

Аналитическая записка

«Анализ действия положений Федерального закона от 22 января 1996 года №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», направленных на создание благоприятных условий для социально-экономического развития Калининградской области и защиты экономических интересов Российской Федерации»

Введение

Настоящая аналитическая записка подготовлена по результатам контрольных мероприятий в соответствии с пунктами 3.1.3, 4.3.21, 4.3.17 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2005 год.

В соответствии с пунктом 3.1.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2005 год была проведена проверка эффективности применяемых мер по защите экономических интересов России при проведении внешнеторговых операций в Калининградской области в организациях - участниках внешнеэкономической деятельности, в Калининградской таможне и в налоговых органах за 2004 год и истекший период 2005 года.

В соответствии с пунктом 4.3.21 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2005 год была проведена проверка полноты поступлений в 2004 году и в I полугодии 2005 года в федеральный бюджет средств, полученных от аукционной продажи квот на отдельные виды товаров, ввозимых на территорию Особой экономической зоны в Калининградской области.

В соответствии с пунктом 4.3.17 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2005 год была проведена проверка законности и эффективности осуществления Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций нормативного правового регулирования внешнеэкономической деятельности в агропромышленном комплексе, обоснованности порядка распределения, предоставления и проведения аукционов по продаже квот и выдачи лицензий на ввоз импортной сельскохозяйственной продукции.

Целью настоящего исследования является анализ действия режима особой экономической зоны, в том числе выявление позитивных и негативных аспектов действия «зонального» механизма, и разработка предложений, направленных на совершенствование действующего режима особой экономической зоны и защиты экономических интересов Российской Федерации.

Объектом настоящего исследования являлись внешнеэкономическая деятельность в Особой экономической зоне, система квотирования ввоза товаров на территорию Особой экономической зоны, влияние режима особой экономической зоны на экономику региона.

1. Практика регулирования внешнеэкономической деятельности в Особой экономической зоне в Калининградской области

Калининградская область - единственный субъект Российской Федерации, полностью отделенный от остальной территории страны сухопутными границами иностранных государств и международными морскими водами. Территориальное положение Калининградской области объективно обуславливает значительные дополнительные затраты населения и издержки в экономике региона.

Анализ практики государственной поддержки проблемных территорий многих стран показывает, что одной из перспективных и эффективных форм региональной политики любого государства является создание особых экономических зон (далее - ОЭЗ)

с целью привлечения иностранных инвестиций, развития производства, внедрения новых технологий.

На территории Калининградской области 10 лет действует Федеральный закон от 22 января 1996 года №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», который определяет правовые и экономические основы создания и функционирования ОЭЗ в Калининградской области, учитывая ее специфическое географическое положение и значение для национальных интересов Российской Федерации (до этого с 1991 года в области действовало утвержденное Правительством Российской Федерации Положение о свободной экономической зоне «Янтарь»). Согласно указанному закону в ОЭЗ установлен особый, льготный по сравнению с общим, режим инвестиций и предпринимательской деятельности, в том числе внешнеэкономической и инвестиционной деятельности.

Цель создания ОЭЗ состояла в формировании компенсационного механизма в виде режима свободной таможенной зоны для стимулирования развития экспортных и импортозамещающих производств.

В ОЭЗ действует таможенный режим свободной таможенной зоны со следующими особенностями:

- товары, ввозимые из других стран в ОЭЗ, освобождаются от ввозных таможенных пошлин и других платежей, взимаемых при таможенном оформлении товаров (кроме таможенных сборов), а по подакцизным товарам - кроме таможенных сборов, акцизов и налога на добавленную стоимость. К отдельным видам товаров и услуг могут применяться меры экономической политики (меры по количественному государственному регулированию внешнеторговой деятельности). Если ввезенные из других стран в ОЭЗ товары затем вывозятся в зарубежные страны, количественные ограничения на ввоз и вывоз указанных товаров не применяются;

- товары, произведенные в ОЭЗ и вывозимые в другие страны, а также вывозимые на остальную территорию Российской Федерации или на территорию Таможенного союза, освобождаются от таможенных пошлин и других платежей, взимаемых при таможенном оформлении товаров (кроме таможенных сборов). К указанным товарам не применяются меры экономической политики (меры по нетарифному государственному регулированию внешнеторговой деятельности);

- товары, ввозимые из других стран в ОЭЗ и затем ввозимые на остальную территорию Российской Федерации или на территорию Таможенного союза (исключая товары, переработанные в ОЭЗ и считающиеся произведенными в ОЭЗ), облагаются таможенными пошлинами и другими платежами при таможенном оформлении товаров. К указанным товарам могут применяться меры экономической политики (меры по нетарифному государственному регулированию внешнеторговой деятельности).

Таможенный контроль на территории Калининградской области осуществляют Калининградская, Неманская и Багратионовская таможни Северо-Западного таможенного управления Федеральной таможенной службы. Основной объем товаров, ввозимых в Калининградскую область и вывозимых из области, проходит таможенное оформление на Калининградской таможне.

По состоянию на 1 января 2005 года в Калининградской таможне было зарегистрировано 9654 участника внешнеэкономической деятельности (далее - участники ВЭД). В 2004-2005 годах внешнеэкономическую деятельность осуществляли 3952 участника ВЭД.

Внешнеторговый оборот, прошедший таможенное оформление в Калининградской таможне в 2004 году и в I квартале 2005 года, составил 4649,7 млн. долл. США, в том числе в 2004 году - 3582,0 млн. долл. США. Доля экспорта в структуре товарооборота в проверяемом периоде составила 27%, импорта - 73%. При ввозе на территорию Кали-

нинградской области в режиме особой таможенной зоны оформлено 1657,2 тыс. т груза общей статистической стоимостью 2192,8 млн. долл. США. При вывозе из Калининградской области на остальную территорию Российской Федерации оформлено товаров общим весом 715,1 тыс. т, статистической стоимостью 1462,1 млн. долл. США.

В режиме экспорта в 2004 году и в I квартале 2005 года оформлены товары весом 3240,5 тыс. тонн общей статистической стоимостью 980,7 млн. долл. США. По данным Калининградской таможни за 2004 год и I квартал 2005 года, основными видами товаров, экспортируемых из Калининградской области, являются: нефть и нефтепродукты - 907,1 тыс. т, природный газ - 291,9 тыс. куб. м, отходы и лом черных металлов - 126,6 тыс. т, лесоматериалы необработанные - 100,2 тыс. куб. метров.

Из экспортируемых товаров доля произведенных в Калининградской области и перемещаемых в режиме особой таможенной зоны в 2004 году и в I квартале 2005 года составила 28,8% от всего экспорта, оформленного в Калининградской таможне, или 934,0 тыс. тонн статистической стоимостью 233,2 млн. долл. США. Основные виды товаров, произведенных в Калининградской области и экспортируемых из нее (по данным Калининградской таможни за 2004 год и I квартал 2005 года): нефть - 584,3 тыс. т, отходы и лом черных металлов - 102,4 тыс. тонн.

Анализ структуры товаров, экспортируемых с территории ОЭЗ в Калининградской области, показал, что с территории ОЭЗ, как и с остальной части Российской Федерации, в основном экспортируются природные ресурсы, в частности, сырая нефть. Так, в 2004 году и в I квартале 2005 года калининградские компании экспортировали 703,7 тыс. т добытой на территории области сырой нефти таможенной стоимостью 5616,8 млн. рублей. При этом сумма предоставленных льгот в виде преференций по экспортной таможенной пошлине составила 1197,0 млн. рублей, или 80% от всех предоставленных в Калининградской области льгот по экспортной пошлине.

Необходимо отметить, что Федеральный закон от 22 января 1996 года №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» в первую очередь направлен на стимулирование создания новых технологичных производств и, как следствие, на производство конкурентоспособных на мировом рынке товаров. Однако экспорт сырой нефти с территории Калининградской области никак не решает поставленных указанным законом задач. Кроме того, географическое положение Калининградской области дает огромные преимущества нефтяникам по добыче и экспорту нефти по сравнению, например, с нефтяниками, добывающими нефть в Западной Сибири. Льгота в виде преференций по экспортной пошлине, предоставленная калининградским компаниям при экспорте нефти, экономически нецелесообразна.

В 2004 году и I квартале 2005 года Калининградской таможней взыскано и перечислено в доход федерального бюджета таможенных платежей и сборов на общую сумму 9229,7 млн. рублей. Льготы, предоставленные участникам ВЭД, за указанный период составили 32539,2 млн. рублей, в том числе в рамках таможенного режима особой таможенной зоны - 32498,0 млн. рублей. Весь валовой региональный продукт (далее - ВРП) по Калининградской области в 2004 году составил не более 60000 млн. рублей.

Таможенные платежи и сборы (по данным Калининградской таможни за 2004 год и I квартал 2005 года) приведены в таблице:

	(млн. руб.)	
	Перечислено в бюджет	Льготы по платежам в бюджет
Таможенная пошлина	5444,2	-
Импортная пошлина	-	15815,8
НДС	3250,8	15175,3
Таможенные сборы	401,2	-
Акцизы	133,5	-
Экспортная пошлина	-	1506,9

Анализ статистики по внешнеторговым операциям показал, что внешнеторговый оборот Калининградской области имеет ярко выраженную импортную направленность. Согласно существующему законодательству под таможенный режим особой таможенной зоны в Калининградской области не могут помещаться российские товары, а значит, с их стоимости взимается налог на добавленную стоимость, что делает их заведомо неконкурентоспособными в сравнении с импортными товарами.

Федеральный закон от 22 января 1996 года №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» пунктом 2 статьи 7 освобождает товары, ввозимые из других стран в ОЭЗ в Калининградской области, от ввозных таможенных пошлин и других платежей, взимаемых при таможенном оформлении товаров, но при этом делает оговорку в отношении подакцизных товаров: при ввозе подакцизных товаров акцизы и налог на добавленную стоимость взимаются с налогоплательщиков.

Общая сумма взысканных только Калининградской таможней в 2004 году и I квартале 2005 года таможенных платежей в виде акциза и налога на добавленную стоимость по подакцизным товарам, ввезенным из других стран на территорию ОЭЗ в Калининградской области и помещенным под режим свободной таможенной зоны, составила 306,4 млн. рублей, в том числе акцизы - 73,3 млн. рублей, налог на добавленную стоимость - 233,1 млн. рублей.

Следует отметить, что согласно пункту 2 статьи 171 и пункту 1 статьи 185 Налогового кодекса Российской Федерации возмещению из федерального бюджета не подлежат суммы акциза и налога на добавленную стоимость, предъявленные налогоплательщику и уплаченные им при ввозе подакцизных товаров на территорию Российской Федерации в режиме свободной таможенной зоны. Из приведенных норм следует, что акциз и налог на добавленную стоимость, уплаченные при ввозе подакцизных товаров в режиме свободной таможенной зоны, не подлежат вычету. При этом налогоплательщик в случае последующей реализации подакцизных товаров, ввезенных на территорию Калининградской области в режиме свободной таможенной зоны, обязан с той же стоимости товара снова уплатить акциз и налог на добавленную стоимость, то есть налоги уплачиваются дважды.

Таким образом, положения Федерального закона от 22 января 1996 года №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» о взимании акцизов и налога на добавленную стоимость противоречат нормам Налогового кодекса Российской Федерации в части двойного налогообложения одного и того же товара.

Существующий правовой режим налогообложения внешнеэкономической деятельности на территории Калининградской области приводит к росту числа налогоплательщиков - как физических, так и юридических лиц. По состоянию на 1 января 2004 года в налоговых органах Калининградской области состояло на учете 83908 налогоплательщиков, в том числе 33946 юридических лиц. За 2004 год число налогоплательщиков возросло на 6,4% и на конец года составило 89315, в том числе юридических лиц - 37156. В 2004 году в бюджетную систему Российской Федерации налогоплательщиками Калининградской области перечислено 12860,1 млн. рублей, из них в федеральный бюджет - 4979,4 млн. рублей. В I квартале 2005 года в бюджетную систему Российской Федерации налогоплательщиками области перечислено 3424,2 млн. рублей, из них в федеральный бюджет - 1844,1 млн. рублей.

Структура налоговых поступлений в федеральный бюджет в 2004 году по Калининградской области: НДС - 61,5%, налог на добычу полезных ископаемых - 14,8%, акцизы - 11,1%, налог на прибыль - 10,1%, прочие налоги - 2,5 процента.

В I квартале 2005 года структура поступлений в федеральный бюджет по сравнению с 2004 годом существенно не изменилась.

В 2003 году в Калининградской области собрано 10,4 млрд. рублей налогов и сборов при величине ВРП в 50,6 млрд. рублей. Следовательно, на 1 тыс. рублей добавленной стоимости налоги составили 205,6 рубля (20,6%). При этом доля налогов и сборов в валовом внутреннем продукте (далее - ВВП) в среднем по Российской Федерации по итогам 2003 года составляет 28,9%. Такая большая разница (8,4%) обусловлена действием в регионе режима ОЭЗ, в рамках которого в области не взимаются таможенные сборы на продукцию, ввозимую для внутреннего потребления и переработки.¹

Таким образом, вследствие энклавности Калининградской области успешную хозяйственную деятельность в большинстве отраслей и производств области могут вести только предприятия, эффективно использующие режим ОЭЗ. Именно этим объясняется развитие в области ряда специализированных производств, максимально использующих импортное сырье, материалы, полуфабрикаты и комплектующие и ориентированных на выпуск относительно дорогостоящей продукции, издержки на транспортировку которой малы по сравнению с оптовой ценой (бытовая техника, автомобили, мебель, рыбные и мясные консервы и т. д.). В итоге Калининградская область в сфере промышленного производства стала специализироваться на импортозамещении, создавая конкуренцию, прежде всего, прямому импорту в Россию ряда потребительских товаров.

Вместе с тем многие традиционные для области отрасли специализации (сельское хозяйство, добыча и обработка янтаря, ряд производств в машиностроении) продолжают оставаться в депрессивном состоянии.

2. Квотирование как один из элементов нетарифного регулирования внешнеэкономической деятельности в Калининградской области

Для защиты местных производителей товаров (работ, услуг) постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2000 года №526 «Об установлении на 2000-2005 годы количественных ограничений на отдельные виды товаров, ввозимых из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны, действующем на территории Особой экономической зоны в Калининградской области» были установлены количественные ограничения (квоты) на отдельные виды товаров, ввозимых в Калининградскую область из других стран в режиме свободной таможенной зоны. Помещать под таможенный режим свободной таможенной зоны товары, ввозимые на территорию ОЭЗ в Калининградской области сверх установленных количеств, запрещено. В соответствии с постановлением ограничения в первую очередь направлены на поставки мяса крупного рогатого скота, свинины, мяса птицы, молочных продуктов, автомобилей и ювелирных изделий.

Ввоз товаров на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны по кодам Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности (далее - ТН ВЭД России), по которым были установлены квоты, осуществляется при наличии свидетельств, выданных администрацией Калининградской области. Свидетельства выдаются администрацией Калининградской области на основании сертификатов, полученных победителями аукционов по продаже квот на ввоз на территорию ОЭЗ в Калининградской области товаров из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны.

¹ Гареев Т., Жданов В., Федоров Г. Новая экономика Калининградской области // Вопросы экономики, № 2, 2005 г., с. 27.

Во исполнение указанного постановления Правительства Российской Федерации администрация Калининградской области в соответствии с положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 1998 года №830 «Об установлении на 1998-2000 годы количественных ограничений на отдельные виды товаров, ввозимых из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны на территорию Особой экономической зоны в Калининградской области», проводит аукционы по продаже квот по товарам, попадающим в перечень квотируемых. Средства, полученные от продажи квот на аукционах, поступают в доход федерального бюджета.

Основная доля доходов федерального бюджета (до 80%), полученных от аукционной продажи квот на отдельные виды товаров, приходилась на две товарные группы - все виды мясной продукции и легковые автомобили.

По таким товарным позициям, как мука, хлебобулочные изделия, дрожжи пекарские, яйца домашней птицы, бензин, ацетилен, кирпич, плитка тротуарная, эфиры, ювелирные изделия, монеты из драгметаллов, ведра пластмассовые, часы и браслеты, аукционов практически не проводилось, и оформление квотируемых товаров в проверяемый период в таможенных органах Калининградской области не осуществлялось. Всего за 2004 год и I полугодие 2005 года были проведены аукционы только по 34 товарным позициям из 55, определенных вышеуказанным постановлением Правительства Российской Федерации.

Квота на легковые автомобили в 2000-2005 годах была определена в размере 15000 автомобилей ежегодно. По данным таможенных органов, на территорию ОЭЗ в Калининградской области в 2004 году было ввезено 7512 легковых автомобилей, в I полугодии 2005 года - 12675.

Анализ организации, порядка проведения и итогов аукционов по продаже квот на легковые автомобили показал, что торги на аукционах проводились неэффективно, без экономического обоснования начальной цены квот и носили договорной характер. Об этом свидетельствуют случаи приобретения лотов по стартовой цене, когда никакой борьбы между участниками в ходе торгов не наблюдалось, либо происходило намеренное завышение цены некоторыми участниками аукциона, при котором приобретение лота теряло экономический смысл, выигранные лоты не выкупались, а в итоге квотируемая продукция не попадала на внутренний рынок региона.

Введение квот на ввоз легковых автомобилей не оказало влияния на насыщение автомобильного рынка Калининградской области. Наряду с ввозом легковых автомобилей в Калининградскую область в таможенном режиме свободной таможенной зоны по квотам существует другая возможность ввоза легковых автомобилей, предусматривающая неполную уплату таможенных платежей. Таможенными органами в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2003 года №718 «Об утверждении Положений о применении единых ставок таможенной пошлины, налогов в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации физическими лицами для личного пользования» в упрощенном порядке оформлялись дорогостоящие автомобили престижных марок, ввозимые физическими лицами и заявляемые ими для использования в личных целях, при этом таможенные платежи уплачивались в соответствии с таможенными ставками, установленными для упрощенного порядка таможенного оформления.

За период с 2004 года по I квартал 2005 года Калининградской таможней в упрощенном порядке было оформлено 1166 автомобилей, при этом контроль за предназначением импортируемых автомобилей таможней не производился. Упрощенный порядок таможенного оформления транспортных средств, ввозимых на таможенную территорию Рос-

сийской Федерации физическими лицами, и отсутствие порядка проверки использования транспортных средств позволяют участникам ВЭД, перемещая автомобили, предназначенные не для личного пользования, а для продажи, уплачивать таможенные платежи в меньшем объеме. Так, за период с 2004 года по I квартал 2005 года девятью физическими лицами было ввезено в Калининградскую область 209 автомобилей, разница между уплаченными и расчетными суммами таможенных платежей и сборов при таможенном оформлении автомобилей составила 54,4 млн. рублей.

Объем квот по мясной группе товаров (кроме мяса птицы) в 2004 году составил 56,3 тыс. тонн, которые были реализованы полностью на аукционе на общую сумму 18,2 млн. рублей. Квота на мясо птицы, установленная в объеме 3 тыс. тонн, была реализована на аукционе в объеме 1 тыс. тонн на сумму 360 тыс. рублей. Объем квоты в 2005 году на мясную группу товаров составил 54,2 тыс. тонн, от реализации квот было получено 53,2 млн. рублей. Итоги проведения аукционов по товарам мясной группы за 2004 год и I полугодие 2005 года представлены в таблице:

Наименование позиции	Объем квот в 2004 году, тыс. тонн	Фактически реализовано квот в 2004 году, тыс. тонн	Цена за 1 тонну на аукционах в 2004 году (начальная/фактическая), долл. США	Объем квот в 2005 году, тыс. тонн	Фактически реализовано квот в 2005 году, тыс. тонн	Цена за 1 тонну на аукционах в 2005 году (начальная/фактическая), долл. США
Мясо КРС свежее	10,0	10,0	10,0/10,6	9,0	9,0	10,0/11,0
Мясо КРС мороженое	26,0	26,0	10,0/11,5	25,0	25,0	10,0/53,8
Свинина	20,3	20,3	10,0/11,0	17,2	17,2	10,0/10,5
Мясо птицы	3,0	1,0	10,0/12,5	3,0	3,0	10,0/55,2

Анализ организации, проведения и итогов аукционов по продаже квот на мясную группу товаров показал, что торги организовывались и проводились аналогично торгам по легковым автомобилям: стартовая цена на квоты экономически не обосновывалась, торги носили формальный договорной характер.

Начальная цена лота на мясную продукцию на протяжении более двух лет составляла в среднем 0,01 долл. США, или 31 копейку за килограмм. Между тем на аукционах, проводимых Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации (далее - Минэкономразвития России) по продаже мясных квот, стоимость квоты одного килограмма мяса (по начальной цене лота) составляла от 0,04 евро до 0,12 евро.

При реализации квот на мясную продукцию не было установлено, что покупателями квот могут быть только производители - перерабатывающие предприятия Калининградской области, имеющие необходимые производственные мощности. Допуск к участию в торгах предприятий-посредников (трейдеров), в том числе из других регионов России, привел к тому, что трейдеры выкупали на аукционах квоты на ввоз мяса и в дальнейшем фактически вынуждали местных производителей покупать у них мясную продукцию по завышенным ценам.

Таким образом, из-за допуска к участию в торгах предприятий-посредников из других регионов России, которые монополизировали рынок мяса в Калининградской области, был искусственно создан дефицит мясного сырья, и сформировались более высокие, чем в среднем по Российской Федерации, цены на мясо.

По данным Минэкономразвития России, полученным от Федеральной таможенной службы (далее - ФТС России), из общего количества (234,5 тыс. т) ввезенных в 2003 году на территорию Калининградской области мясопродуктов говядина свежая или охлажденная составила 2,6 тыс. т, говядина мороженая - 13,9 тыс. т, свинина - 66,7 тыс. т, мясо домашней птицы - 136,5 тыс. т, что больше аналогичных показателей 2002 года по говядине свежей или охлажденной на 13,1%, говядине мороженой - на 21,6%, свинине -

на 36,5%, по мясу домашней птицы - на 18,6%. Из общего объема импорта этих видов мяса в таможенном режиме свободной таможенной зоны в 2003 году было ввезено 2,6 тыс. т говядины свежей или охлажденной, 8,8 тыс. т - говядины мороженой, 19,2 тыс. т - свинины и 95,2 тыс. т - мяса домашней птицы, остальное мясо было ввезено в таможенном режиме выпуска для свободного обращения по лицензиям на импорт мяса, выданным Минэкономразвития России. Объем квот по мясной группе товаров, установленных в Калининградской области, в 2003 году составил 65,5 тыс. т, в том числе по говядине свежей или охлажденной - 10 тыс. т, говядине мороженой - 27 тыс. т, свинине - 23,5 тыс. т, по мясу птицы - 5 тыс. тонн.

В 2004 году импорт в Калининградскую область всех видов мяса и мясных субпродуктов составил 290,4 тыс. т и увеличился по сравнению с 2003 годом на 23,7%. В общем количестве мясopодуKтов, ввезенных на территорию Калининградской области, говядина свежая или охлажденная составила 4,6 тыс. т, говядина мороженая - 36,5 тыс. т, мясо домашней птицы - 163,1 тыс. т, что больше аналогичных показателей 2003 года по говядине свежей или охлажденной в 1,8 раза, говядине мороженой - в 2,6 раза, по мясу домашней птицы - на 19,5%. При этом наблюдался более высокий темп роста импорта мяса в таможенном режиме свободной таможенной зоны как в целом по группе, так и по отдельным видам. Из общего объема импорта всех видов мяса в указанном режиме было оформлено мяса в целом 189,6 тыс. т, что на 37% больше, чем в 2003 году, говядины свежей или охлажденной - 4,5 тыс. тонн (в 1,7 раза), говядины мороженой - 16,2 тыс. т (в 1,8 раза), мяса домашней птицы - 134,2 тыс. т (на 40,9%). Объем импорта свинины в 2004 году в целом уменьшился по сравнению с 2003 годом на 7% и составил 62 тыс. тонн. Ввоз свинины в таможенном режиме свободной таможенной зоны также сократился на 7,7% и составил 17,7 тыс. тонн.

Анализ данных о ввозе в 2003 и 2004 годах мяса на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны показал, что установленные в Калининградской области квоты на ввоз говядины и свинины не были превышены, а ввоз мяса птицы значительно превысил квоты.

Превышение ввоза мяса птицы над установленными квотами обусловлено тем, что в Калининградской области квота на ввоз мяса птицы в таможенном режиме свободной таможенной зоны установлена не на все мясо птицы, а только на некоторые виды мяса (установлена на часть кодов ТН ВЭД России товарной позиции 0207). В то время как квота на ввоз мяса птицы, установленная в рамках специальной защитной меры постановлениями Правительства Российской Федерации, регулирующими импорт мяса птицы на территорию Российской Федерации в таможенном режиме для внутреннего потребления, ограничивает ввоз всего мяса птицы (установлена на все коды ТН ВЭД России товарной позиции 0207).

По данным ФТС России, в 2003 году в таможенном режиме свободной таможенной зоны на территорию ОЭЗ в Калининградской области по кодам ТН ВЭД России в рамках квоты, установленной в Калининградской области (5 тыс. т), было ввезено 0,2 тыс. т мяса птицы. Остальное мясо птицы, ввезенное на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны - 95 тыс. т, было ввезено вне квоты в основном по кодам ТН ВЭД России: 0207147000 (прочие части тушек курицы) - 57,5 тыс. т; 0207144000 (части тушек курицы - спинки, спинки вместе с шейкой) - 20 тыс. т, прочие коды ТН ВЭД России товарной позиции 0207 - 17,5 тыс. тонн. В 2004 году в таможенном режиме свободной таможенной зоны на территорию ОЭЗ в Калининградской области в рамках квоты (3 тыс. т) по кодам ТН ВЭД России, по которым была установлена квота, было ввезено 0,7 тыс. т мяса птицы. Остальное мясо птицы, ввезенное на терри-

торию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны - 133,5 тыс. т, было ввезено вне квот в основном по тем же кодам ТН ВЭД России, что и в 2003 году: 0207147000 - 66,4 тыс. т, 0207144000 - 31,7 тыс. т, прочие коды ТН ВЭД России товарной позиции 0207 - 35,4 тыс. тонн.

Таким образом, при наличии квоты на ввоз мяса птицы, действующей в Калининградской области по наиболее часто ввозимым видам мяса - код ТН ВЭД России 0207142000 (половины или четверти части тушек курицы) и 0207146000 (ножки курицы и куски из них), участниками ВЭД мясо птицы ввозилось в основном по коду 0207147000 (прочие части тушек курицы), в отношении которого квота на ввоз в Калининградскую область не была введена.

Ввезенное в Калининградскую область мясо птицы подвергалось переработке, продукты переработки вывозились на остальную территорию Российской Федерации в таможенном режиме выпуска для внутреннего потребления из режима свободной таможенной зоны как товары, произведенные в ОЭЗ, - без уплаты таможенных платежей (кроме таможенных сборов) и без применения мер экономической политики (мер по нетарифному государственному регулированию внешнеторговой деятельности), то есть без учета квот на ввоз мяса птицы, действующих на всей территории Российской Федерации.

Товар считается произведенным в ОЭЗ, если величина добавленной стоимости его обработки (переработки) составляет не менее 30%, и его обработка (переработка) влечет за собой изменение кода товара по таможенной классификации. Порядок определения происхождения товаров из ОЭЗ в Калининградской области был определен распоряжением администрации Калининградской области и Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 31 декабря 1998 года №296-р/01-14/1365, в соответствии с которым происходящими из ОЭЗ в Калининградской области считаются товары, полностью произведенные или подвергнутые достаточной переработке на территории ОЭЗ.

Товары считаются подвергнутыми достаточной переработке на территории ОЭЗ в Калининградской области при одновременном выполнении следующих условий: изменение классификационного кода товара по ТН ВЭД России на уровне любого из первых четырех знаков, а для отдельных товаров на уровне пятого или шестого знаков; добавленная стоимость обработки (переработки) товара составляет не менее 30%, а для электроники и сложной бытовой техники - 15%. При производстве автомотовелотехники и тракторов применяются особые критерии достаточной переработки - сборка из сборочных комплектов запасных частей. Не отвечающими критерию достаточной переработки считаются операции по подготовке товаров к продаже и транспортировке (дробление партии, формирование отправок, сортировка, переупаковка); смешиванию товаров (компонентов) без придания полученной продукции характеристик, существенно отличающих ее от исходных составляющих.

При производстве таможенного оформления товаров, перемещаемых из Калининградской области на остальную территорию Российской Федерации, в качестве документа, подтверждающего происхождение товара, служит сертификат о происхождении товара, выдаваемый Калининградской торгово-промышленной палатой. При принятии решения о выдаче сертификата о происхождении товара Калининградская торгово-промышленная палата руководствуется экспертными заключениями о происхождении товара, которые подтверждают степень достаточности переработки для признания товара произведенным на территории Особой экономической зоны. Экспертные заключения выдаются независимыми экспертами. В настоящий момент в качестве независимых

экспертов Калининградской торгово-промышленной палатой уполномочены две организации - ООО «СоэксБалтия» и ООО «БалтЭксВед».

Основной объем мяса птицы на территорию ОЭЗ в Калининградской области сверх квот был ввезен ООО «Продукты питания Калининград».

В 2003 году ООО «Продукты питания Калининград» ввезло мяса птицы на территорию ОЭЗ в Калининградской области в объеме 47,9 тыс. т (50,4% от общего объема ввоза всеми участниками ВЭД мяса птицы на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны) без уплаты 11 млн. долл. США таможенных пошлин и других платежей, взимаемых при таможенном оформлении в случае ввоза этого мяса в таможенном режиме выпуска для внутреннего потребления; в 2004 году - 54,5 тыс. т (40,6%) без уплаты 13,7 млн. долл. США таможенных пошлин и других платежей; за I полугодие 2005 года - 35,1 тыс. т (39,5%) без уплаты 9,1 млн. долл. США таможенных пошлин и других платежей.

Ввезенное ООО «Продукты питания Калининград» на территорию Калининградской области мясо птицы подвергалось переработке, то есть использовалось в качестве сырья.

Для глубокой переработки в качестве сырья в производстве, как правило, используется мясо птицы, ввозимое по коду ТН ВЭД России 0207141000 (части тушек курицы, обваленные). В 2003 году по коду 0207141000 было ввезено ООО «Продукты питания Калининград» на территорию ОЭЗ в Калининградской области 1,2 тыс. т мяса птицы, что составило 2,5% от общего объема ввезенного ООО «Продукты питания Калининград» мяса птицы, используемого в качестве сырья; в 2004 году - 2,3 тыс. т (4,3%) и в I полугодии 2005 года - 1,4 тыс. т (4,1 процента).

Наибольший удельный вес в составе ввезенного ООО «Продукты питания Калининград» на территорию ОЭЗ в Калининградской области мяса птицы, используемого в качестве сырья, занимало мясо птицы, ввезенное по коду ТН ВЭД России 0207147000. В 2003 году по указанному коду ООО «Продукты питания Калининград» ввезло на территорию ОЭЗ в Калининградской области 38,9 тыс. т мяса птицы, что составило 81,1% от общего объема ввезенного ООО «Продукты питания Калининград» мяса птицы, используемого в качестве сырья. В 2004 году - 41,4 тыс. т (75,9%) и в I полугодии 2005 года - 28,2 тыс. т (80,4 процента).

Таким образом, ООО «Продукты питания Калининград» мясо птицы ввозило в основном в виде задних половин тушек (код ТН ВЭД России 0207147000), в отношении которых квота на ввоз в Калининградскую область не была введена. В дальнейшем задние половинны тушек разделялись на две части для получения окорочков, ввоз которых в Калининградскую область был ограничен квотой (код ТН ВЭД России 0207146000).

Ввезенное на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны мясо птицы вывозилось на остальную территорию Российской Федерации в виде мяса цыплят с приправами в таможенном режиме выпуска для внутреннего потребления из режима свободной таможенной зоны как товар, переработанный в ОЭЗ и считающийся произведенным в ОЭЗ, - без уплаты таможенных платежей в федеральный бюджет. Вся переработка заключалась в распиле задних половин тушек на две части для получения окорочков и присыпке их солью и специями. Такие операции считаются не отвечающими критерию достаточной переработки для того, чтобы признать мясо птицы с приправами продуктом, произведенным в ОЭЗ.

В результате анализа описания технологического процесса производства мяса цыплят с приправами, приведенного в актах экспертизы происхождения товара, на основании которых Калининградской торгово-промышленной палатой были выданы сертификаты о происхождении товара, по которым мясо цыплят с приправами было вывезено с

территории ОЭЗ в Калининградской области на остальную территорию Российской Федерации, установлено следующее. Операции технологического процесса производства мяса цыплят с приправами являются операциями по подготовке товаров к продаже и транспортировке, операциями по смешиванию товаров без придания полученной продукции характеристик, существенно отличающих ее от исходных составляющих, которые в соответствии с действующим законодательством считаются операциями, не отвечающими критерию достаточной переработки.

В актах экспертизы происхождения товара приведены расчеты доли добавленной стоимости переработки по мясу цыплят с приправами, подтвержденные калькуляциями. Согласно указанным расчетам доля добавленной стоимости переработки по мясу цыплят с приправами составила от 51,18% до 52,64% (в зависимости от вида мяса цыплят с приправами).

В результате анализа калькуляций стоимости услуг по переработке по мясу цыплят с приправами, содержащихся в актах экспертизы происхождения товара, установлено следующее.

Стоимость услуг по переработке мяса птицы с меньшим количеством технологических операций в 3 раза выше стоимости услуг по переработке с большим количеством технологических операций, требующих дополнительных затрат. Указанная в калькуляциях стоимость услуг по переработке мяса птицы в мясо цыплят с приправами не подтверждена документально.

Основная часть затрат по переработке мяса (расходы, связанные с арендой производственных помещений и технологического оборудования, расходы на вспомогательные материалы) была сформирована на основании договоров, заключенных с организациями-покупателями. Завышение стоимости поставляемых организациями-покупателями по бартерным договорам вспомогательных материалов, а также завышение стоимости аренды по договорам аренды и субаренды, заключенным с организациями-покупателями, позволило при расчете добавленной стоимости переработки по мясу цыплят с приправами получить долю добавленной стоимости переработки более 30 процентов.

Реальная доля добавленной стоимости, приходящаяся на мясо цыплят с приправами, составляет менее 30%, что также не отвечает условиям достаточности переработки.

Результаты проведенного анализа ставят под сомнение вывод об изменении классификационного кода товара по ТН ВЭД России на уровне любого из первых четырех знаков в отношении мяса цыплят с приправами, а также расчеты доли добавленной стоимости переработки по мясу цыплят с приправами, содержащиеся в актах экспертизы происхождения товара, на основании которых были выданы сертификаты о происхождении товаров.

Следовательно, ставится под сомнение обоснованность выдачи Калининградской торгово-промышленной палатой сертификатов о происхождении товара, по которым мясо цыплят с приправами было вывезено ООО «Продукты питания Калининград» с территории ОЭЗ в Калининградской области на остальную территорию Российской Федерации в таможенном режиме выпуска для внутреннего потребления из режима свободной таможенной зоны как товар, произведенный в ОЭЗ, - без уплаты таможенных платежей в федеральный бюджет.

Мясо птицы с приправами, вывезенное с территории ОЭЗ в Калининградской области на остальную территорию Российской Федерации, должно было облагаться ввозными таможенными пошлинами и другими платежами при таможенном оформлении товаров. К мясу птицы с приправами должны были применяться меры по нетарифному

государственному регулированию внешнеторговой деятельности (квоты на ввоз мяса птицы, действующие на всей территории Российской Федерации).

Таким образом, установление квоты на ввоз мяса птицы на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны на часть кодов ТН ВЭД России позволило отдельным участникам ВЭД ввезти на территорию Калининградской области значительное количество мяса птицы по кодам ТН ВЭД России, на которые не распространялась квота, что привело к значительному превышению объемов фактически ввезенного на территорию Российской Федерации мяса птицы над импортной квотой, установленной на ввоз мяса птицы на территорию Российской Федерации.

При установленной на 2004 год импортной квоте в 1050 тыс. т фактический импорт мяса птицы из стран дальнего зарубежья, по данным Минэкономразвития России, составил 1101,1 тыс. т, в том числе ввезено по лицензиям, выданным Минэкономразвития России в счет квот, - 983,1 тыс. т. Практически весь объем импортного мяса птицы, поставленного в Россию сверх квот, был ввезен через Калининградскую область.

Несовершенство действующего законодательства в области регулирования ввоза мяса птицы на территорию ОЭЗ в Калининградской области привело к тому, что режим нетарифного регулирования импорта мяса птицы (квотирование ввоза мяса птицы на территорию Российской Федерации), установленный постановлениями Правительства Российской Федерации, практически не соблюдался.

Внеквотный завоз мяса птицы в виде мяса птицы с приправами через ОЭЗ в Калининградской области вносит существенные искажения в формирование баланса спроса и предложения мяса птицы и ставит под угрозу достижение основной цели нетарифного регулирования импорта мяса птицы - создание стимулов для развития отечественного производства.

3. Ориентация экономики Калининградской области на импортозамещение

С началом экономического роста в России в 1999 году в Калининградской области стало быстро развиваться импортозамещающее производство. Повысилась роль области в российских внешнеторговых перевозках.

Динамика инвестиций и объемов промышленного производства² приведена в таблице:

	(в% к предыдущему году)					
	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	Всего за 1999-2003 гг.
Инвестиции в основной капитал						
Калининградская область	122,0	139,7	137,1	122,2	150,5	429,7
Российская Федерация	105,3	117,4	108,7	102,6	112,0	154,0
Промышленное производство						
Калининградская область	103,9	132,0	112,5	110,2	114,8	195,2
Российская Федерация	108,1	109,0	104,9	103,7	107,0	137,0

За период с 1999 по 2003 год объем промышленного производства в Калининградской области увеличился на 95% против 37% в среднем по Российской Федерации. В области росли инвестиции (более чем в 4 раза), транспортные перевозки, обслуживание экспортно-импортных связей, отечественный и зарубежный туризм. Валовой региональный продукт в 2002 году увеличился на 9,5%, в 2003 году - на 11,5%. Среднегодовые темпы роста ВРП в Калининградской области выше средних по стране. На долю области в 2003 году приходилось 35% российского производства телевизоров и пылесосов, 16% - мясных консервов, 34% - рыбных консервов, 11% -

² Там же, с. 30.

добычи рыбы и морепродуктов, 6% - мебели, 4% - целлюлозы, 2,1% - общероссийского производства водки и ликеро-водочных изделий; в 2003 году область обеспечила 24% российского экспорта водки (по стоимости). В 2003 году выпущено 9,2 тыс. автомобилей KIA и BMW.³

Структура импорта товаров из-за рубежа и вывоза произведенной в области продукции в другие регионы России свидетельствует о новой импортозамещающей специализации области. Вывоз калининградской продукции на остальную территорию России достиг в 2003 году 1120 млн. долл. США против 759 млн. долл. США в 2002 году, 619 млн. долл. США - в 2001 году и 424 млн. долл. США - в 2000 году.⁴

Функционирование ОЭЗ в Калининградской области породило особый тип экономики, при котором активно развиваются сборочные, легкосворачиваемые и некапиталоемкие производства. Особый порядок исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость при ввозе комплектующих и освобождение от уплаты данного налога при вывозе товаров с территории ОЭЗ в Калининградской области позволяют использовать механизмы налоговой оптимизации, характерные только для данного региона. К негативному аспекту действия режима ОЭЗ относится возникновение жесткой конкуренции с рядом отечественных товаропроизводителей из других регионов России, не располагающих таможенными преференциями.

Ориентация экономики Калининградской области на импортозамещение является следствием действия таможенного режима особой экономической зоны, при котором от таможенных пошлин и платежей освобождаются переработанные в ОЭЗ и считающиеся произведенными в ОЭЗ импортные товары, ввозимые на остальную территорию Российской Федерации.

Как уже было рассмотрено выше, импортные товары считаются подвергнутыми достаточной переработке на территории ОЭЗ в Калининградской области при одновременном выполнении следующих условий: изменение классификационного кода товара по ТН ВЭД России и наличие доли добавленной стоимости переработки не менее определенной величины.

Добавленная стоимость обработки (переработки) товаров на территории ОЭЗ рассчитывается по формуле:

$$Ац = (Рц - Рст. \text{ имп.}) / Рц \times 100\% ,$$

где Ац - добавленная стоимость;

Рц - стоимость товара, произведенного на территории ОЭЗ, на условиях франко-завод изготовителя;

Рст. имп. - таможенная стоимость комплектующих, не происходящих с таможенной территории Российской Федерации и выпущенных на таможенной территории Российской Федерации в свободное обращение.

Расчет добавленной стоимости переработки сырья в готовую продукцию производится экспертной организацией, исходя из максимальной таможенной стоимости импортного сырья и стоимости готового изделия на условиях франко-завод изготовителя. Следует отметить, что ни в одном нормативном документе способ расчета стоимости готового изделия на условиях франко-завод изготовителя не регламентирован, что дает участникам ВЭД возможность производить расчет по своему усмотрению. Таможенные органы руководствуются письмом Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 23 декабря 1997 года №07-10/24929 «О порядке определения происхождения товаров из ОЭЗ в Калининградской области», которое опреде-

³ Там же, с. 32.

⁴ Там же, с. 31.

ляет понятие «стоимость товара, произведенного на территории ОЭЗ в Калининградской области на условиях франко-завод изготовителя» как сумму фактической себестоимости и прибыли производителя. В свою очередь, участники ВЭД стоимость готового изделия на условиях франко-завод изготовителя рассчитывают по плановой калькуляции, при этом не всегда отражая реальную стоимость готового изделия.

Ярким примером тому является рассмотренный выше расчет ООО «Продукты питания Калининград» доли добавленной стоимости переработки по мясу цыплят с приправами. Пользуясь отсутствием регламентированного порядка расчета стоимости продукции на условиях франко-завод изготовителя, искусственно завышая затраты по переработке мяса, ООО «Продукты питания Калининград» получило долю добавленной стоимости переработки по мясу цыплят с приправами более 50%, в то время как реальная доля добавленной стоимости по данному виду продукции не более 20 процентов.

Как правило, при сборке продукции из импортных комплектующих величина добавленной стоимости переработки незначительна и не соответствует условиям достаточности переработки, при которых продукция считается произведенной в ОЭЗ в Калининградской области. Так, крупнейшим предприятием ЗАО «Автотор», ввозившим на территорию ОЭЗ в Калининградской области комплектующие части для сборки автомобилей, по данным Калининградской таможни, в 2004 году и I квартале 2005 года были ввезены с применением льгот по уплате таможенных платежей комплектующие для сборки автомобилей общим весом 35,4 тыс. т на сумму 288,1 млн. долл. США, при этом сумма предоставленных таможенных льгот составила 2518,8 млн. рублей. В льготном порядке ввозились в основном кузова для автомобилей, части для промышленной сборки автомобилей, двигатели внутреннего сгорания. Производство заключалось только в сборке автомобилей из сборочных комплектов (например, кузов, окрашенный и укомплектованный деталями интерьера и электрооборудованием, передними, задними и боковыми стеклами) и не являлось серьезным технологичным производством, при котором изготавливаются запчасти для автомобилей.

Кроме того, организации при планировании прибыли готового изделия на условиях франко-завод изготовителя могут регулировать стоимость изделия как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения, что дает возможность признавать происходящими из ОЭЗ в Калининградской области практически любые товары. Вместе с тем при декларировании вывозимых с территории ОЭЗ в Калининградской области товаров таможенные органы принимают таможенную стоимость груза, исходя из цены на условиях франко-завод изготовителя. Так, ООО «Радиоимпорт-Р», занимаясь производством радиоэлектронной аппаратуры из импортных комплектующих, при расчете цены изделия в калькуляции не учитывало амортизацию основных фондов, стоимость материалов, используемых в процессе переработки комплектующих, и стоимость производственных услуг. В результате сумма сборов за таможенное оформление занижалась в среднем от 5 до 10% в зависимости от изделия.

Таким образом, таможенные органы, осуществляя таможенное оформление при вывозе товаров с территории ОЭЗ в Калининградской области, исчисляют сборы за таможенное оформление с таможенной стоимости груза на условиях франко-завод изготовителя. Однако ни в одном нормативном документе методика расчета стоимости товара на условиях франко-завод изготовителя не регламентирована, что приводит к неоднозначному толкованию данного понятия как таможенными органами, так и участниками ВЭД.

Деятельность Калининградской таможни в условиях ОЭЗ в Калининградской области при проведении таможенного контроля в большей степени направлена на про-

верку подлинности сертификата о происхождении товара и соответствия вывозимой продукции описанию в сертификате. Калининградской таможней неоднократно выявлялись случаи предъявления участниками ВЭД сертификатов о происхождении товаров, содержащих недостоверные сведения, с целью получения льгот. Обращения Калининградской таможни в Калининградскую торгово-промышленную палату об отзыве сертификатов были отклонены.

Действующими нормативными документами не регламентирован механизм и порядок признания сертификатов о происхождении товаров незаконными, что не позволяет таможенным органам при обнаружении в сертификатах недостоверных данных отказывать участникам ВЭД в предоставлении таможенных льгот.

Вызывает сомнение обоснованность выдачи Калининградской торгово-промышленной палатой многих сертификатов о происхождении товаров. Например, рассмотренные выше сертификаты о происхождении товара, выданные Калининградской торгово-промышленной палатой ООО «Продукты питания Калининград» по мясу цыплят с приправами. В 2004 году и I квартале 2005 года Калининградской таможней был разрешен выпуск на экспорт 783,1 куб. м бревен из ясеня на сумму 85,2 тыс. долл. США (сумма льгот по уплате таможенных платежей составила 0,7 млн. рублей), бревен ели - 34,7 тыс. куб. м на сумму 1 млн. долл. США (сумма льгот по уплате таможенных платежей составила 3,2 млн. рублей). Льгота по уплате таможенных платежей предоставлялась по признаку происхождения товара из ОЭЗ в Калининградской области. Однако промышленная заготовка древесины указанных пород на территории области вообще не производится.

В целях реализации положений Федерального закона от 22 января 1996 года №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» Государственный таможенный комитет Российской Федерации своим распоряжением от 17 августа 1998 года №01-14/893 «О применении таможенных режимов в Калининградской области» определил временный порядок особенности таможенного оформления товаров при их ввозе на территорию Калининградской области и вывозе с этой территории. Согласно статье 6 указанного распоряжения лица, осуществляющие операции с товарами, помещенными под таможенный режим свободной таможенной зоны в ОЭЗ в Калининградской области, обязаны вести учет таких товаров и по требованию таможенных органов предоставлять отчет о товарах, находящихся под таможенным режимом свободной таможенной зоны. Однако данное положение не учитывает того, что в отношении указанных товаров допускается передача прав владения, в результате чего после выбытия товара из владения лица, которое ввезло этот товар, обязанность осуществлять учет этих товаров ни на кого не возложена. Кроме того, как было указано выше, на территории Калининградской области осуществляют таможенный контроль три таможни. На практике создается такая ситуация, при которой участники ВЭД ввозят груз на территорию области через одну таможню, а вывозят через другую, при этом мониторинг по учету движения данных товаров в таможнях не осуществляется.

Таким образом, действующее законодательство в части системы контроля таможенными органами за операциями с товарами, поступающими на территорию ОЭЗ в Калининградской области и помещенными под таможенный режим свободной таможенной зоны, не обеспечивает защиту интересов федерального бюджета.

Выявленные проблемы действия таможенного режима особой экономической зоны приобретают еще большую значимость в свете принятия нового Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

В статье 23 главы 8 Федерального закона от 10 января 2006 года №16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее - закон) установлено, что юридические лица, государственная регистрация которых осуществлена в Калининградской области и которые на день вступления в силу закона осуществляют свою деятельность на основании Федерального закона от 22 января 1996 года №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», в течение 10 лет с момента вступления закона в силу могут применять таможенный режим свободной таможенной зоны в порядке, определяемом главой 3 закона, с особенностями, установленными данной главой.

При выпуске для свободного обращения продуктов переработки товаров, ввезенных в соответствии с таможенным режимом свободной таможенной зоны, таможенные пошлины и налоги указанными выше юридическими лицами не уплачиваются, если товары соответствуют критериям переработки, установленным в статье 24 закона.

В статье 24 главы 8 закона установлено, что товары считаются подвергнутыми достаточной переработке, если выполнено одно из следующих условий:

- в результате осуществления операций по переработке или изготовлению товаров произошло изменение классификационного кода товаров по ТН ВЭД России на уровне любого из первых четырех знаков;

- если в результате осуществления операций по переработке или изготовлению товаров произошло изменение стоимости товаров при достижении процентной доли добавленной стоимости 30 процентов.

Таким образом, в отличие от Федерального закона от 22 января 1996 года №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», в соответствии с которым товар считается произведенным в ОЭЗ при одновременном выполнении условий (изменение кода ТН ВЭД России и наличие определенной величины добавленной стоимости переработки), в законе указано, что товар считается подвергнутым достаточной переработке при выполнении одного из условий (изменение кода ТН ВЭД России или наличие определенной величины добавленной стоимости переработки).

Предусмотренное законом изменение критерия достаточности переработки ввезенных на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны импортных товаров может привести к обострению рассмотренных выше негативных аспектов действия режима особой экономической зоны.

В отношении мяса птицы можно привести следующие примеры последствий изменения критерия достаточности переработки.

Так, при производстве куриного фарша используется дешевое сырье (куриные каркасы, спинки, гузки), цена поставки которого из стран дальнего зарубежья составляет от 0,6 до 0,75 долл. США за килограмм. Несмотря на то, что код ТН ВЭД России готовой продукции (куриного фарша) не изменяется на уровне первых четырех знаков, в соответствии с законом ввоз продукции на остальную территорию Российской Федерации осуществляется без уплаты таможенных пошлин, так как выполняется требование о 30% добавленной стоимости. С учетом цены сырья в среднем от 16 до 20 рублей за килограмм 30% добавленной стоимости составляют всего от 5 до 6 рублей. Калининградский фарш, который в настоящее время вывозится в Россию в виде куриного фарша со специями, из-за минимальных затрат на его производство и отсутствия таможенных платежей очень дешев, что не позволяет птицеводческим предприятиям Российской Федерации развивать производство данной продукции на остальной территории страны.

Как рассмотрено выше, в случае ввоза в Калининградскую область задней половины курицы (код ТН ВЭД России 0207147000), а по сути куриных окорочков, путем несложных операций по добавлению соли и специй производится мясо птицы с приправами - куриные полуфабрикаты сырые (код ТН ВЭД России 1602321100), или прочие (код ТН ВЭД России 1602321900). То есть в этом случае в соответствии с законом у калининградских переработчиков нет необходимости выполнять требование о 30% добавленной стоимости, так как происходит изменение кода ТН ВЭД России на уровне первых четырех знаков.

4. Негативные аспекты действия режима особой экономической зоны, предложения по совершенствованию действующего режима особой экономической зоны

4.1. Внешнеторговый оборот Калининградской области имеет ярко выраженную импортную направленность. Согласно существующему законодательству под таможенный режим особой таможенной зоны в Калининградской области не могут помещаться российские товары, а значит, с их стоимости взимается налог на добавленную стоимость, что делает их заведомо неконкурентоспособными по сравнению с импортными товарами.

4.2. Льгота в виде преференций по экспортной пошлине, предоставленная при экспорте сырой нефти с территории Калининградской области, экономически нецелесообразна, так как не решает поставленных Федеральным законом от 22 января 1996 года №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» задач, направленных на производство конкурентоспособных на мировом рынке товаров.

4.3. Положения Федерального закона от 22 января 1996 года №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» по взиманию акцизов и налога на добавленную стоимость противоречат нормам Налогового кодекса Российской Федерации в части двойного налогообложения одного и того же товара.

4.4. Упрощенный порядок таможенного оформления транспортных средств, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации физическими лицами, и отсутствие порядка проверки использования транспортных средств позволяют участникам ВЭД, перемещая автомобили, предназначенные не для личного пользования, а для продажи, уплачивать таможенные платежи в меньшем объеме.

4.5. За период действия Федерального закона от 22 января 1996 года №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» и постановления Правительства Российской Федерации от 14 июля 2000 года №526 «Об установлении на 2000-2005 годы количественных ограничений на отдельные виды товаров, ввозимых из других стран в таможенном режиме, действующем на территории Особой экономической зоны в Калининградской области» не были созданы необходимые условия для обеспечения эффективной защиты экономических интересов Калининградской области и возможных оптимальных поступлений в доходы федерального бюджета от реализации квот на аукционах.

Не осуществлялась оценка экономической эффективности применения количественных ограничений на ввоз отдельных товаров (в основном мяса и автомобилей) в режиме свободной таможенной зоны с учетом влияния на рост производства таких товаров в Калининградской области.

Действующее законодательство в части системы контроля таможенными органами за операциями с товарами, поступающими на территорию ОЭЗ в Калининградской области и помещенными под таможенный режим свободной таможенной зоны, не обеспечивает защиту интересов федерального бюджета.

4.6. Основная доля доходов федерального бюджета, полученных от аукционной продажи квот на отдельные виды товаров, ввозимые на территорию ОЭЗ в Калининградской области, приходилась на две товарные группы - все виды мясной продукции и легковые автомобили. Торги на аукционах проводились неэффективно, без экономического обоснования начальной цены квот и носили формальный характер. В результате допуска к участию в торгах предприятий-посредников из других регионов России, которые монополизировали рынок мяса в Калининградской области, был искусственно создан дефицит мясного сырья, и цены на мясо сформировались более высокие, чем в среднем по Российской Федерации.

4.7. Установление количественных ограничений на ввоз мяса птицы на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны на часть кодов ТН ВЭД России позволило отдельным участникам ВЭД ввезти на территорию Калининградской области значительное количество мяса птицы по кодам ТН ВЭД России, на которые не распространялись количественные ограничения, что привело к значительному превышению объемов фактически ввезенного на территорию Российской Федерации мяса птицы над установленными ограничениями, и в конечном итоге - к превышению установленных импортных квот на ввоз мяса птицы на территорию Российской Федерации.

Несовершенство действующего законодательства в области регулирования ввоза мяса птицы на территорию ОЭЗ в Калининградской области привело к тому, что режим нетарифного регулирования импорта мяса птицы (квотирование ввоза мяса птицы на территорию Российской Федерации), установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 года №48 «О мерах по защите российского птицеводства», практически не соблюдался.

Необходимо принять действенные меры по ограничению внеквотного ввоза мяса птицы на территорию Российской Федерации через ОЭЗ в Калининградской области: включить в перечень товаров, ввоз которых в Калининградскую область в таможенном режиме свободной таможенной зоны ограничен, мясо птицы, классифицируемое по всем кодам ТН ВЭД России товарной позиции 0207; разработать более действенный механизм контроля за выполнением требований достаточности переработки мяса птицы на территории ОЭЗ, исключающий возможность вывоза мяса птицы (в случае добавления в мясо соли и специй) как товара, произведенного в ОЭЗ, - без уплаты таможенных пошлин и других платежей, взимаемых при таможенном оформлении товаров.

4.8. Структура импорта товаров из-за рубежа и вывоза произведенной в Калининградской области продукции в другие регионы России свидетельствует об импортозамещающей специализации области. Функционирование ОЭЗ в Калининградской области породило особый тип экономики, при котором активно развиваются сборочные, легкосборочные и некапиталоемкие производства. Особый порядок исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость при ввозе комплектующих и освобождение от уплаты данного налога при вывозе товаров с территории ОЭЗ в Калининградской области позволяют использовать механизмы налоговой оптимизации, характерные только для данного региона. К негативному аспекту действия режима ОЭЗ относится возникновение жесткой конкуренции с рядом отечественных товаропроизводителей из других регионов России, не располагающих таможенными преференциями.

4.9. Отсутствие регламентированного порядка расчета стоимости продукции на условиях франко-завод изготовителя приводит к тому, что организации при планировании стоимости готового изделия на условиях франко-завод изготовителя могут регули-

ровать стоимость изделия по своему усмотрению. Это дает возможность признавать происходящими из ОЭЗ в Калининградской области практически любые товары.

4.10. Действующими нормативными правовыми документами не регламентирован механизм и порядок признания сертификатов о происхождении товаров незаконными, что не позволяет таможенным органам при обнаружении в сертификатах недостоверных данных отказывать участникам ВЭД в предоставлении таможенных льгот.

4.11. В отличие от Федерального закона от 22 января 1996 года №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», в соответствии с которым товар считается произведенным в ОЭЗ при одновременном выполнении условий (изменение кода ТН ВЭД России и наличие определенной величины добавленной стоимости переработки), в Федеральном законе от 10 января 2006 года №16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» предусмотрено, что товар считается подвергнутым достаточной переработке при выполнении одного из условий (изменение кода ТН ВЭД России или наличие определенной величины добавленной стоимости переработки).

Предусмотренное законом изменение критерия достаточности переработки ввезенных на территорию ОЭЗ в Калининградской области в таможенном режиме свободной таможенной зоны импортных товаров может привести к обострению негативных аспектов действия режима особой экономической зоны.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. НАЗАРОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В.С. КОСОУРОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В.Г. ПАНСКОВ