

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 2 октября 2015 года № 42К (1053) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности таможенного контроля после выпуска товаров в целях обеспечения полноты уплаты таможенных платежей в федеральный бюджет в период 2013-2014 годов и истекшем периоде 2015 года (при необходимости в более ранний период)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Федеральной таможенной службе.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности таможенного контроля после выпуска товаров в целях обеспечения полноты уплаты таможенных платежей в федеральный бюджет в период 2013-2014 годов и истекшем периоде 2015 года (при необходимости в более ранний период)»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 4 3.1.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2015 год.

Предмет контрольного мероприятия

Деятельность таможенных органов по осуществлению таможенного контроля после выпуска товаров в целях обеспечения полноты уплаты таможенных платежей. Документы по вопросам организации таможенного контроля после выпуска: статистическая и иная информация по вопросам контрольного мероприятия; декларации на товары и сопроводительные документы к ним.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральная таможенная служба (г. Москва);

Московская таможня (г. Москва);

Калининградская областная таможня (г. Калининград).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 19 мая по 24 сентября 2015 года.

Цели контрольного мероприятия

Определить влияние установленных мер по организации таможенного контроля после выпуска товаров на обеспечение полноты поступления таможенных платежей в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации (Таможенного союза), и выявление нарушений таможенного законодательства (далее - таможенный контроль после выпуска товаров).

Оценить эффективность реализации антикоррупционных мер.

Проверяемый период деятельности: 2013 и 2014 годы и истекший период 2015 года.

Краткая характеристика проверяемой сферы

Активная интеграция Российской Федерации в мировое сообщество и переход на международные нормы и стандарты привели к необходимости формирования новых подходов к таможенному администрированию, которые позволяют таможенным органам Российской Федерации эффективно реагировать на происходящие экономические преобразования в соответствии с международной практикой.

В соответствии с основными принципами Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (далее - Киотская конвенция)¹ таможенный контроль должен сводиться к минимуму, необходимому для обеспечения соблюдения таможенного законодательства. Поэтому для решения задач, направленных на содействие внешней торговле, на создание благоприятных условий для добросовестных участников внешнеэкономической деятельности, на сокращение времени на проведение таможенных формальностей, основная нагрузка при проведении таможенного контроля ориентирована на таможенный контроль после выпуска товаров.

Результаты контрольного мероприятия

1. Нормативно-правовая база осуществления таможенного контроля после выпуска товаров в основном соответствует международным правовым нормам, в том числе Киотской конвенции.

¹ Федеральный закон от 3 ноября 2010 года № 279-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 года в редакции Протокола о внесении изменений в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 года».

Деятельность таможенных органов по осуществлению таможенного контроля после выпуска товаров регламентирована нормативными правовыми актами Таможенного союза, Российской Федерации, а также приказами и распоряжениями ФТС России.

Основными стратегическими документами, определяющими цели, задачи и приоритеты совершенствования таможенной службы на долгосрочную перспективу, в том числе в рамках таможенного контроля после выпуска товаров, являются: Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2575-р, План мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование таможенного администрирования», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 года № 1125-р, Концепция развития таможенного контроля после выпуска товаров до 2016 года, утвержденная приказом ФТС России от 29 декабря 2012 года № 2709.

Целями Концепции развития таможенного контроля после выпуска товаров до 2016 года (далее - Концепция) являются повышение эффективности системы таможенного контроля после выпуска товаров при ускорении и упрощении совершения таможенных операций, содействие развитию внешней торговли Российской Федерации, а также внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

Основными направлениями работы таможенных органов по реализации Концепции являются:

- смещение акцентов таможенного контроля на этап «после выпуска товаров»;
- создание условий, исключающих использование проверяемыми лицами различных схем уклонения от уплаты таможенных пошлин, налогов и иных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы, и способствующих проведению эффективного таможенного контроля, в том числе при обороте товаров, ввезенных на таможенную территорию Таможенного союза.

Правовые нормы осуществления деятельности, связанной с таможенным контролем после выпуска товаров, заложены в статье 99 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее - ТК ТС), в соответствии с которой таможенный контроль после выпуска товаров осуществляется в течение трех лет со дня окончания нахождения товаров под таможенным контролем. Организация таможенного контроля после выпуска товаров проводится в соответствии с главами 16 и 19 ТК ТС и в соответствии с главой 20 Федерального

закона от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

Организация проведения таможенного контроля в форме таможенной проверки осуществляется таможенными органами в соответствии со статьей 122 ТК ТС, в рамках которой таможенная проверка проводится таможенными органами в целях проверки соблюдения проверяемыми лицами требований, установленных таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством государств - членов Таможенного союза.

Справочно: под проверяемыми лицами понимаются: декларант; таможенный представитель; перевозчик, в том числе таможенный перевозчик; лицо, обладающее полномочиями в отношении товаров после их выпуска, или его представитель; лицо, осуществляющее временное хранение товаров; владельцы магазинов беспошлинной торговли, таможенных и иных складов; уполномоченный экономический оператор; иные лица, напрямую или косвенно участвовавшие в сделках с товарами, помещенными под соответствующую таможенную процедуру; лицо, в отношении которого имеется информация, что в его владении и (или) пользовании находятся (находились) товары с нарушением порядка, предусмотренного ТК ТС, в том числе незаконно перемещенные через таможенную границу. Таможенная проверка проводится путем сопоставления сведений, содержащихся в документах, представленных при помещении товаров под таможенную процедуру, и иных сведений, имеющихся у таможенного органа, с данными бухгалтерского учета и отчетности, со счетами и другой информацией, полученной в порядке, установленном таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством государств - членов Таможенного союза.

В соответствии со статьями 131 и 132 ТК ТС предусмотрены 2 формы таможенной проверки: камеральная и выездная. Согласно пункту 2 статьи 132 ТК ТС выездная таможенная проверка может быть плановой и внеплановой. Плановые выездные таможенные проверки проводятся не чаще одного раза в год в отношении одного и того же проверяемого лица (пункт 7 статьи 132 ТК ТС). В отношении уполномоченных экономических операторов подобные проверки регламентированы 1 раз в 3 года.

2. Организация контроля после выпуска товаров и его результаты

2.1. Организационная структура

В целях осуществления деятельности в сфере таможенного контроля после выпуска товаров приказом ФТС России от 11 января 2012 года № 11 «О проведении организационно-штатных мероприятий в центральном аппарате ФТС

России» созданы структурное подразделение - Главное управление таможенного контроля после выпуска товаров (далее - ГУТКПВТ), на уровне регионального таможенного управления - службы таможенного контроля после выпуска товаров, на уровне таможен - отделы таможенного контроля после выпуска товаров. Штатная численность подразделений таможенного контроля после выпуска товаров (далее - ТКПВТ) составляет около 900 человек.

Реализация функций, возложенных на подразделения ТКПВТ, в том числе по контролю правильности исчисления таможенных платежей, ведется параллельно в двух основных направлениях:

- пресечение использования различных схем уклонения от уплаты таможенных пошлин и налогов, противодействие незаконному ввозу товаров на территорию Таможенного союза («черный сектор»);
- организация профилактических проверок («белый сектор»).

2.2. Планирование деятельности и выбор объекта контроля

Планирование деятельности подразделениями ТКПВТ осуществляется на основе ежеквартальных планов работы, формируемых ФТС России на основании предложений нижестоящих таможенных органов.

Выбор объектов таможенного контроля после выпуска товаров осуществляется таможенными органами в первую очередь на основании собственной аналитической работы подразделений ТКПВТ, информации, поступающей от структурных подразделений таможенных органов в форме информационно-аналитических справок², информации правоохранительных подразделений таможенных органов³, информации иных государственных и контролирующих органов.

Необходимо отметить, что за рассматриваемый период произошла переориентация и перераспределение методов выбора объектов контроля путем смещения акцентов на правоохранительную составляющую.

² Порядок действий должностных лиц структурных подразделений таможенных органов при организации информационного взаимодействия при подготовке и представлении материалов и сведений для проведения таможенного контроля после выпуска товаров утвержден приказом ФТС России от 6 июля 2012 года № 1372 «Инструкция о действиях должностных лиц таможенных органов при взаимодействии подразделений таможенного контроля после выпуска товаров и структурных подразделений таможенных органов при организации таможенного контроля после выпуска товаров».

³ Порядок действий должностных лиц таможенных органов при взаимодействии подразделений таможенного контроля после выпуска товаров с правоохранительными подразделениями и подразделениями по противодействию коррупции таможенных органов при организации и проведении таможенной проверки утвержден приказом ФТС России от 17 мая 2012 года № 949 «Инструкция о действиях должностных лиц таможенных органов при взаимодействии подразделений таможенного контроля после выпуска товаров, правоохранительных подразделений и подразделений по противодействию коррупции таможенных органов при организации и проведении таможенной проверки».

Если в 2012 году основной массив таможенных проверок проводился на основании собственной аналитики подразделений ТКПВТ (54 % от всех оснований), то в 2013 году произошло перераспределение таможенных проверок в зависимости от основания их назначения.

Выбор объектов проверочных мероприятий по основаниям проведения таможенных проверок в 2013-2014 годах и I квартале 2015 года представлен в таблице:

	2013 г.	2014 г.	I кв. 2015 г.
Собственная аналитика	45,3	41,7	40,8
Информация от функциональных подразделений	32,0	32,3	31,6
Поручения вышестоящих таможенных органов	13,9	13,8	14,2
Информация от правоохранительных подразделений таможенных органов	7,1	10,9	12,1
Информация контролирующих и правоохранительных органов	1,7	1,2	1,3

Доля проверок, проведенных на основании собственной аналитики, в 2013 году составила 45,3 % (42 % - в 2014 году), доля проверок, проведенных на основании информации структурных подразделений, - 39 % (32 % - от функциональных и 7 % - от правоохранительных подразделений). В I квартале 2015 года значительно возросла доля проверок, проводимых на основании материалов правоохранительного блока (с 7 % в 2013 году до 12,1 % в I квартале 2015 года).

При этом в соответствии с пунктом 2 статьи 94 ТК ТС при выборе объектов и форм таможенного контроля используется система управления рисками (далее - СУР).

В соответствии со статьей 127 ТК ТС управление рисками определяется как систематическая работа по разработке и практической реализации мер по предотвращению и минимизации рисков, оценке эффективности их применения, а также контролю за совершением таможенных операций, предусматривающая непрерывное обновление, анализ и пересмотр имеющейся у таможенных органов информации, при этом риск определяется как степень вероятности несоблюдения таможенного законодательства Таможенного союза и (или) законодательства государств - членов Таможенного союза.

Применение системы управления рисками таможенными органами основано на стандартах, установленных главой 6 Генерального приложения Киотской конвенции, в соответствии с которой упрощение и гармонизация таможенных процедур и практики, а также поощрение международного сотрудничества могут быть достигнуты на основе применения современных методов, таких, как контроль на основе управления рисками и максимальное практическое использование информационных технологий.

В результате проведенного проверочного мероприятия выявлено, что таможенными органами применение СУР при выборе объектов и форм таможенного контроля после выпуска товаров не осуществляется.

Выбор объектов таможенного контроля в основном проводится на основании аналитической работы должностных лиц таможенных органов с последующим составлением информационно-аналитических справок, обосновывающих целесообразность проведения проверочных мероприятий. В отношении выбора формы таможенного контроля применение СУР методически не установлено.

Функция по выбору объекта контроля после выпуска не реализуется с применением специального программного средства (комплекса программных средств). Частично данную задачу решает КПС «Постконтроль».

КПС «Постконтроль» введен в эксплуатацию приказом ФТС России от 24 апреля 2013 года № 798 «О вводе в эксплуатацию комплекса программных средств поддержки проверочной деятельности таможенных органов» и предназначен для обеспечения должностных лиц подразделений таможенных органов информацией для принятия необходимых решений.

Стоимость работ по модернизации КПС «Постконтроль» в период 2013-2014 годов и истекшем периоде 2015 года составила 39526,13 тыс. рублей.

В основу функционирования КПС «Постконтроль» закладывалось обеспечение автоматизации процессов сбора, обработки, хранения и анализа информации о проверочной деятельности таможенных органов.

По результатам анализа функционирования данного программного средства в Московской и Калининградской областной таможнях установлено, что КПС «Постконтроль» является базой данных проведенных проверочных мероприятий, не позволяющей применять всесторонний аналитический подход при проведении контрольных действий и осуществлять выбор объекта контроля. Детальный анализ функционирования данного программного средства на объектах проверки показал, что, несмотря на введение в деятельность таможенных органов с апреля 2013 года данного

программного продукта, до настоящего времени он не используется в полном объеме, а ряд разделов не заполняется.

Так, в Калининградской областной таможне из рассмотренных 16 разделов КПС 5 разделов не функционируют (из 12 подразделов - 2 не функционируют, 5 не заполняются в полной мере или расчет аналитических показателей не ведется).

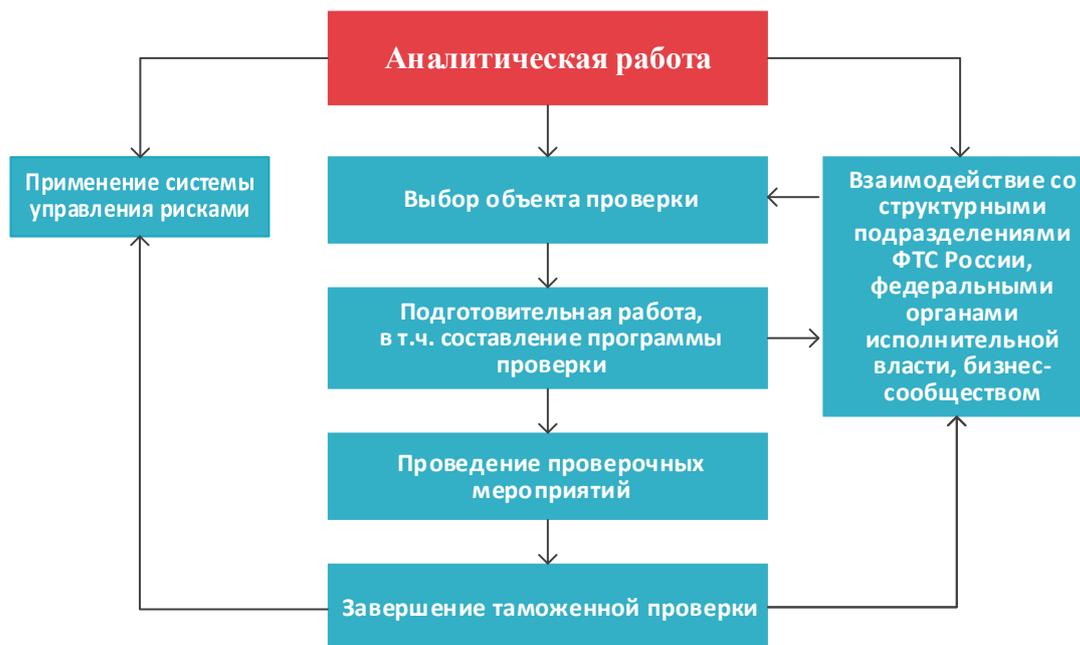
Например, раздел «Мониторинг» имеет наборы статистических показателей в зависимости от деятельности осуществляемой участниками внешнеэкономической деятельности (далее - участники ВЭД) (представители, уполномоченные экономические операторы, участники ВЭД с низким уровнем риска и т.д.). При этом данные статистические показатели сравниваются поквартально по каждому участнику ВЭД. Изменение показателей в одну или другую стороны является отклонением, указывающим на возможный риск нарушения таможенного законодательства. При этом не учитываются возможное изменение номенклатуры, объемов, а также влияние фактора сезонности на товары, ввозимые участником ВЭД, в анализируемый и предшествующий кварталы.

Учитывая невозможность выбора объекта контроля с использованием программного продукта, планирование деятельности в области проведения таможенного контроля после выпуска товаров осуществляется на основании аналитической работы должностных лиц таможенных органов с последующим составлением информационно-аналитических справок, обосновывающих целесообразность проведения таможенных проверок, что создает предпосылки для возникновения коррупционных рисков.

2.3. Результаты контрольных мероприятий по таможенному контролю после выпуска товаров

Организация работы подразделений таможенного контроля после выпуска товаров регламентирована приказом ФТС России от 6 июля 2012 года № 1373 «Об утверждении Инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов при проведении таможенного контроля в форме таможенной проверки». Данным приказом закреплены последовательность и сроки совершения действий должностных лиц таможенных органов Российской Федерации при проведении таможенного контроля в форме таможенной проверки.

Проведение таможенной проверки методологически представляется в виде схемы:



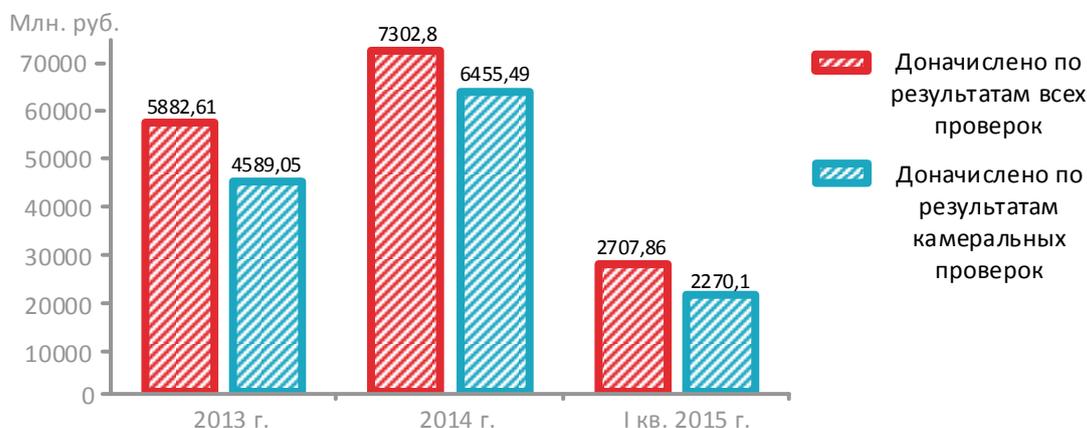
Подразделениями ТКПВТ за 2013 год проведено 6540 проверочных мероприятий в отношении юридических, физических лиц и индивидуальных предпринимателей, из них в форме таможенной проверки - 4497, или 69 % (плановых - 1081, внеплановых - 3416). В 2014 году проведено 6684 проверочных мероприятия, из них в форме таможенной проверки - 4230, или 63 % (плановых - 1200, внеплановых - 3030). В I квартале 2015 года проведено 1730 проверочных мероприятий, из них в форме таможенной проверки - 1130, или 65 % (плановых - 298, внеплановых - 832).

Из всех форм таможенного контроля наиболее часто подразделения ТКПВТ применяли камеральные таможенные проверки. В 2013 году доля камеральных таможенных проверок в общем количестве проверочных мероприятий составляла 57,9 %, в 2014 году - 54,3 %, в I квартале 2015 года - 58,4 %. По результатам камеральных таможенных проверок в 2013 году доначислено таможенных платежей, пеней и штрафов на сумму 4589,05 млн. рублей (78 % от всех таможенных проверок), в 2014 году - 6455,49 млн. рублей (88,3 %), в I квартале 2015 года - 2270,1 млн. рублей (83,8 процента).

По результатам проверочных мероприятий в 2013 году доначислено таможенных платежей, пеней, наложено штрафов на сумму 5882,6 млн. рублей, взыскано в федеральный бюджет 3692,8 млн. рублей, в 2014 году доначислено 7302,8 млн. рублей, взыскано в федеральный бюджет 2932,6 млн. рублей.

При этом в период с 2013 по 2014 год снизилась доля взысканных таможенных платежей в доначисленных с 62,8 % в 2013 году до 40 % в 2014 году (на 22,8 процентного пункта).

В I квартале 2015 года доначислено таможенных платежей и иных платежей на сумму 2707,9 млн. рублей, взыскано - 790,6 млн. рублей (процент взысканий составил 29 процентов).



По результатам проверочных мероприятий, проведенных с 2013 года по I квартал 2015 года, доначислено таможенных платежей, пеней и штрафов на сумму 15893,3 млн. рублей, что свидетельствует о наличии нарушений в области таможенного дела, не выявленных таможенными органами на этапе таможенного декларирования товаров.

Анализ показал, что при относительно постоянном количестве проверочных мероприятий за 2013-2014 годы процент взысканий в федеральный бюджет таможенных платежей, пеней, штрафов в общем количестве доначисленных платежей составляет в среднем около 52 процентов.

2.4. Задолженность по результатам ТКПВТ

Общая сумма образовавшейся и непогашенной задолженности по результатам таможенного контроля после выпуска товаров составила 4116 млн. рублей. Сведения об объемах задолженности, образовавшейся и непогашенной, в разрезе таможенных платежей и пеней приведены в таблице:

	(млн. руб.)	
	На 1 января 2015 г.	На 1 мая 2015 г.
Задолженность, всего	2651,4	1464,6
в том числе:		
по таможенным платежам	2238,5	1151,4
по пеням	412,9	313,2

Причинами образования задолженности участников ВЭД в результате таможенного контроля после выпуска товаров являются недостоверное заявление ими таможенной стоимости товаров, нарушение таможенных

процедур, недостоверная классификация товара в соответствии с кодами товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза (далее - ТН ВЭД ТС), нецелевое использование товаров, в отношении которых были предоставлены льготы по уплате таможенных платежей.

Причины образования задолженности по уплате таможенных платежей и пеней, выявленных в 2014 году и истекшем периоде 2015 года, приведены в таблице:

(млн. руб.)

	Сумма задолженности участников ВЭД по таможенным платежам	Сумма задолженности участников ВЭД по пеням
Недостоверное заявление таможенной стоимости товаров	887,9	222,7
Недостоверная классификация товара в соответствии с кодами ТН ВЭД ТС	632,8	121,3
Нецелевое использование товаров, в отношении которых были предоставлены льготы по уплате таможенных платежей	338,2	100,1
Недекларирование товара	19,0	2,5
Нарушен срок уплаты таможенных платежей (за исключением случаев отсрочки, рассрочки, налогового кредита и уплаты периодических платежей)	-	0,03
Нарушение таможенных режимов	927,5	163,3
Необоснованное применение льгот и преференций по уплате таможенных платежей	77,6	9,4
Иные случаи представления таможенному органу недостоверных (неточных) сведений, влияющих на размер таможенных платежей	470,1	88,6
Обнаружение на таможенной территории товаров, ввезенных с нарушениями таможенных правил и/или без уплаты платежей (кроме недоставки и недекларирования)	10,0	1,8
Иные причины образования задолженности	26,7	16,4
Итого	3389,9	726,1

Следует отметить, что общая сумма погашенной задолженности по уплате таможенных платежей и пеней, образовавшейся в результате таможенного контроля после выпуска товаров, в 2014 году и истекшем периоде 2015 года составила 2730,4 млн. рублей: 1607,2 млн. рублей погашено в добровольном порядке, 1123,2 млн. рублей - по результатам принудительного взыскания.

В то же время задолженность по административным штрафам за рассматриваемый период имеет тенденцию роста.

Так, если в 2013 году задолженность по административным штрафам образовалась в размере 95,9 млн. рублей, то в 2014 году - 288,9 млн. рублей, за январь-апрель 2015 года - 120,2 млн. рублей.

Погашение задолженности осуществлялось за счет добровольного погашения задолженности должниками после направления им таможенными органами требований об уплате таможенных платежей, за счет сумм денежного залога, неизрасходованного остатка сумм авансовых платежей, а также за счет денежных средств, полученных со счетов должника в банке в бесспорном порядке.

Результаты применения мер принудительного взыскания задолженности по уплате таможенных платежей и пеней в 2014 году и текущем периоде 2015 года приведены в таблице:

	Количество фактов	Сумма, млн. руб.	Поступило (взыскано) в федеральный бюджет, млн. руб.	Взыскано, %
Взыскание сумм задолженности за счет неизрасходованного остатка авансовых платежей и излишне уплаченных (взысканных) таможенных платежей	1468	834,4	357,9	42,0
Взыскание сумм задолженности за счет сумм денежного залога	309	180,0	44,9	24,9
Взыскание сумм задолженности за счет имущества плательщика	698	818,7	3,4	0,4
Взыскание сумм задолженности в судебном порядке	211	117,7	4,2	3,6
Взыскание денежных средств со счетов плательщика в банке в бесспорном порядке	1971	1970,0	483,7	24,6
Взыскание сумм задолженности за счет обеспечения уплаты таможенных платежей	134	309,1	229,1	74,1

На образование задолженности по результатам таможенных проверок влияют:

1. Обжалование в судебном порядке решений таможенных органов и требований об уплате таможенных платежей и о взыскании задолженности.

Так, в 2013 году на рассмотрении судебными органами находилось 484 дела об обжаловании решений таможенных органов на общую сумму 2,1 млрд. рублей, из них по 270 делам (56 % от рассмотренных) вынесено решение в пользу таможенных органов на сумму 1,03 млрд. рублей (49 % от суммы предъявленных исков).

В 2014 году количество судебных исков к таможенным органам возросло в 3,2 раза. Так, в производстве находилось 1776 дел на общую сумму 4,1 млрд. рублей, рассмотрено судами 662 дела, из них по 413 делам (62 %) вынесено решение в пользу таможенных органов на сумму 1,6 млрд. рублей (39 % от суммы предъявленных исков).

	Сумма, тыс. руб.	Рассмотрено в пользу тамо- женных органов	Сумма, тыс. руб.	Рассмотрено не в пользу тамо- женных органов	Сумма, тыс. руб.	Количество судебных актов, повлекших воз- врат из федерального бюджета
2013 г.	2103175,9	270	1032481,8	214	833830,9	139
2014 г.	4110438,0	413	1647751,9	249	1489873,1	137
I кв. 2015 г.	1687807,8	52	533186,6	14	277467,5	2

Наиболее распространенными предметами обжалования участниками внешнеэкономической деятельности в судебных инстанциях являлись следующие решения, принятые по результатам таможенного контроля после выпуска товаров:

- решения о корректировке таможенной стоимости товаров;
- решения о классификации товаров в соответствии с ТН ВЭД ТС;
- решения об отказе в предоставлении льгот или тарифных преференций по уплате таможенных платежей и требования об уплате таможенных платежей.

2. Длительные сроки осуществления Федеральной службой судебных приставов (далее - ФССП России) исполнительного производства, а также низкая степень взыскания.

Так, по данным ФТС России, поступления административных штрафов по результатам принудительного исполнения постановлений судебных органов за период 2013-2014 годов составили в среднем 15 % от суммы назначенных административных штрафов.

(млн. руб.)

	2013 г.	2014 г.	Январь-апрель 2015 г.
Сумма назначенных административных штрафов	174,8	338,1	42,8
Сумма взысканных административных штрафов	17,3	65,3	14,1

Так, по данным ФТС России, в 2014 году и I квартале 2015 года на исполнении в ФССП России находилось 844 постановления по делам об административных правонарушениях на сумму 211,8 млн. рублей, исполнено 39 постановлений (7 % от находящихся на исполнении) на сумму 1,52 млн. рублей (0,9 процента).

Анализ причин неисполнения подразделениями ФССП России постановлений по делам об административных правонарушениях показал, что основной причиной неисполнения постановлений является ликвидация или признание организации-должника банкротом. Так, за рассматриваемый пе-

риод данный показатель составил 176 постановлений (76 % от всех неисполненных постановлений) на сумму 29 млн. рублей (79 % от суммы всех неисполненных постановлений).

Также причиной неисполнения ФССП России постановлений по делам об административным правонарушениям является истечение срока давности исполнения⁴. В 2014 году и I квартале 2015 года по указанной причине не исполнено 36 постановлений (15,5 %) на сумму 4,91 млн. рублей (13,4 процента).

3. Негативное влияние на погашение задолженности также оказывает тот факт, что организации с признаками «однодневки» прекращают свою деятельность с момента начала таможенными органами в отношении данных организаций проверочных мероприятий, что усложняет как проведение самих контрольных мероприятий, так и взыскание задолженности перед федеральным бюджетом.

Так, по результатам материалов камеральной таможенной проверки, проведенной ФТС России в отношении ООО «А», по вопросу достоверности сведений, заявленных при таможенном декларировании товаров «шкурки лисы, песца, норки», ФТС России установлен факт заявления ООО «А» недостоверных сведений о таможенной стоимости задекларированных товаров. Сумма выявленных неуплаченных таможенных платежей составила 3,7 млн. рублей.

Необходимо отметить, что проверка проводилась в достаточно длительные сроки, с 11 февраля 2013 года по 19 мая 2014 года, при этом срок проведения камеральной таможенной проверки положениями ТК ТС не установлен⁵. Это связано с тем, что камеральная таможенная проверка осуществляется без выезда к проверяемому лицу и, таким образом, не создает препятствий деятельности проверяемого лица. При этом в соответствии со статьей 164 Федерального закона от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ сроки проведения таможенного контроля после выпуска товаров ограничены трехлетним периодом с момента окончания нахождения товаров под таможенным контролем.

⁴ В соответствии со статьей 31.9 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение 2 лет со дня его вступления в законную силу.

⁵ В соответствии со статьей 131 ТК ТС камеральная таможенная проверка осуществляется путем изучения и анализа сведений, содержащихся в таможенных декларациях, коммерческих, транспортных (перевозочных) и иных документах, представленных проверяемым лицом, сведений контролирующих государственных органов государств - членов Таможенного союза, а также других документов и сведений, имеющих у таможенных органов, о деятельности указанных лиц. Камеральная таможенная проверка проводится таможенными органами по месту нахождения таможенного органа без выезда к проверяемому лицу, а также без оформления предписания (акта о назначении проверки). Камеральные таможенные проверки осуществляются без ограничений периодичности их проведения.

По информации ФТС России, длительность проведения камеральной проверки обусловлена затягиванием сроков ответов на международные запросы (запрос был направлен 7 марта 2013 года, ответ получен 11 апреля 2014 года). При этом анализ материалов дела, проведенный Счетной палатой Российской Федерации, показал, что требование о представлении документов и сведений было направлено ООО «А» 20 июня 2013 года (через 4 месяца с момента начала проверки), ответ получен 20 августа 2013 года. В то же время анализ информации с использованием информационной системы «СПАРК Интерфакс» позволил установить, что во время проведения камеральной таможенной проверки ООО «А» прекратило свою деятельность путем присоединения к ООО «П» 14 января 2014 года.

ООО «П» 26 мая 2014 года также прекратило свою деятельность при присоединении к ООО «Пр», которое в дальнейшем приняло решение о ликвидации (20 августа 2014 года).

Наряду с ООО «П» к данной организации до ее ликвидации присоединилось 46 юридических лиц (причем из них 30 юридических лиц зарегистрированы в Москве и Московской области).

По информации ФНС России, по состоянию на 14 января 2014 года задолженность ООО «А» перед федеральным бюджетом составила 2661,3 рубля.

Также по материалам камеральной таможенной проверки, проведенной ФТС России в отношении ООО «С» по вопросу достоверности сведений, заявленных при таможенном декларировании товаров «шкурки лисы, песка», установлено, что сумма неуплаченных таможенных платежей составляет 1,9 млн. рублей.

Счетной палатой установлено, что проверка проводилась также в длительные сроки, с 11 февраля 2013 года по 19 мая 2014 года.

По информации ФТС России, длительность ее проведения связана с получением информации, направленной по линии международного сотрудничества (запросы были направлены 23 апреля 2013 года, ответы получены 1 октября 2013 года и 1 ноября 2013 года, требование о представлении информации было направлено ООО «С» 21 июня 2013 года, ответ получен 5 августа 2013 года).

Анализ материалов, проведенный Счетной палатой Российской Федерации с использованием информационной системы «СПАРК Интерфакс», также установил, что ООО «С» прекратило свою деятельность во время проведения проверочного мероприятия при присоединении к ООО «М», в отношении которого в дальнейшем принято решение о признании должника банкротом и открытии конкурсного производства. К указанному ООО «М» наряду с ООО «С» до ликвидации присоединилось еще 41 юридическое лицо.

Указанные факты, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, свидетельствуют об актуальности рассмотрения вопроса о внесении изменений в таможенное законодательство в части установления срока проведения камеральной таможенной проверки.

По результатам выездной таможенной проверки в отношении ОАО «В» ФТС России установлен факт наличия товара, законность ввоза которого не подтверждена в количестве 4192 единиц товара. Стоимость данного товара составила 244,5 млн. рублей. В ходе выездной таможенной проверки установлено, что ОАО «В» осуществило таможенное декларирование товаров по 52 декларациям на товары. Сумма уплаченных платежей составила 49,2 млн. рублей.

В то же время ФТС России проведены проверочные мероприятия в отношении поставщиков товаров (в количестве 31 лица). Информация о контрагентах была направлена в ФНС России для организации мероприятий налогового контроля.

По результатам анализа материалов проверки Счетной палатой Российской Федерации установлено, что во время проведения ФТС России проверочного мероприятия формировались требования о представлении информации, которые были распределены во времени, что привело к затягиванию сроков проведения выездной таможенной проверки (проверка проводилась с 19 февраля 2013 года по 26 августа 2014 года). При этом за период проведения таможенной проверки ряд компаний - поставщиков оборудования, с которыми ОАО «В» заключило договоры на поставку товаров, применяли процедуры ликвидации или реорганизации, что в дальнейшем практически исключает привлечение к ответственности указанных юридических лиц.

Необходимо отметить, что процедура реорганизации, ликвидации или признания банкротом юридических лиц осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации вне зависимости от проведения в отношении указанных лиц проверочных мероприятий.

Указанное приводит к злоупотреблениям в данной сфере. Например, анализ интернет-источников показал, что существует рынок юридических услуг (<http://likvidaciya.juscon.ru>; <http://liquadition.ru>; <http://konsalta.com>), объектом труда участников которого является предоставление услуг по ликвидации через процедуру банкротства для организаций, имеющих долги. Данные услуги включают в себя следующую схему:

- внесение записи в ЕГРЮЛ о начале процедуры ликвидации и назначение нового руководителя, а также формирование акта о передаче всех финансовых документов в срок до 5 дней;

- решение арбитражного суда о признании должника банкротом в срок до 3 месяцев;
- завершение процедуры банкротства, получение свидетельства об исключении фирмы из ЕГРЮЛ в срок до 6 месяцев;
- погашение обязательств (долгов) организации на основании статьи 142 Федерального закона от 26 ноября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и определения суда.

В ходе контрольного мероприятия по материалам проведенных таможенных проверок Счетной палатой Российской Федерации были выявлены внешнеторговые сделки, направленные на вывод капитала за рубеж.

Так, ООО «Ст» в соответствии с контрактом на сумму 168 млн. долл. США с компанией, зарегистрированной в Швейцарии, задекларирован товар «порошок ультрадисперсионный высокочистой меди марки ПМУ, содержание меди 99,998 %», массой нетто 40 кг, ввозимый на территорию Российской Федерации. Заявленная в декларации на товары (далее - ДТ) таможенная стоимость товара составила 168 млн. долл. США (около 6 млрд. рублей). По результатам проведенной экспертизы рыночная таможенная стоимость оцениваемого товара по состоянию на 24 февраля 2014 года составила 225,3 тыс. рублей за единицу товара, цена рассматриваемой партии была завышена в 26612 раз по сравнению с рыночной стоимостью товара на внутреннем рынке Российской Федерации. При этом в соответствии с актом камеральной таможенной проверки нарушений законодательства в области таможенного дела не установлено. Материал был направлен в следственный отдел СУ УМВД Российской Федерации, в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием состава преступления отказано. При этом из 168 млн. долл. США в Швейцарию было выведено 9,382 млн. долл. США, дальнейшие расчеты сторонами по контракту были прекращены.

Подобные случаи выявлены по результатам проверочных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, во Внуковской таможне в апреле 2015 года. Так, в 2014 и 2015 годах 9 организациями в рамках контрактов, заключенных с контрагентами, находящимися в офшорных зонах (Гонконг (Сянган), Республика Сингапур)⁶, и Республикой Кипр на общую сумму 74,4 млн. долл. США, были помещены под таможенную процедуру таможенного склада высокотехнологичные и дорогостоящие товары информационного назначения

⁶ Приказ Минфина России от 13 ноября 2007 года № 108н «Об утверждении Перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и представления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны)». Указание Центрального банка Российской Федерации от 7 августа 2003 года № 1317-У.

(компьютерные составляющие). Экспертиза товаров из отдельных хранящихся партий, проведенная Центральным экспертно-криминалистическим таможенным управлением ФТС России, показывает, что они являются бывшими в употреблении, и их рыночная стоимость в два раза меньше заявленной стоимости при их декларировании.

Так, в рамках контракта от 14 марта 2014 года № 11 между ООО «Л» и R LTD (Кипр, N) был осуществлен ввоз на территорию Российской Федерации и помещен под процедуру таможенного склада товар - устройство хранения данных (USB накопитель), не содержащее записи, с объемом памяти 512 Gb, в виде «твердотельного энергонезависимого устройства хранения данных» с соединительным USB разъемом, содержащее в одном корпусе устройство флэш-памяти, в количестве 10 тыс. штук, общей таможенной стоимостью 426012,00 тыс. рублей (12 млн. долл. США, 1200 долл. США за штуку).

Согласно пункту 3.1 контракта расчеты по настоящему договору должны производиться в долларах США в виде простого банковского перевода путем отсрочки платежа после ввоза товара на территорию России в течение 180 дней.

Процедура таможенного склада была завершена помещением товара в количестве 2 штук, стоимостью 2400,0 долл. США, под процедуру «выпуск для внутреннего потребления» (ИМ 40) и в количестве 9998 штук, стоимостью 11997600,0 долл. США под процедуру реэкспорта в Эстонию (ЭК 31).

При этом стоимость аналогичных товаров на внутреннем рынке значительно ниже заявленной в ДТ, например, стоимость флэш памяти Kingston Data Treveler HyperX Predator 512Gb составляет 20,68 тыс. рублей. Кроме того, помещение устройств хранения данных под процедуру таможенного склада экономически не целесообразно, т.к. они быстро морально устаревают и теряют товарную стоимость.

Счетной палатой Российской Федерации проведен анализ данных из информационной базы «СПАРК Интерфакс», в соответствии с которым установлено, что ООО «Л» зарегистрировано как юридическое лицо 1 ноября 2013 года. Уставной капитал составляет 10,0 тыс. рублей. На момент помещения товаров под процедуру «выпуск для внутреннего потребления» (ИМ 40) и реэкспорт (ЭК 31) 26 июня и 8 июля 2014 года, соответственно, в Вестнике государственной регистрации размещено сообщение о принятом решении о ликвидации ООО «Л».

По информации ФТС России, проверочные мероприятия по соблюдению ООО «Л» валютного законодательства до настоящего времени не завершены.

Выявленные факты дают основания полагать о притворности или мнимости совершенных ООО «Л» сделок с целью незаконного вывода денежных средств (иностранной валюты) за пределы таможенной территории Таможенного союза.

При этом, по информации Росфиннадзора, по делам об административных правонарушениях, возбужденным Внуковской таможней по части 6 статьи 15.25 КоАП РФ (нарушение правил оформления паспорта сделки), в отношении ООО «Л» территориальным управлением Росфиннадзора вынесено 5 постановлений о прекращении производств по делам об административных правонарушениях в связи с отсутствием состава административного правонарушения (ликвидация субъекта правонарушения). По данным информационной базы «СПАРК Интерфакс», ООО «Л» ликвидировано. По информации ФНС России, задолженность по налогам, сборам, пеням у ООО «Л» отсутствует.

Также в рамках контракта между ООО «А» и компанией, зарегистрированной в Сингапуре, на территорию Российской Федерации осуществлен ввоз и помещен под процедуру таможенного склада товар - аппаратура для систем волоконно-оптической связи, работающая исключительно в диапазоне длин несущей волны 1270-1610 нм., общей таможенной стоимостью 1869987,48 тыс. рублей (50310,00 тыс. долл. США), в количестве 5031 штуки. Стоимость за единицу товара составила 10,0 тыс. долл. США.

Процедура таможенного склада завершена помещением товара в количестве 3 штук, стоимостью 30,0 тыс. долл. США, под процедуру «выпуск для внутреннего потребления» (ИМ 40). В количестве 5028 штук, стоимостью 50280,9 тыс. долл. США товары помещены под процедуру реэкспорта.

Согласно пункту 3.1 контракта оплата за товар по данному контракту осуществляется в долларах США, по инвойсам на поставку, выставленным продавцом. В соответствии с пунктом 3.2 контракта установлен следующий порядок оплаты:

- предоплата за товар в размере 10 % от суммы, указанной в инвойсе на поставку товара, не позднее 5 банковских дней со дня выставления инвойса;
- оплата оставшихся 90 % от суммы, указанной в инвойсе на поставку товара, не позднее 5 месяцев со дня выставления инвойса, при этом оплата указанной суммы частями допускается.

Согласно заключению экспертизы Внуковской таможни данные товары являются бывшими в употреблении, их рыночная стоимость на рынке Российской Федерации по состоянию на 11 сентября 2014 года составляла 131241,6 тыс.

рублей, что многократно ниже стоимости, заявленной при помещении данных товаров под процедуру таможенного склада (1869987,48 тыс. рублей).

По информации ФТС России, проведена проверка соблюдения валютного законодательства Российской Федерации при осуществлении поставки товара, по результатам которого выявлены нарушения порядка оформления паспорта сделки (часть 6 статьи 15.25 КоАП РФ⁷). При этом, по информации Росфиннадзора, в отношении ООО «А» по вышеуказанному контракту в 2015 году зафиксирован признак невозврата валютной выручки в сумме 279 тыс. долл. США. Кроме того, по информации ФНС России, на 1 июня 2015 года совокупная задолженность по налогам, сборам и пеням у ООО «А» составляла 18,75 рубля.

По результатам контрольного мероприятия Счетной палаты Российской Федерации, проведенного в Калининградской областной таможне, также выявлены случаи декларирования товаров с признаками завышения стоимости товаров, предположительно в целях последующего перечисления денежных средств компаниям-нерезидентам.

Так, с 2008 года по настоящее время в регионе деятельности Калининградской областной таможни происходит помещение товаров под таможенную процедуру свободной таможенной зоны без уплаты таможенных платежей (за период с 2013 по 2015 год было подано 755 ДТ с признаками завышения цен на общую сумму 7,3 млрд. долл. США (расчет произведен исходя из стоимости товара, указанной в декларации на товары, а также стоимости однородных (идентичных) товаров по информации таможенных органов).

2.5. Профилактические проверки

С учетом структурных изменений в деятельности подразделений таможенного контроля после выпуска товаров (условного деления деятельности на профилактические проверки и борьбы со схемами неуплаты таможенных платежей) с 2014 года ФТС России начала планирование деятельности проведения проверок, направленных на профилактику правонарушений.

К таможенным проверкам, направленным на профилактику правонарушений, относятся таможенные проверки, проводимые подразделениями

⁷ Несоблюдение установленного порядка представления форм учета и отчетности по валютным операциям, порядка представления отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации с подтверждающими банковскими документами, нарушение установленного порядка представления подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций, нарушение установленных правил оформления паспортов сделок либо нарушение установленных сроков хранения учетных и отчетных документов по валютным операциям, подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций или паспортов сделок.

ТКПВТ при отсутствии до начала проверки в отношении товаров и лиц данных, свидетельствующих о нарушении требований таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства Российской Федерации о таможенном деле.

Доля таможенных проверок, направленных на профилактику правонарушений, в общем количестве таможенных проверок составила в 2013 году 13,6 %, в 2014 году и I квартале 2015 года - 18,5 % и 20 %, соответственно. Доля таможенных проверок, направленных на борьбу со схемами ухода от уплаты таможенных платежей, составила в 2013 году 86,4 %, в 2014 году - 81,5 %, в I квартале 2015 года - 80 процентов.

В результате контрольного мероприятия установлено завышение отчетных показателей таможенных проверок после выпуска товаров за счет учета результативных профилактических проверок.

Так, в соответствии с указаниями по заполнению статистической формы отчетности № 40 «Сведения о проверочных мероприятиях, проведенных подразделениями таможенного контроля после выпуска товаров», утвержденной приказом ФТС России от 31 марта 2015 года № 589 «Об отчетности таможенных органов по основным направлениям деятельности перед ФТС России», профилактические проверки изначально признаются результативными в независимости от достигнутых результатов.

При этом необходимо отметить, что по своему содержанию они не нацелены на получение экономического эффекта и в части дополнительных доначислений, и взысканий таможенных платежей и изначально имеют низкую эффективность.

На примере Калининградской областной таможни проведен анализ данного показателя:

	2013 г.	2014 г.	I квартал 2015 г.
Количество профилактических таможенных проверок в том числе:	21	28	25
камеральных	20	25	16
выездных	1	3	9
Доля профилактических таможенных проверок в общем количестве завершенных таможенных проверок, %	16,7	22,4	31,3
Направления профилактических таможенных проверок (количество проверок):			
соблюдение условий, необходимых для присвоения статуса уполномоченного экономического оператора (выездные)	1	3	-

	2013 г.	2014 г.	I квартал 2015 г.
контроль использования свободных экономических зон	19	24	15
контроль участников ВЭД с низким уровнем риска нарушения таможенного законодательства	1	-	1
проверка соблюдения условий таможенной процедуры «таможенный транзит», в т. ч. соблюдения запретов и ограничений (выездные)	-	-	9
проверка соблюдения условий таможенной процедуры «реимпорт»	-	1	-
Доначислено таможенных платежей и штрафов:			
тыс. руб.	-	200,0	-
%	-	0,2	-
Взыскано таможенных платежей и штрафов:			
тыс. руб.	-	-	200,0
%	-	-	1,6
Количество дел об административных правонарушениях	1	2	1

Целевое значение показателя доли таможенных проверок, направленных на профилактику правонарушений в сфере таможенного дела, определено Концепцией развития таможенного контроля после выпуска товаров до 2015 года⁸ на уровне 25 % от общего количества таможенных проверок.

Доля проведенных профилактических таможенных проверок после выпуска товаров в общем количестве завершённых проверок с каждым годом растёт. В 2013 году данная доля составляла 16,7 % (при установленном значении - не менее 15 %), в 2014 году - увеличилась до 22,4 % (при установленном значении - не менее 20 %), в истекшем периоде 2015 года - увеличилась до 31,3 % (при установленном значении - не менее 25 процентов).

За период с 2013 года по I квартал 2015 года из 74 проведенных профилактических таможенных проверок только по результатам 2-х таможенных проверок было наложено и взыскано штрафов на сумму 200 тыс. рублей.

В соответствии с отчетными данными Калининградской областной таможни количество результативных таможенных проверок, считающихся результативными, от общего количества таможенных проверок увеличилось с 67,5 % в 2013 году до 76,8 % в 2014 году. За I квартал 2015 года данный показатель составил 88,8 процента.

В 2013 году из 85 результативных таможенных проверок 21 проверка приходилась на профилактические, что составляет 25 % от общего количества результативных таможенных проверок, в 2014 году из 96 результативных таможенных

⁸ Утверждена приказом ФТС России от 29 декабря 2012 года № 2709.

проверок - 28 профилактических (29,1 %) и в I квартале 2015 году из 71 результативной таможенной проверки - 25 профилактических (35,2 процента).

Проведенный Счетной палатой Российской Федерации перерасчет результативности таможенных проверок без учета профилактических проверок показал, что результативность таможенных проверок от общего количества проведенных таможенных проверок составила: в 2013 году - 61 %, в 2014 году - 70 %, в I квартале 2015 года - 83,6 процента.

Перерасчет результативности таможенных проверок с учетом профилактических проверок в общем количестве проведенных таможенных проверок показал, что доля результативных таможенных проверок от общего количества проведенных таможенных проверок в 2013 году составила 50,8 %, в 2014 году - 56 % и в I квартале 2015 года - 57,5 процента.

В то же время, учитывая, что основное количество выездных таможенных проверок были направлены на профилактику нарушений таможенного законодательства и требовали соответствующих трудовых затрат должностных лиц таможенных органов (из 15 выездных таможенных проверок 13 проверок (86,6 %) направлены на профилактику нарушения таможенного законодательства), по их результатам не был достигнут экономический эффект.

Данные факты свидетельствуют о наличии организационных недоработок в процессе таможенного контроля после выпуска.

2.6. Оформление таможенных проверок

По результатам анализа проведенных таможенных проверок установлены факты некачественного оформления материалов проверок, затягивания сроков проведения выездных таможенных проверок.

Так, в соответствии с пунктом 12 статьи 132 ТК ТС срок проведения выездной таможенной проверки не должен превышать два месяца. В указанный срок не включается период времени между датой вручения проверяемому лицу требования о представлении документов и сведений и датой получения таких документов и сведений.

При этом в большинстве случаев сроки направления требования о представлении информации в процессе проведения проверочных мероприятий растягиваются по времени, что в конечном итоге приводит к увеличению сроков проведения таможенных проверок.

Результаты проверочных мероприятий Московской таможни свидетельствуют о наличии случаев затягивания таможенными органами сроков проведения выездных таможенных проверок, связанных с направлением запросов о представлении информации (примеры проверок организаций

приведены в таблице), которые привели к нарушению установленных законодательством сроков.

По материалам дела в отношении ООО «Р» Счетной палатой Российской Федерации выявлено некорректное оформление акта проверки. Так, акту присвоен номер, не соответствующий порядку оформления дел таможенных проверок⁹.

Случай нарушения сроков проведения выездных таможенных проверок также выявлен в Калининградской областной таможне в отношении ЗАО «А», в отношении которого была организована выездная таможенная проверка с целью выявления случаев перемещения запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации отдельных видов сельскохозяйственной продукции в рамках Указа Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 года № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».

Анализ представленных ФТС России материалов проверки, проводимой с 19 февраля 2013 года по 26 августа 2014 года в отношении ОАО «В», показал, что выездная таможенная проверка, проводимая таможенными органами, не приостанавливалась (решение руководителя о приостановлении проверки в материалах дела не имеется). При этом требования о представлении информации не содержали целостный запрос информации, а были распределены во времени, что привело к затягиванию сроков проведения выездной таможенной проверки, установленных пунктом 12 статьи 132 ТК ТС.

По результатам рассмотрения материалов дела Счетной палатой Российской Федерации также установлено нарушение оформления актов проверки¹⁰, внутренних описей дела, связанных с несоответствием с фактически приложенными документами.

Так, внутренняя опись дела (пункт 5) содержит ссылку на акт выездной таможенной проверки № 10000000/000/160814/A007, что не соответствует фактически приложенному акту выездной таможенной проверки (№ 10000000/000/260814/A008). Вместе с тем в представленном акте выездной таможенной проверки делается ссылка на решение о проведении выездной таможенной проверки от 19 февраля 2013 года № 10000000/000/190213/P008,

⁹ Пункт 69 инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов при проведении таможенного контроля в форме таможенной проверки, утвержденной приказом ФТС России от 6 июля 2012 года № 1373.

¹⁰ Пункт 69 Инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов при проведении таможенного контроля в форме таможенной проверки, утвержденной приказом ФТС России от 6 июля 2012 года № 1373.

решение с подобным номером в материалах дела не представлено (фактический номер решения о проведении таможенной проверки - № 10000000/000/190213/P007).

Кроме того, выявлен случай, когда результаты проверочного мероприятия, приведшие к доначислению и взысканию платежей в федеральный бюджет, отменяются вышестоящими таможенными органами и влекут потери доходов федерального бюджета.

По результатам анализа Счетной палатой Российской Федерации материалов камеральной таможенной проверки, проводимой Московской таможней в отношении ОАО «А» по факту достоверности заявления сведений о классификации товара «электрический стеклоподъемник с мотор-редуктором постоянного тока», установлено следующее.

ОАО «А» недостоверно заявлен классификационный код товара, при котором ставка пошлины должна быть скорректирована (с 0 % до 15 %). По данному факту таможенными органами было принято 135 решений о классификации, по результатам проверки были взысканы таможенные платежи в размере 3,3 млн. рублей, а также уплачены штрафы в размере 1,5 млн. рублей.

Необходимо отметить, что основным компонентом данной товарной позиции является электродвигатель, характеристики которого положены в основу классификации (классификационным признаком является номинальная мощность электродвигателя мотор-редуктора стеклоподъемника)¹¹. При этом при номинальной мощности двигателя не более 37,5 Вт товар классифицируется кодом 8501109900 ТН ВЭД ТС, ставка пошлины - 15 %, при мощности не более 750 Вт - код 8501310000 ТН ВЭД ТС, ставка пошлины - 0 процентов.



Электрический мотор,
механизм стеклоподъемника,
редуктор

ОАО «А» представило в таможенные органы экспертное заключение, в соответствии с которым мощность электрических двигателей мотор-редукторов

¹¹ Решение Комиссии Таможенного союза от 18 ноября 2011 года № 850 «О новой редакции Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единого таможенного тарифа Таможенного союза».

составляет от 50,75 Вт до 391,5 Вт, от 45,5 Вт до 364 Вт (экспертиза проводилась лишь на основании предъявленной документации, без отбора проб и образцов).

При этом в рамках камеральной таможенной проверки Московской таможни была проведена экспертиза (с отбором образца), которой установлено, что номинальная мощность электродвигателя образца не превышает 12 Вт, что соответствует ставке таможенной пошлины в размере 15 % от стоимости товара.

ОАО «А» обратилось в ФТС России с запросом о принятии предварительного решения, рассмотрев которое, ФТС России 1 марта 2013 года (№ RU10000/13/0181) приняла предварительное решение о классификации вышеуказанного товара в соответствии с ТН ВЭД ТС в подсубпозиции 8479899708 ТН ВЭД ТС (ставка ввозной таможенной пошлины - 0 %). Данная классификация товара являлась отличной от заявляемой ОАО «А» при декларировании (8501310000 ТН ВЭД ТС) и отличной от принятой классификации по результатам камеральной таможенной проверки Московской таможни (8501109900 ТН ВЭД ТС). При этом, если ранее основанием для классификации стеклоподъемников являлась мощность электродвигателя мотор-редуктора, то ФТС России было принято решение, по которому данные стеклоподъемники заявляются как «машины и механические устройства».

Таким образом, на основании принятого ФТС России решения все стеклоподъемники ОАО «А» декларировались по ставке 0 %, при этом за рассматриваемый период с 2013 года по I квартал 2015 года значительно возросли объемы декларирования данных товаров.

Анализ базы данных ДТ¹² показал, что в 2012 и 2013 годах стеклоподъемники классифицировались вне зависимости от комплектации (отдельно мотор-редуктор или в сборе с механизмом стеклоподъемника). Различия при классификации зависели только от мощности мотора. В 2012 году на территорию Таможенного союза было ввезено:

- 297887 стеклоподъемников, мотор-редукторов (код 8501109900 ТН ВЭД ТС) стоимостью 2673,53 тыс. долл. США (ставка пошлины - 15 процентов);

- 981135 стеклоподъемников, мотор-редукторов (код 8501310000 ТН ВЭД ТС) стоимостью 9685,57 долл. США (ставка пошлины - 0 процентов).

С 2012 года по март 2013 года (до даты принятия предварительного решения ФТС России от 4 марта 2013 года) единственным получателем

¹² Выборка из базы данных ДТ осуществлена фильтром: по направлению перемещения товара - импорт, по описанию в 31 графе ДТ товара - «стеклоподъемник».

электрических стеклоподъемников, классифицированных кодом 8479899708 ТН ВЭД, являлось ОАО «А» (ставка таможенной пошлины - 0 процентов).

Необходимо отметить, что если в 2012 году было оформлено 29604 стеклоподъемника, то в 2013 году - 699561, в 2014 году - 1236828 стеклоподъемников.

Следовательно, часть товаров, классифицируемых кодами 8501109900 и 8501310000 ТН ВЭД ТС, с 2013 года стали классифицировать кодом 8479899708 ТН ВЭД ТС. При этом, если смена кода ТН ВЭД ТС с 8501310000 на 8479899708 не влияет на уплату таможенных платежей, то смена кода с 8501109900 на 8479899708 приводит к потере доходов федерального бюджета в виде непоступления таможенных платежей.

В ходе контрольного мероприятия Счетной палатой Российской Федерации выявлена схема занижения таможенной стоимости товаров вследствие невключения в их стоимость лицензионных платежей.

По информации ФНС России, за период с 2013 года по I полугодие 2015 года 1234 организации (1165 организаций в г. Москве, 58 организаций в Московской области, 11 организаций в Калининградской области) выплатили иностранным организациям доходы от использования в Российской Федерации прав на объекты интеллектуальной собственности в сумме 1561,4 млрд. рублей.

(млрд. руб.)

	2013 г.	2014 г.	I кв. 2015 г.
г. Москва	259,6	773,1	507
Московская область	6,7	8,1	6,9
Калининградская область	0,002	0,007	0,44

С 2013 года наблюдается устойчивая динамика роста данных выплат.

По результатам проверки Калининградской областной таможни выявлены 10 организаций, которыми при декларировании товаров в графе 44 деклараций на товары в период с 2013 года по I квартал 2015 года сведения о лицензионных договорах не заявлялись и в структуру таможенной стоимости лицензионные платежи не включались¹³. Общая сумма занижения указанными организациями таможенной стоимости товаров составила 53404 тыс. рублей.

¹³ Соглашение от 25 января 2008 года «Об определении таможенной стоимости товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза» (подпункт 7 пункта 1 статьи 5).

При этом таможенными органами проверочные мероприятия по вопросу включения в структуру таможенной стоимости ввозимых товаров лицензионных платежей за использование объектов интеллектуальной собственности в период с 2013 года по I квартал 2015 года не проводились.

Только в ходе проведения контрольного мероприятия Калининградской областной таможней началась подготовка к проведению проверочных мероприятий по вышеуказанной проблеме.

2.7. Контроль деятельности уполномоченных экономических операторов

Выявлены факты ненадлежащего контроля со стороны таможенных органов в отношении уполномоченных экономических операторов (далее - УЭО), приведшие к потерям доходов федерального бюджета от их деятельности.

Так, показательна ситуация в отношении УЭО - ЗАО «Т», осуществляющего внешнеэкономическую деятельность с сентября 2011 года, которому предоставлена специальная упрощенная процедура - выпуск до подачи таможенной декларации¹⁴.

В 2014 году Московской таможней в результате проведенной служебной проверки¹⁵ были выявлены факты неуплаты и нарушения сроков уплаты таможенных платежей со стороны ЗАО «Т», при этом установлено, что со стороны должностных лиц таможенных органов не применялись меры по взысканию таможенных платежей, по начислению пеней за нарушение сроков уплаты таможенных платежей и не выносились постановления о совершении обществом административных правонарушений.

По результатам служебной проверки Московской таможней выявлены 142 декларации на товар, по которым не были уплачены таможенные платежи, по 5 ДТ были нарушены сроки уплаты таможенных платежей. При этом в ходе проверочных мероприятий было выявлено, что у УЭО ранее также возникала задолженность по несвоевременной уплате таможенных платежей, т.е. до 10 числа месяца, следующего за месяцем выпуска товаров:

¹⁴ В соответствии со статьей 197 ТК ТС при применении специальных упрощений в отношении уполномоченных экономических операторов выпуск товаров может быть осуществлен до подачи таможенной декларации при условии, что декларантом представлено, помимо коммерческих и иных документов, необходимых для таможенных целей, обязательство в письменной форме о подаче им таможенной декларации и представлении необходимых документов и сведений не позднее 10 числа месяца, следующего за месяцем выпуска товаров, содержащее сведения о целях использования товаров и таможенной процедуре, под которую помещаются товары. При этом обязанность по уплате ввозных таможенных пошлин, налогов в отношении этих товаров возникает у декларанта с даты такого выпуска и прекращается в случаях, установленных ТК ТС и при внесении (проставлении) в (на) таможенной декларации отметок о выпуске товаров.

¹⁵ Заключение о результатах служебной проверки от 7 ноября 2014 года (приказ Московской таможни от 10 октября 2014 года № 496 «О проведении служебной проверки»).

- в 2012 году - в размере 12,82 млн. рублей по 22 ДТ;
- в 2013 году - в размере 110,1 млн. рублей по 334 ДТ;
- в 2014 году (по 15 августа 2014 года) - в размере 184,34 млн. рублей по 691 ДТ.

Согласно данным ФТС России, по состоянию на 1 июля 2015 года в отношении ЗАО «Т» числятся неисполненные обязанности по уплате таможенных платежей и пеней на общую сумму 67975,3 тыс. рублей (по таможенным платежам - 66141 тыс. рублей и по пеням - 1834,4 тыс. рублей), в том числе:

- перед Московской таможней - в размере 23823,3 тыс. рублей (по таможенным платежам - 23416,1 тыс. рублей и по пеням - 407,2 тыс. рублей);
- перед Московской областной таможней - в размере 44152 тыс. рублей (по таможенным платежам - 42724,9 тыс. рублей и по пеням - 1427,2 тыс. рублей).

Ситуация, при которой у ЗАО «Т» возникла задолженность перед таможенными органами, стала возможна в связи с отсутствием контроля за деятельностью УЭО со стороны таможенных органов, а также в связи с несовершенством законодательства в области таможенного дела в отношении УЭО, а именно:

1. Несогласованность решений Московской таможни и ФТС России о приостановлении действия свидетельства о включении в реестр УЭО.

Так, на основании возбуждения дел об административном правонарушении Московской таможней было принято решение о приостановлении действия свидетельства о включении в реестр УЭО, выданного ЗАО «Т». Информация о принятом решении была направлена в ФТС России, где в то же время рассматривался вопрос о внесении изменений в свидетельство о включении в реестр ЗАО «Т» в части расширения региона деятельности организации.

Несмотря на данный факт, ФТС России выдает новое свидетельство, действие которого снова приостанавливает Московская таможня.

При этом необходимо учитывать, что в соответствии с выданным свидетельством УЭО мог осуществлять таможенные операции в различных таможенных органах.

Так, свидетельством о включении в реестр УЭО ЗАО «Т» уполномочен осуществлять таможенные операции в 33 таможенных органах, что дает право изменить географию перемещения товара в другой таможенный орган, УЭО может подать обязательство о подаче декларации на товары, и выпуск товара будет осуществляться до подачи декларации.

2. Отсутствие нормативно установленного требования о том, что сумма подлежащих уплате ввозных таможенных пошлин, налогов не должна превышать сумму обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов.

Пунктом 4 статьи 197 ТК ТС установлено, что выпуск товара до подачи таможенной декларации, декларантом которых выступает УЭО, применяется при условии, что сумма подлежащих к уплате ввозных таможенных пошлин, налогов не превышает сумму обеспечения, предоставленного УЭО в соответствии со статьей 39 ТК ТС (1 млн. евро по курсу валют на день предоставления обеспечения), если это предусмотрено законодательством государств - членов Таможенного союза.

В соответствии со статьей 197 ТК ТС для осуществления выпуска товаров УЭО представляет лишь обязательство о подаче декларации на товары, расчет обеспечения, разрешительные и товаротранспортные документы.

Положения статьи 197 ТК ТС также четко определяют момент возникновения и прекращения у УЭО обязанности по уплате ввозных таможенных пошлин, налогов в отношении товаров (до 10 числа следующего за месяцем выпуска товаров). В указанный период УЭО обязан подать декларацию на товары и уплатить начисленные таможенные пошлины и налоги.

Вместе с тем УЭО может совершать таможенные операции в нескольких регионах деятельности, что затрудняет (фактически невозможно) проведение контрольных действий за суммой обязательств УЭО, подтвержденных банковской гарантией из-за отсутствия эффективных механизмов для такого контроля.

Если ранее в Федеральном законе от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ в части 2 статьи 87 присутствовала норма, что выпуск до подачи таможенной декларации товаров, декларантом которых выступает УЭО, допускается при условии, что сумма подлежащих уплате ввозных таможенных пошлин, налогов не превышает сумму обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов, предоставленного УЭО в соответствии со статьей 39 ТК ТС, то в настоящее время Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 115-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» в части совершенствования института уполномоченного экономического оператора» данная норма исключена.

Данные обстоятельства нивелируют осуществление контроля за суммой обязательств УЭО, которая многократно может превышать обеспечение уплаты таможенных платежей и налогов.

3. Несовершенство программных средств, не позволяющих автоматически выявлять случаи нарушения сроков уплаты и неуплаты таможенных платежей.

Возражения или замечания руководителей объектов на результаты контрольного мероприятия не направлялись.

Выводы

1. Нормативно-правовая база таможенного контроля после выпуска товаров в основном соответствует международным правовым нормам, в том числе основным принципам Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур.

Принципы проведения таможенного контроля закреплены статьей 94 Таможенного кодекса Таможенного союза, в соответствии с которым таможенные органы исходят из принципа выборочности и ограничиваются только формами таможенного контроля, достаточными для обеспечения соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства государств - членов Таможенного союза.

2. Упрощение порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Евразийского экономического союза, сокращение времени выпуска ДТ и увеличение доли электронного декларирования требует от таможенных органов проведения более охватывающего и результативного таможенного контроля после выпуска, в том числе за счет применения современных информационных технологий.

Функция по выбору объекта контроля после выпуска не реализуется с применением специального программного средства (комплекса программных средств). Частично данную задачу решает КПС «Постконтроль», являющийся базой данных проведенных проверочных мероприятий. При этом при выборе объектов и форм таможенного контроля система управления рисками не используется.

Выбор объектов таможенного контроля в основном проводится на основании аналитической работы с последующим составлением информационно-аналитических справок, обосновывающих целесообразность проведения проверочных мероприятий, что создает предпосылки для возникновения коррупционных рисков.

3. В течение 2013-2014 годов и I квартала 2015 года проведено более 14954 проверочных мероприятий, доначислено таможенных платежей, пеней, наложено штрафов на сумму 15893,3 млн. рублей, взыскано 7416 млн. рублей.

Из всех форм таможенного контроля наиболее часто подразделения таможенного контроля после выпуска товаров применяли камеральные таможенные проверки. В 2013 году доля камеральных таможенных проверок в общем количестве проверочных мероприятий составляла 57,9 %, в 2014 году - 54,3 %, в I квартале 2015 года - 58,4 %. По результатам камеральных таможенных проверок в 2013 году доначислено 4589,05 млн. рублей (78 %), в 2014 году -

6455,49 млн. рублей (88,3 %), в I квартале 2015 года - 2270,1 млн. рублей (83,8 процента).

4. По результатам контрольного мероприятия установлено завышение отчетных показателей таможенных проверок после выпуска товаров за счет учета результативных профилактических проверок.

5. По состоянию на 1 января 2015 года общая сумма задолженности по таможенным платежам, пеням составила 2651,4 млн. рублей, на 1 мая 2015 года - 1464,6 млн. рублей.

Общая сумма добровольно погашенной задолженности по уплате таможенных платежей и пеней, образовавшаяся в результате таможенного контроля после выпуска товаров с 2014 года по апрель 2015 года, - 1607,2 млн. рублей, по результатам принудительного взыскания - 1123,2 млн. рублей.

Задолженность по уплате административных штрафов за рассматриваемый период имеет тенденцию роста. Если в 2013 году задолженность по уплате административных штрафов составила 95,9 млн. рублей, то в 2014 году - 288,9 млн. рублей, с января по май 2015 года - 120,2 млн. рублей.

6. На образование задолженности по результатам таможенных проверок влияют:

- обжалование в судебном порядке решений таможенных органов и требований об уплате таможенных платежей и о взыскании задолженности.

В 2013 году на рассмотрении судебными органами находилось 484 дела об обжаловании решений таможенных органов на общую сумму 2,1 млрд. рублей, из них по 270 делам (56 % от рассмотренных) вынесено решение в пользу таможенных органов на сумму 1,03 млрд. рублей (49 % от суммы предъявленных исков).

В 2014 году количество судебных исков к таможенным органам возросло в 3,2 раза.

Так, в производстве находилось 1776 дел на общую сумму 4,1 млрд. рублей, рассмотрено судами 662 дела (из них по 413 делам (62 %) вынесено решение в пользу таможенных органов на сумму 1,6 млрд. рублей (39 % от суммы предъявленных исков);

- длительные сроки осуществления Федеральной службой судебных приставов исполнительного производства, а также низкая степень взыскания административных штрафов. Поступления административных штрафов по результатам принудительного исполнения постановлений судебных органов за период 2013-2014 годов составили в среднем 15 % от суммы назна-

ченных административных штрафов. Основной причиной неисполнения постановлений подразделениями ФССП России является ликвидация или признание организации-должника банкротом;

- прекращение деятельности организаций с признаками «однодневки» с момента начала таможенными органами в отношении данных организаций проверочных мероприятий.

7. В ФТС России, Московской и Калининградской областной таможнях установлены случаи затягивания сроков проведения выездных таможенных проверок, связанные с направлением запросов о представлении информации, которые были распределены по времени, что привело к нарушению сроков проведения таможенных проверок, установленных пунктом 12 статьи 132 ТК ТС.

В отношении камеральных таможенных проверок необходимо отметить, что срок их проведения таможенным законодательством не установлен. В этой связи необходимо внесение изменений в статью 131 ТК ТС в части регламентации сроков проведения камеральных таможенных проверок.

Длительные сроки проведения выездных и камеральных таможенных проверок создают потенциальные риски применения участниками ВЭД схем уклонения от уплаты таможенных платежей с использованием процедур ликвидации (реорганизации) и банкротства, осуществляемых как в ходе проверок, так и после их проведения.

8. В Калининградской областной таможне выявлены случаи декларирования товаров с признаками завышения стоимости товаров, предположительно в целях последующего перечисления денежных средств компаниям-нерезидентам.

Так, с 2008 года по настоящее время в регионе ее деятельности происходит помещение товаров под таможенную процедуру свободной таможенной зоны без уплаты таможенных платежей (за период с 2013 года по I квартал 2015 года было подано 755 ДТ с признаками завышения цен на общую сумму 7,3 млрд. долл. США (расчетно).

9. Выявлены факты отсутствия должного контроля в отношении уполномоченных экономических операторов, связанные с нарушением сроков уплаты таможенных платежей в условиях применения упрощенных таможенных процедур.

Так, со стороны должностных лиц таможенных органов не применялись меры по взысканию таможенных платежей и начислению пеней за наруше-

ние сроков уплаты таможенных платежей, а также не выносились постановления о совершении уполномоченным экономическим оператором ЗАО «Т» административных нарушений в области таможенного дела.

Согласно данным ФТС России, по состоянию на 1 июля 2015 года в отношении ЗАО «Т» числится неисполненная обязанность по уплате таможенных платежей и пеней на общую сумму 67975,3 тыс. рублей (по таможенным платежам - 66141 тыс. рублей и пеней - 1834,4 тыс. рублей).

10. Таможенными органами не выработаны эффективные механизмы по контролю за включением в таможенную стоимость ввозимых товаров лицензионных платежей.

По результатам проверки Калининградской областной таможни выявлены 10 организаций, которыми при декларировании товаров в период с 2013 года по 1 июня 2015 года в нарушение подпункта 7 пункта 1 статьи 5 Соглашения от 25 января 2008 года «Об определении таможенной стоимости товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза» сведения о лицензионных договорах не заявлялись и в структуру таможенной стоимости лицензионные платежи не включались. При этом указанными организациями перечислялись лицензионные платежи иностранным организациям от использования в Российской Федерации прав на объекты интеллектуальной собственности в сумме 53404 тыс. рублей. В результате таможенная стоимость ввозимых товаров была занижена на сумму незаявленных лицензионных платежей.

Предложения

1. Направить представление руководителю Федеральной таможенной службы.

2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

3. Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

4. Направить отчет и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.И. ШТОГРИН