможенное законодательство уделяет значительное внимание вопросам обязательности определения таможенной стоимости товаров, по которым установлена таможенная пошлина, если покупатель и продавец являются взаимосвязанными лицами. В таком случае при осуществлении продажи между взаимосвязанными лицами на декларанта накладывается обязанность доказать путем сравнения, что стоимость товара близка к имевшей место в тот же или соответствующий ему период:

а) либо стоимости сделки при продаже идентичных или однородных товаров на вывоз из Российской Федерации в ту же страну, в которую вывозятся оцени-

⁶ Пункт 3 Правил определения таможенной стоимости товаров, вывозимых с таможенной территории Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 500.

ваемые товары, покупателям, не являющимся взаимосвязанными лицами с продавцом. Может использоваться информация о продаже идентичных или однородных товаров тем же продавцом, который продает оцениваемый товар;

б) либо таможенной стоимости идентичных или однородных товаров, определяемой исходя из расчетной стоимости вывозимых товаров, включающей в себя сумму расходов, произведенных на изготовление или приобретение материалов, и расходов, произведенных на производство, а также на иные операции, связанные с производством вывозимых товаров и суммы прибыли и коммерческих и управленческих расходов, эквивалентной той величине, которая обычно учитывается при продажах товаров того же класса или вида, что и оцениваемые товары, которые производятся в Российской Федерации для вывоза в ту же страну, в которую вывозятся оцениваемые товары.

Только при соблюдении указанного условия - доказанности обоснованности таможенной стоимости, стоимость сделки должна быть принята таможенными органами.

Как показала проверка, часть экспортируемой электрической энергии направляется покупателям, аффилированным с российскими поставщиками, при этом, как указано ранее, контроль контрактных цен при таможенном оформлении электрической энергии не осуществляется.

Применяемый при контроле таможенной стоимости при ввозе товаров основной метод определения стоимости товаров⁷ - «по стоимости сделки с ввозимыми товарами», также предусматривает доказывание декларантом, что стоимость близка к имевшей место в тот же или соответствующий ему период времени либо стоимости сделки при продаже идентичных или однородных товаров на экспорт в Российскую Федерацию. Если взаимосвязь покупателя и продавца не повлияла на цену товара, стоимость сделки должна быть признана приемлемой для целей определения таможенной стоимости товаров. В проверяемом периоде таможенными органами осуществлялся контроль за контрактными ценами на электроэнергию, перемещаемую через таможенную границу Российской Федерации по межгосударственным линиям электропередачи, исключительно в соответствии с условиями контракта.

4. Осуществление таможенными органами контроля за валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу, проводилось в проверяемом периоде в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации⁸ и принятыми нормативными правовыми актами⁹.

Основным вопросом валютного контроля, осуществляемого таможенными органами за валютными операциями, связанными с перемещением товаров (электрической энергии) через таможенную границу, является своевременность зачисления валютной выручки по осуществленным поставкам электрической энергии иностранным покупателям.

⁷ Разделы III и IV Закона Российской Федерации от 21 мая 1993 года № 5003-1 «О таможенном тарифе».

⁸ Федеральный закон от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

⁹ Приказ Федеральной таможенной службы от 17 ноября 2009 года № 2075 «Об утверждении Инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов, осуществляющих для целей валютного контроля проверку документов, представленных для таможенного оформления товаров, и сведений, заявленных в таможенной декларации», приказ ГТК России от 28 ноября 2003 года № 1356 «Об утверждении Инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов, осуществляющих таможенное оформление и таможенный контроль при декларировании и выпуске товаров».

Объем охваченных проверками соблюдения валютного законодательства, проведенными Центральной энергетической таможней в отношении внешнеторговых сделок, составил 734789,0 тыс. долл. США, или 84,6 % от всех поставок электрической энергии, в том числе: в 2009 году - 734789,0 тыс. долл. США, или 91,7 %, в 2010 году - 424374,0 тыс. долл. США, или 36,9 %, и в I квартале 2011 года - 7861,7 тыс. долл. США, или 1,8 процента.

В ходе осуществления валютного контроля в проверяемом периоде Таможней проведены 157 проверок выполнения требований положений валютного законодательства организаций, осуществляющих перемещение через таможенную границу Российской Федерации электроэнергии, в том числе: в 2009 году - 91 проверка по 39 паспортам сделок, в 2010 году - 65 проверок по 40 паспортам сделок, в I квартале 2011 года - 1 проверка по 2 паспортам сделок.

Всего за указанный период заведено 9 дел об административных правонарушениях, в том числе за 5 нарушений валютного законодательства, выразившихся в зачислении валютной выручки с нарушением установленных условиями контрактов сроков на общую сумму 648 млн. рублей, и 4 случая нарушения порядка предоставления форм учета и отчетности в сумме 140,5 тыс. рублей.

Для целей ведения статистики взаимной торговли решением Комиссии Таможенного союза от 17 августа 2010 года № 335 сохранено таможенное декларирование товаров 27 товарной группы «Топливо-энергетические товары» ТН ВЭД ТС, к которым относится электрическая энергия, вывозимых с территории Российской Федерации в другие государства - члены Таможенного союза. При этом следует отметить, что в настоящий момент не осуществлена унификация норм административного, валютного, гражданского, уголовного законодательства государств - членов Таможенного союза. Таким образом, в настоящее время юридические лица - участники внешнеэкономических сделок, связанных с реализацией топливно-энергетических ресурсов, обязаны соблюдать требования валютного законодательства в случае, если их контрагенты расположены в другом государстве - члене Таможенного союза, что отрицательно сказывается на торговых отношениях и требует дополнительных затрат, связанных с оформлением внешнеторговых контрактов.

В соответствии с нормами законодательства об административных правонарушениях невыполнение резидентом в установленный срок обязанности по получению на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты или валюты Российской Федерации, причитающейся за переданные нерезидентам товары, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц и юридических лиц в размере от трех четвертых до одного размера суммы денежных средств, не зачисленных на счета в уполномоченных банках¹⁰.

Таким образом, соблюдение валютного законодательства обеспечивается ответственностью за его нарушение, что в определенной мере гарантирует выполнение его целей - обеспечение реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка как факторов прогрессивного развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества.

¹⁰ Статья 15.25 «Нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ.

В то же время указанная ответственность в отдельных случаях может отрицательно сказаться на добросовестном поставщике электрической энергии, осуществляющем плановые поставки по устоявшимся внешним экономическим торговым связям, в случае неисполнения покупателем обязанности по оплате полученного товара. Так, по состоянию на 30 июня 2011 года (момент окончания контрольного мероприятия по поставкам электроэнергии, осуществленным ОАО «Интер РАО ЕЭС» в адрес ГПО «Белэнерго» (Республика Беларусь) сумма, не поступивших платежей от нерезидента достигла 611054,2 тыс. рублей. На момент проверки таможенным органом меры по привлечению к ответственности ОАО «Интер РАО ЕЭС» приняты не были в связи с продлением сроков оплаты заключенного контракта на поставку электрической энергии и дальнейшим поступлением выручки от ГПО «Белэнерго». В то же время ОАО «Интер РАО ЕЭС» в связи с непогашением задолженности за ранее осуществленные поставки до их оплаты были прекращены поставки электрической энергии в адрес белорусского контрагента.

5. В проверяемом периоде таможенными органами приняты решения о проведении 13 корректировок таможенной стоимости электроэнергии. В ходе проведения проверки достоверности заявленных при таможенном декларировании сведений после выпуска товаров выявлено, что в структуру таможенной стоимости не были включены дополнительные начисления к цене, фактически уплаченной или подлежащей уплате по погрузке, выгрузке или перегрузке товаров и проведению иных операций, связанных с перевозкой (транспортировкой) товаров до места прибытия на таможенную территорию Российской Федерации. Вышеуказанные обстоятельства послужили основанием для принятия решений о необходимости корректировки таможенной стоимости путем изменения ее величины в рамках первоначально заявленного метода определения таможенной стоимости электроэнергии. Судами подтверждена законность позиции Центральной энергетической таможни. По результатам проведенных корректировок таможенной стоимости обеспечено допоступление в федеральный бюджет налога на добавленную стоимость при ввозе электрической энергии в сумме 3,4 млн. рублей.

6. Главной целью Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 года № 1715-р, является создание инновационного и эффективного энергетического сектора страны, адекватного как потребностям растущей экономики в энергоресурсах, так и внешнеэкономическим интересам России, обеспечивающего необходимый вклад в социально ориентированное инновационное развитие страны.

Целью энергетической политики России является максимально эффективное использование природных энергетических ресурсов и потенциала энергетического сектора для устойчивого роста экономики, повышения качества жизни населения страны и содействия укреплению ее внешнеэкономических позиций. Одними из главных принципов будут сохранение стабильных отношений с традиционными потребителями российских энергоресурсов и формирование столь же устойчивых отношений на новых энергетических рынках.

Наряду с экспортом первичных энергоносителей особое внимание будет уделяться развитию экспорта продукции глубокой степени переработки (к которым можно отнести электрическую энергию), а также развитию ее производства за рубежом российскими топливно-энергетическими компаниями.

Согласно Энергетической стратегии России на период до 2030 года стратегической целью внешней энергетической политики является максимально эффективное использование энергетического потенциала России для полноценной интеграции в мировой энергетический рынок, укрепления позиций на нем и получения наибольшей выгоды для национальной экономики.

Прогнозными показателями динамики экспорта российских энергоресурсов на период до 2030 года (приложение № 1 к Энергетической стратегии России на период до 2030 года) предусмотрен рост экспорта электрической энергии до 45-60 млрд. кВт.ч. Показатели представлены в следующей таблице:

Показатели	2005 г. факт	2008 г. факт	1-й этап (окончание 2013-2015 гг.)	2-й этап	3-й этап (до 2030 г.)
Экспорт электроэнергии, млрд. кВт.ч	12	17	18-25	35	45-60

Как показывает анализ, рост фактического экспорта в последние 3 года соответствует прогнозируемым показателям в рамках Энергетической стратегии России на период до 2030 года:

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.	I кв. 2010 г.
Экспорт электроэнергии, млрд. кВт.ч	17	18,1	20,1	6,2

Страны, на территории которых производился ввоз электрической энергии, представлены ниже:

Страны	(в процентах)		
	2009 г.	2010 г.	I кв. 2011 г.
Финляндия	64,82	57,86	49,20
Беларусь	16,06	0,15	9,94
Китай	4,72	4,90	5,37
Казахстан	3,83	7,36	8,39
Латвия	3,63	0,03	-
Литва	2,27	25,45	21,72
Грузия	1,57	1,06	2,87
Норвегия	1,23	1,04	0,75
Монголия	1,01	1,07	0,62
Украина	0,40	0,41	0,30
Южная Осетия	0,35	0,59	0,71
Азербайджан	0,12	0,09	0,04

Участниками внешнеэкономической деятельности в сфере электрической энергии в проверяемом периоде являлись ОАО «Интер РАО ЕЭС», ОАО «Восточная энергетическая компания», ОАО «ТГК-1», ООО «Русэнергосбыт», ООО «Энерго Сбыт Менеджмент».

Основными иностранными получателями российской электроэнергии в проверяемом периоде являлись «RAO Nordic Oy», «Inter Rao Lietuva», «Fortum Power and Heat Oy», «Scaent AB» и ГЭК Китая.

Оптовыми отправителями иностранной электроэнергии в Российскую Федерацию в проверяемом периоде являлись ТОО «Экибастузская ГРЭС-1», АО «Энерго-Про Грузия», ОАО «Азерэнержи». Указанные поставки в основном связаны со сложившимися отношениями по передаче электрической энергии в период создания генерирующих мощностей и энергетической системы в период СССР. Также электрическую энергию импортируют отдельные иностранные поставщики, осуществляющие ввоз электрической энергии для розничных потребителей (пункты пропуска, магазины беспошлинной торговли, расположенные

на границе Российской Федерации с иностранными государствами, а также на арендуемых у Российской Федерации территориях¹¹).

Одним из главных стратегических ориентиров долгосрочной государственной энергетической политики согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 года № 1715-р, которым утверждена Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, является энергетическая безопасность Российской Федерации.

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537, определено, что основным содержанием энергетической безопасности являются устойчивое обеспечение спроса достаточным количеством энергоносителей стандартного качества, предотвращение возможного дефицита топливно-энергетических ресурсов, обеспечение стабильности функционирования систем энерго- и теплоснабжения.

Вместе с тем, как установлено проверкой, отдельные подразделения федеральных органов государственной власти (таможенных органов, пограничной службы и иных государственных органов) располагаются на объектах (пунктах пропуска), энергетическое обеспечение которых осуществляется энергосистемами иностранных государств.

Так, с территории третьих стран осуществляется обеспечение электрической энергией многосторонних автомобильных пунктов пропуска (далее - МАПП) Выборгской таможни (МАПП Светогорск и Брусничное), Калининградской областной таможни (МАПП Морское), Карельской таможни (пункт упрощенного пропуска Инари, пункт пропуска «Корписелька», МАПП Суоперя, ТП Ристилахти), Мурманской таможни (МАПП Лотта), а также энергоснабжение Калининградской области¹² в условиях возможного энергодефицита и частично энергообъектов на территории Брянской области (Красногорский и Новозыбковский районы).

Вместе с тем в отдельных случаях расстояние до отечественных источников электрической энергии незначительно, что свидетельствует о недостаточной проработанности вопросов энергетической обеспеченности и безопасности структур федеральных органов государственной власти.

В частности, как показала проверка, в непосредственной близости от МАПП Светогорск, обеспечение электроэнергией которого осуществляется финской энергосистемой (АО «Иматран Сеудун Сякхе»), находится российская ГЭС-11 каскада Вуоксинских ГЭС (около 2 км до МАПП), экспортирующая электроэнергию в Финляндию указанной ранее АО «Иматран Сеудун Сякхе». В 500 м от МАПП расположен г. Светогорск, подключенный к российской энергосистеме.

Обеспечение таможенного пункта МАПП Морское, расположенного на Куршской косе (Калининградская обл., Зеленоградский р-н, пос. Морское), осуществляется через энергетическую систему Литовской Республики.

7. В 2009 и 2010 годах экспорт электроэнергии осуществлялся в 12 стран мира, импорт - из 6 стран, в I квартале 2011 года экспорт осуществлялся в 11 стран, импорт - из 6 стран.

¹¹ Договор о передаче в аренду Финляндской Республике советской (ныне - российской) части Сайменского канала и острова Малый Высоцкий от 27 сентября 1962 года.

¹² Основным электрогенерирующим объектом в Калининградской области является Калининградская ТЭЦ-2 с двумя энергоблоками общей установленной мощностью 900 МВт. Поставки топлива (газ) для работы электростанции ведутся через территорию Республики Беларусь и Литовской Республики.

Сведения о средней стоимости электроэнергии в разрезе стран экспорта по странам назначения (поквартально), приведены в следующей таблице:

(долл. США за тыс. кВт.ч)

Страна назначения экспорта	Период								
	2009 г.				2010 г.				2011 г.
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.
Финляндия	42,13	39,94	43,38	48,21	69,18	46,79	52,92	65,43	73,44
Беларусь	41,54	45,60	47,05	49,29	49,60	-	-	53,60	62,14
Латвия	47,57	54,95	63,49	70,33	-	-	64,60	-	-
Казахстан	44,46	49,70	51,39	50,27	56,29	38,53	44,83	47,56	54,16
Грузия	40,74	33,61	67,32	55,54	66,91	52,39	70,32	58,75	55,42
Китай	38,00	38,61	40,00	40,00	42,00	42,00	42,00	42,00	42,00
Норвегия	39,50	38,86	35,40	42,96	48,23	45,78	47,76	49,82	50,50
Монголия ¹³	39,90	39,07	39,47	42,39	60,01	54,24	51,73	64,92	81,87
Литва	30,77	51,00	35,63	35,03	40,73	41,47	50,07	48,98	55,82
Украина	59,22	69,10	102,73	97,16	96,28	98,21	117,13	75,92	130,72
Азербайджан	37,23	36,63	34,97	36,00	57,12	41,74	41,29	39,81	44,12
Южная Осетия	-	22,55	22,55	22,55	22,55	22,55	22,55	22,55	24,81

Динамика изменения контрактных цен на электрическую энергию при осуществлении внешнеторговых сделок купли-продажи носит ярко выраженный сезонный характер - высокие цены в зимний период (I и IV квартал), что вызвано максимальным потреблением электрической энергии в данный период, снижение цен на электрическую энергию во II квартале, что обусловлено возможностью выработки менее дорогой электрической энергии гидроэлектростанциями с использованием накопленной воды, и незначительным ростом цен в III квартале, что обусловлено сезонным выводом мощностей тепловых электрических станций на текущий ремонт.

Также в проверяемом периоде происходит в целом рост цен на экспортируемую электроэнергию, составивший более 50 %, что обусловлено инфляционными процессами, в том числе ростом цен на топливно-энергетические ресурсы и стоимостью услуг сетевых и инфраструктурных организаций.

В части импорта электрической энергии динамика изменений цен представлена в нижеследующей таблице:

(долл. США за тыс. кВт.ч)

Иностраный контрагент (поставщик) - страна	2009 г.				2010 г.				2011 г.	
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	
Оптовые поставки	Республика Казахстан	17,07	17,99	18,58	19,41	-	23,55	26,44	23,30	-
	Азербайджанская Республика ¹⁴	34,76	42,93	37,83	38,44	33,55	36,07	36,19	42,59	66,45
	Грузия	-	21,76	21,78	-	22,15	21,89	21,93	21,88	-
Розничные поставки	АО «Иматран сеудун сякхе»	96,04	106,21	111,56	108,72	102,47	97,28	104,99	103,36	113,32
	Лаппеенраннан энергия	142,11	127,30	134,47	162,84	150,86	137,59	145,21	148,93	167,40
	Административный центр г.Куусамо	125,49	135,22	142,76	144,14	133,95	122,00	130,40	132,15	137,68
	Куусамон Каупунгин-халитус	127,24	133,80	141,41	144,23	133,38	122,66	130,96	132,78	135,94

Как показывает анализ, разница между оптовыми и розничными ценами составляет до 3 раз, при этом разница в розничных ценах, по которым производится импорт, и средним внутренним уровнем розничных цен для промышленных

¹³ Особенности реализации электроэнергии с суточной неравномерностью осуществляемых поставок и складывающихся цен в Российской Федерации в разное время суток.

¹⁴ Особенности цен, связанные с оплатой поставок в условиях технологических аварийных ситуаций.

потребителей сокращается: в 1,95-3,2 раза - в 2009 году (1,55 руб./кВт.ч¹⁵), 1,6-2,46 раза - в 2010 году (1,84 руб./кВт.ч) и в 1,49-2,2 раза - в I квартале 2011 года (2,12 руб./кВт.ч).

8. Приобретение электрической энергии в целях экспорта осуществляется в ценовых зонах оптового рынка на общих основаниях, как и для внутренних потребителей. Оптовые цены на электроэнергию в Российской Федерации по ценовым зонам (ежеквартально, переведено в статистическую стоимость в долл. США) представлены в таблице:

(долл. США за тыс. кВт.ч)

	2009 г.				2010 г.				2011 г.
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.
1 ценовая зона	17,03	19,80	22,78	24,57	28,80	26,55	31,80	28,86	35,27
2 ценовая зона	13,46	12,94	12,65	15,46	16,53	16,28	16,85	17,20	19,14

Реализация электрической энергии экспортерами осуществляется потребителям европейского рынка по ценам, привязанным к европейским биржевым ценам (Spot). Цены на электроэнергию, перемещаемую через таможенную границу Российской Федерации, выше в среднем в 2 раза в сравнении с ценой первой ценовой (европейской) зоны и включают расходы, понесенные на приобретение, транспортировку электрической энергии до границы, платежи за использованную мощность и за вход на зарубежный рынок (плата за вход на рынок 1,0 евро/МВт.ч, плату Европейскому системному оператору 1,41 евро/МВт.ч, а также плату за использование сети и плату за пиковую мощность), собственные расходы организаций-экспортеров и доходность производимых экспортных операций.

Оптовые цены на международных рынках электроэнергии Nord Pool Spot (Финляндия, Швеция, Эстония, Норвегия) представлены в следующей таблице:

(долл. США за тыс. кВт.ч)

	2009 г.				2010 г.				2011 г.
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.
SYS (системная цена)	49,65	46,62	44,69	53,79	83,03	56,80	59,61	83,82	90,55
FI (Финляндия)	49,48	47,01	50,80	58,71	99,40	52,80	61,97	89,73	88,77
SE (Швеция)	49,74	47,07	50,56	58,76	101,31	53,09	60,70	89,84	90,21
EE (Эстония)	-	-	-	-	-	46,01	67,17	68,73	41,48

Как показывает сравнительный анализ цен на электроэнергию, перемещаемую через таможенную границу Российской Федерации, и цен, сложившихся на зарубежных рынках электрической энергии, цены, по которым производится экспорт электрической энергии, находятся в границах оптовых цен рынков электроэнергии Nord Pool Spot.

Оптовые цены на электрическую энергию в Российской Федерации и на международном рынке за последние 2 года характеризуются ростом (в 2 раза), при том, что в тот же период рост экспортных цен в среднем не превысил 50 % (за исключением экспорта в Украину - рост в 3 раза и в Монголию - рост в 2 раза).

Закупка в целях экспорта электроэнергии в Китай из 2 неценовой зоны оптового рынка (Дальний Восток) осуществляется в рамках прогнозного баланса, утвержденного ФСТ России, по регулируемым тарифам, а при наличии свободных неиспользованных мощностей - по свободным ценам.

¹⁵ Цены на электрическую энергию для конечного промышленного потребителя на внутреннем рынке по данным Минэнерго России.

Стратегией социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р, отмечается, что географическое положение Дальневосточного федерального округа и существующие в объединенной энергосистеме Востока резервные мощности позволяют организовать взаимовыгодную торговлю электроэнергией с Китаем с поэтапным увеличением поставок мощности, не востребованной на внутреннем рынке Восточной Сибири и Дальнего Востока. В случае принятия Правительством Российской Федерации решения о целесообразности расширения экспорта будет построен ряд топливных электростанций.

Из сравнительного анализа цен на электроэнергию, перемещаемую через таможенную границу Российской Федерации, и цен, сложившихся на внутреннем рынке электрической энергии, следует, что оптовые цены, по которым производится импорт электрической энергии в Российскую Федерацию, ниже оптовых цен электроэнергетического рынка России (в 2010 году - на 20 % в сравнении с 1 ценовой (европейской) зоной, к которой примыкают страны импортеры), что связано с особенностями графиков поставок («ночные» поставки, отличающиеся более дешевыми ценами) и сезонными поставками, обусловленными наличием свободных генерирующих мощностей, прохождением паводков с увеличенной долей производства электроэнергии на гидроэлектростанциях.

Для достижения стратегической цели социальной политики в энергетике согласно Энергетической стратегии России на период до 2030 года необходимо решение следующих задач:

- обеспечение надежного энергоснабжения населения страны по доступным ценам;
- расширение реального взаимодействия энергетического бизнеса и общества при решении проблем функционирования и развития энергетического сектора;
- развитие и повышение эффективности использования человеческого потенциала энергетического сектора.

Как показал анализ, импортные цены для российских розничных потребителей (экспортных поставок в целях розничной торговли не осуществлялось), в целом, выше в 1,5-2,2 раза средних цен отечественных производителей на электроэнергию, отпускаемую различным категориям потребителей в Российской Федерации:

(долл. США за тыс. кВт.ч)

Страна назначения экспорта	2009 г.				2010 г.				2011 г.
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.
Россия	46,66	51,58	52,57	57,22	63,05	63,15	63,65	65,78	75,39

Для сравнения далее в табличной форме приведены цены на электроэнергию для развитых промышленных стран, включая средние потребительские тарифы на электроэнергию для населения Российской Федерации.

Цены на электроэнергию для домашних хозяйств (1 строка) и промышленных предприятий (2 строка) (по данным Международного энергетического агентства):

(долл. США за тыс. кВт.ч)

Страна	2009 г.				2010 г.				2011 г.
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.
Австрия	231,00	241,00	273,00	282,00	264,00	250,00	255,00	-	262,00
Бельгия	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	221,00	232,00	240,00	248,00	243,00	223,00	-	-	-
	131,00	137,00	141,00	145,00	130,00	119,00	-	-	-

Страна	2009 г.				2010 г.				2011 г.
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.
Германия	302,00	316,00	333,00	344,00	335,00	308,00	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Италия	279,00	278,00	286,00	294,00	284,00	251,00	252,00	-	-
	261,00	281,00	280,00	285,00	263,00	245,00	259,00	-	-
Нидерланды	246,00	257,00	261,00	270,00	231,00	212,00	216,00	-	-
	133,00	139,00	145,00	149,00	128,00	118,00	-	-	-
США	112,00	117,00	120,00	113,00	109,00	119,00	121,00	-	-
	69,00	69,00	71,00	66,00	65,00	68,00	72,00	-	-
Финляндия	163,00	169,00	179,00	186,00	178,00	165,00	173,00	-	-
	91,00	95,00	101,00	104,00	101,00	90,00	92,00	-	-
Франция	145,00	152,00	168,00	174,00	162,00	148,00	-	-	167,00
	104,00	109,00	106,00	109,00	116,00	106,00	-	-	121,00
Швеция	177,00	188,00	203,00	211,00	217,00	206,00	-	-	-
	76,00	81,00	86,00	89,00	98,00	93,00	-	-	-
Япония	239,00	221,00	222,00	226,00	219,00	218,00	246,00	-	-
	184,00	152,00	146,00	151,00	145,00	146,00	160,00	-	-

Средние потребительские тарифы на электроэнергию для населения Российской Федерации:

(долл. США за тыс. кВт.ч)

Тарифы на электроэнергию	2009 г.				2010 г.				2011 г.
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.
Средние потребительские тарифы	54,93	58,54	60,33	64,17	70,45	69,68	69,09	68,80	78,42
Тарифы населению в квартирах без электроплит	59,99	63,92	65,88	70,13	77,21	76,43	75,84	75,53	85,35

9. Предприятия цветной металлургии в Российской Федерации имеют возможность покупать электрическую энергию и мощности на оптовом и розничном рынках электроэнергии на общих основаниях в соответствии с действующими правилами и механизмами ценообразования на этих рынках.

Большинство предприятий цветной металлургии, являясь энергоемкими потребителями, получили статус субъектов оптового рынка. При установлении цен на электрическую энергию на оптовом рынке для предприятий цветной металлургии действуют общие правила. Учитывая, что предприятия цветной металлургии потребляют электроэнергию как внутри суток, так и в течение года практически ровным графиком нагрузки, себестоимость электроэнергии для них минимальна по сравнению с другими потребителями оптового рынка. Кроме того, предприятиями цветной металлургии, в частности, активно используется такой способ торговли как покупка электрической энергии и (или) мощности по свободным (нерегулируемым) ценам на основании свободных двусторонних договоров.

10. Основной компанией, реализующей электрическую энергию иностранным потребителям и приобретающей электрическую энергию у иностранных производителей, является открытое акционерное общество «Интер РАО ЕЭС». Деятельность данной компании в целом рентабельна. В проверяемый период происходит укрепление торговых позиций на внешнеэкономическом рынке за счет развития взаимоотношений с юридическими лицами и их участия на энергетических европейских рынках и в экономической жизни стран, в которых они образованы. Указанное в целом соответствует положениям Энергетической стратегии России на период до 2030 года о сохранении стабильных отношений с традиционными потребителями российских энергоресурсов и формировании столь же устойчивых отношений на новых энергетических рынках.

ОАО «Интер РАО ЕЭС» утверждена среднесрочная стратегия развития, в которой ставится задача к 2020 году войти в десятку крупнейших игроков на международном энергетическом рынке. Одними из стратегических целей, конкретизирующих перспективы компании, являются расширение присутствия на целевых зарубежных рынках, а также продвижение на зарубежные рынки российской практики и решений в сфере энергетики.

В 2009-2010 годах наблюдается положительная динамика финансово-хозяйственной деятельности. Так прибыль от основной деятельности в 2010 году составила 11800745 тыс. рублей и по сравнению с 2009 годом увеличилась на 4072574 тыс. рублей. В 2010 году общество получило чистую прибыль в размере 2704427 тыс. рублей с учетом диверсификации деятельности за счет увеличения объемов собственной генерации.

Вторым по объемам экспорта электроэнергии является открытое акционерное общество «Восточная энергетическая компания» (ОАО «ВЭК»), созданное на основании решения единственного учредителя - Российского открытого акционерного общества энергетики и электрификации «ЕЭС России», после реорганизации которого все права учредителя Общества перешли к открытому акционерному обществу «Интер РАО ЕЭС».

Согласно данным отчетности ОАО «ВЭК», в 2010 году наблюдается положительная динамика финансово-хозяйственной деятельности. Так прибыль от основной деятельности составила 220460 тыс. рублей и по сравнению с 2009 годом увеличилась на 222618 тыс. рублей.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

Выводы

1. Объем экспортированной в 2009-2010 годах и I квартале 2011 года электрической энергии, произведенной в Российской Федерации, составил 44,4 млрд. кВт.ч, объем импортированной электрической энергии составил 6,2 млрд. кВт.ч. Положительный баланс торговли электрической энергией - 38,2 млрд. кВт.ч, в стоимостном выражении - 2127,0 млн. долл. США.

В тот же период производство и потребление электрической энергии в Российской Федерации составило 2252,2 и 2098,4 млрд. кВт.ч, соответственно.

В период с 2009 года по март 2011 года при таможенном оформлении электроэнергии участниками ВЭД уплачены таможенные платежи в общей сумме 702315,96 тыс. рублей.

2. Рост фактического экспорта электрической энергии в последние три года соответствует прогнозируемым показателям экспорта, определенным в рамках Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 года № 1715-р, в размере 18-25 млрд. кВт.ч к 2013-2015 годам.

Электрическая энергии в целях экспорта в иностранные государства (за исключением Китая) приобретается в ценовых зонах оптового рынка России на общих основаниях по нерегулируемым ценам. Закупка в целях экспорта электроэнергии в Китай из неценовой зоны оптового рынка (Дальний Восток) осуществляется по регулируемым тарифам, а при наличии свободных неиспользованных мощностей электростанций - по свободным ценам.

Реализация электрической энергии на экспорт производится по коммерческим контрактным ценам, конкурирующим с ценами рынков электроэнергии Европейского Союза Nord Pool Spot (ниже цен европейских оптовых рынков).

3. Ввоз на таможенную территорию Российской Федерации (с 1 июля 2010 года - Таможенного союза) и вывоз с этой территории товаров, перемещаемых по линиям электропередачи, допускается до подачи таможенной декларации таможенному органу. Таможенному декларированию подлежит уже ввезенное или вывезенное фактическое количество электрической энергии, которое определяется на основании показаний приборов учета, установленных в технологически обусловленных местах и фиксирующих перемещение электрической энергии, и документов, подтверждающих фактическое перемещение электрической энергии.

В то же время, применяемое таможенными органами Положение об осуществлении таможенного контроля за фактическим перемещением электроэнергии через таможенную границу Российской Федерации, утвержденное приказом ГТК России от 3 февраля 1999 года № 60, не актуализировано, нормы, предусматривающие осуществление сотрудниками таможенных органов таможенного контроля за фактическим перемещением электроэнергии совместно с представителями энергонадзора, не действуют, что негативно отражается на полноте контроля за фактическим перемещением электроэнергии по межгосударственным линиям электропередач.

4. Контроль за фактическим перемещением электроэнергии через таможенную границу Российской Федерации со стороны таможенных органов сводится к сверке показаний счетчиков электроэнергии, установленных на энергообъектах, собственниками которых являются коммерческие организации, и показаний, снятых персоналом энергообъекта, без проверки или независимого подтверждения достоверности производимого учета перемещаемой электрической энергии.

Отсутствие государственного органа, ответственного за надзор при организации учета электроэнергии и обеспечивающего его достоверность, затрудняет таможенным органам задачу по выбору точки наложения средств таможенной идентификации с целью предотвращения несанкционированного доступа и изменения информации в показаниях приборов учета товаров, а также не гарантирует правильное постоянное подключение приборов учета к линии электропередачи (бесконтрольное подключение).

Объекты и места, на территории которых установлены средства учета электроэнергии, находятся во владении коммерческих организаций, что ограничивает свободный доступ сотрудников таможенных органов для проверки показаний приборов без предварительного согласования с представителями владельцев данных объектов.

5. Отдельные подразделения государственных органов (таможенные, пограничные и иные государственные органы) располагаются на объектах (пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации), энергетическое обеспечение которых осуществляется энергосистемами иностранных государств, что не соответствует положениям стратегий энергетической и национальной безопасности Российской Федерации.

6. Не утверждены технологические регламенты, национальные стандарты, регламентирующие порядок определения потерь электрической энергии в сетях при перемещении ее по межгосударственным линиям электропередачи через таможенную границу Российской Федерации, предусмотренные Таможенным кодексом Таможенного союза.

7. Не заключен международный договор с Украиной, определяющий место установки приборов учета электроэнергии на ПС «Михайловка» территории Украины линии «Волжская ГЭС - Михайловка» и порядок доступа должностных лиц таможенных органов.

8. В настоящее время не осуществлена унификация норм административного, валютного, гражданского, уголовного законодательства государств - членов Таможенного союза. Указанное приводит к тому, что юридические лица - участники внешнеэкономических сделок, связанных с реализацией топливно-энергетических ресурсов, обязаны соблюдать требования валютного законодательства в случае, если их контрагенты расположены в другом государстве - члене Таможенного союза, что отрицательно сказывается на торговых отношениях и требует дополнительных затрат, связанных с оформлением внешнеторговых контрактов.

Предложения (рекомендации)

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.
2. Направить информационное письмо в Федеральную таможенную службу.
3. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. В. ВАСИЛЬЕВ