

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

« 7 » февраля 2013 г.

№ ОМ-29/03-03

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и анализ влияния регулирующих механизмов Таможенного союза и порядка зачисления (распределения) таможенных пошлин на полноту и своевременность поступлений таможенных платежей, наличие и использование резервов доходов бюджета»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 25 января 2013 г. № 4К (895), п. 5)

1. Основание для проведения мероприятия: пункт 3.1.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год.
2. Предмет мероприятия: деятельность Федеральной таможенной службы, Федеральной налоговой службы и Федерального казначейства по обеспечению регулирующих механизмов Таможенного союза и доходов федерального бюджета в рамках функционирования Таможенного союза;
применение Федеральным казначейством порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) уполномоченными органами государств — членов Таможенного союза.
3. Объекты мероприятия:
 - 3.1. Федеральная таможенная служба (по запросам);
 - 3.2. Федеральная налоговая служба (по запросам);
 - 3.3. Федеральное казначейство (по запросам).
4. Срок проведения контрольного мероприятия: с 28 января по 28 декабря 2012 года.

5. Цели контрольного мероприятия:

5.1. Определение влияния единой системы таможенно-тарифного регулирования и нетарифного регулирования внешней торговли, согласованных принципов взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг на таможенной территории Таможенного союза на полноту и своевременность поступления таможенных платежей в федеральный бюджет.

5.2. Определение экономических результатов функционирования Таможенного союза, выявление возможных резервов доходов федерального бюджета и путей их использования.

6. Проверяемый период: 2012 год.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы.

Таможенный союз и единая таможенная территория Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (далее – Таможенный союз), созданы в соответствии с Планом действий по формированию Таможенного союза, утвержденным Решением Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств от 6 октября 2007 г. № 1, и согласно этапам и срокам, установленным Решением Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав правительств от 9 июня 2009 года № 9.

Реализованы все ключевые решения Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза), выполнены все основные мероприятия по обеспечению создания и функционирования Таможенного союза, формированию его договорно-правовой базы и институциональной структуры, единой системы внешнеторгового тарифного, нетарифного и таможенного регулирования, ведению согласованной политики в области технического регулирования, применения санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер.

К 1 июля 2011 года было завершено формирование Единой таможенной территории Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС. С 1 января 2012 года осуществлен переход к следующему, качественно новому этапу интеграции – Единому экономическому пространству Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации. В рамках Плана действий по формированию Единого экономического пространства сформирована его

договорно-правовая база. Декларацией о евразийской экономической интеграции, подписанной президентами трех стран, закреплён переход к Единому экономическому пространству, провозглашены принципы, на которых основывается это объединение, и основное содержание дальнейшей интеграции.

8. По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено следующее.

8.1. (Цель 1). В ходе реализации мероприятий по формированию Таможенного союза и единого экономического пространства выполнены основные мероприятия по **формированию таможенного законодательства**: введен в действие Таможенный кодекс Таможенного союза; унифицирован порядок таможенного администрирования, включая единые правила декларирования товаров, уплаты таможенных платежей и единые таможенные режимы; установлены и применяются единые правила определения таможенной стоимости; установлены и применяются единые правила определения страны происхождения товаров; согласованы принципы взимания косвенных налогов при экспорте и (или) импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг в Таможенном союзе.

Отдельные неурегулированные наиболее «чувствительные» вопросы (о порядке перемещения товаров по линиям электропередачи и трубопроводным транспортом; об определении порядка уплаты вывозных таможенных пошлин при вывозе товаров с таможенной территории Таможенного союза; о перемещении товаров из Калининградской области на остальную территорию Таможенного союза; об особенностях применения Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП на территории Таможенного союза) в настоящее время решаются путем разработки новых соглашений или путем инкорпорирования в иные нормативно-правовые акты Таможенного союза.

Требуют дальнейшей доработки отдельные международные соглашения. Так, в частности, Соглашение по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 года предусматривает помещение иностранных товаров под таможенную процедуру

свободной таможенной зоны без уплаты таможенных пошлин, налогов и применения мер нетарифного регулирования. В отсутствие утвержденного Комиссией Таможенного союза перечня условий и производственных операций, достаточных для признания товаров товарами Таможенного союза, этот вопрос отнесен на уровень национального законодательства.

В связи с этим в условиях жесткой конкуренции на рынке авиатехники более выгодные экономические условия имеет казахстанская организация-производитель вертолетов, пользующаяся таможенными и налоговыми преференциями как резидент СЭЗ, в то время как перечень производимых ей технологических операций представляет собой лишь завершающий этап сборки техники.

Евразийской экономической комиссии еще предстоит решение вопросов унификации тарифных льгот, предусмотренных международными договорами Таможенного союза, упорядочения применения тарифных преференций в отношении технологического оборудования в рамках реализации приоритетных инвестиционных проектов.

По-прежнему актуальны в Таможенном союзе вопросы унификации уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях государств – членов Таможенного союза в части ответственности за нарушения таможенного законодательства.

В соответствии с Решением Комиссии Таможенного союза от 22 июня 2011 г. № 777 международной группой по подготовке изменений и дополнений в Таможенный кодекс Таможенного союза (далее по тексту - Кодекс) подготовлен проект протокола о внесении изменений и дополнений в Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза от 27 ноября 2009 года. Евразийская экономическая комиссия направила этот документ Сторонам для проведения внутригосударственных согласований. Ранее планировалось, что новая редакция Кодекса заработает с 2013 года, однако процесс внутригосударственного согласования проекта документа сторонами не завершен.

Основная часть поправок направлена на упрощение таможенных операций и улучшение условий деятельности хозяйствующих субъектов. В Кодекс предлагается внесение ряда норм, стимулирующих развитие предварительного декларирования и предварительного информирования. Особое внимание уделено совершенствованию таможенного контроля после выпуска товаров, что предполагает минимизацию контроля на стадии выпуска товаров и его поэтапный перенос на стадию после выпуска товаров.

Значительный ряд поправок направлен на единообразие таможенного администрирования в Таможенном союзе, сокращение отсылочных норм к актам Комиссии Таможенного союза и национальному законодательству государств – членов Таможенного союза.

Проведена работа по инкорпорации непосредственно в Кодекс положений ряда международных соглашений государств - членов Таможенного союза.

Межгоссоветом ЕврАзЭС (Высшим органом Таможенного союза) принято решение о кодификации нормативно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства, которая включает качественную переработку действующих актов с целью устранения отсылочных норм, дублирования, противоречий правового характера, восполнения пробелов в правовом регулировании.

Кодификационный договор, в который войдут более 100 договоров, подготовленных на всех этапах формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, планируется ввести в действие с 2015 года. Проведение этой работы обеспечивает Евразийская экономическая комиссия.

Наряду с совершенствованием таможенного законодательства Таможенного союза продолжается работа по внесению изменений в российское законодательство о таможенном деле. Завершается подготовка нормативных правовых актов, необходимых для реализации отдельных положений Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», обеспечивающего реализацию норм Кодекса на территории Российской Федерации.

Сформированная нормативная база в области **нетарифного регулирования** внешней торговли Таможенного союза с учетом основного

пакета международных договоров и принятых в период функционирования Таможенного союза решений Комиссии Таможенного союза и Евразийской экономической комиссии охватывает основные аспекты этой сферы.

Принятые решения в этой сфере направлены на совершенствование системы нетарифного регулирования с учетом практического применения, в том числе на сокращение избыточных административных барьеров и ограничений, вводимых сторонами в одностороннем порядке, на приведение в соответствие с обязательствами, принятыми при присоединении к Всемирной торговой организации (далее ВТО).

Отдельные решения были направлены на противодействие незаконному обороту наркотических средств, дальнейшую унификацию в части регулирования перемещения через границу Таможенного союза драгоценных металлов и драгоценных камней.

Результатом значительной работы в данном направлении явилось утверждение в августе 2012 года новой редакции Единого перечня товаров, к которым применяются запреты и ограничения на ввоз и вывоз государствами – членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС в торговле с третьими странами.

В то же время в части применения запретов и ограничений неэкономического характера во взаимной торговле стран Таможенного союза еще не приняты нормативные акты, регламентирующие обращение на единой таможенной территории отдельных товаров, к которым применяются ограничительные меры, установленные международными договорами (опасные отходы, наркотики, служебное и гражданское оружие, спецтехника и т.п.).

Не завершена работа по формированию базы данных разрешительных документов, внедрение которой повысит эффективность таможенного контроля.

Кроме того, еще не сформирован единый таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности государств – членов Таможенного союза. В результате свободное обращение российских товаров и товаров третьих стран, ввезенных в Российскую Федерацию, ограничено в тех случаях, когда аналогичные товары внесены в соответствующие реестры Республики Казахстан и Республики Беларусь.

В 2012 году сторонам также не удалось завершить формирование нормативной базы в области экспортного контроля государств – членов Таможенного союза. Сторонами подготовлен и в целом согласован проект Соглашения о едином порядке экспортного контроля государств – членов Таможенного союза, проводится внутригосударственное согласование проекта Соглашения о порядке перемещения продукции военного назначения между государствами – членами Таможенного союза, а также через таможенную границу Таможенного союза. Разработан проект Единых правил перемещения и контроля за перемещением продукции военного назначения между государствами – членами Таможенного союза, а также через таможенную границу Таможенного союза.

До вступления в силу полного пакета этих документов возможны риски использования недобросовестными участниками ВЭД различий в законодательстве Сторон с целью возможной организации несанкционированных поставок подконтрольных товаров в третьи страны, в том числе товаров военного назначения.

При этом в странах Таможенного союза не унифицированы списки товаров, подлежащих экспортному контролю, и продукции военного назначения. Так, в Республике Казахстан в отличие от Российской Федерации не подлежит лицензированию вывоз нормативно-технической документации к продукции военного назначения, самоходных машин военного назначения, оборудования и оснастки для производства боеприпасов, вооружения и военной техники и ряда других товаров.

Остается нерешенным вопрос администрирования на внутренних границах Таможенного союза транзита товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники.

Действующее налоговое законодательство Таможенного союза в сфере **косвенного налогообложения** в целом позволяет обеспечить организацию и проведение мероприятий налогового контроля в части соблюдения налогового

законодательства и уплаты косвенных налогов при перемещении товаров через внутренние границы Таможенного союза.

В то же время, имеются различия в имплементации отдельных норм международных договоров в национальное законодательство государств – членов Таможенного союза. Сторонам предстоит унифицировать подходы к администрированию косвенных налогов в части налогообложения физических лиц, импортирующих транспортные средства, и порядка определения налоговой базы по НДС при импорте товаров. Проблемными вопросами являются также применение косвенных налогов в налоговом законодательстве Республики Казахстан при передаче имущества (товаров) между структурными подразделениями организации, находящимися на территории различных государств - членов Таможенного союза, и при временном ввозе товаров из государств - членов Таможенного союза, при помещении товаров под таможенную процедуру беспошлинной торговли.

В рамках мониторинга реализации нормативно-правовой базы Таможенного союза на заседаниях Консультативного комитета по налоговой политике и администрированию при Евразийской экономической комиссии в 2012 году был подготовлен пакет поправок в нормативные акты в целях совершенствования косвенного налогообложения на единой таможенной территории и построения единой системы администрирования НДС и акцизов во взаимной торговле государств - членов Таможенного союза.

Сторонами согласовано внесение ряда изменений, в том числе, относительно момента определения налоговой базы при вывозе товаров по договору лизинга; представления налоговым органам выставленного продавцом документа, подтверждающего стоимость импортируемых товаров; уплаты НДС при увеличении цены импортируемых товаров; возврата ввезенных товаров по причине их ненадлежащего качества и комплектации.

Часть поправок направлена на упрощение процедур администрирования налога, возможности представления документов в электронном виде.

Сторонами разработан проект Плана мероприятий по гармонизации акцизной политики и администрирования в отношении алкогольной и табачной продукции, определены согласованные подходы к формированию акцизной политики по алкогольной и табачной продукции.

Особое внимание уделено вопросу гармонизации акцизной политики стран-участниц Таможенного союза, определению темпов роста ставок акцизов на алкогольную и табачную продукцию до 2020 года для достижения их согласованного уровня, и выработке механизмов регулирования и контроля за трансграничной торговлей (их приграничных перемещений) на единой таможенной территории.

В целях реализации предложенного механизма гармонизации акцизной политики по алкогольной и табачной продукции Консультативному комитету по налоговой политике и администрированию при ЕЭК поручено разработать проект соответствующего соглашения.

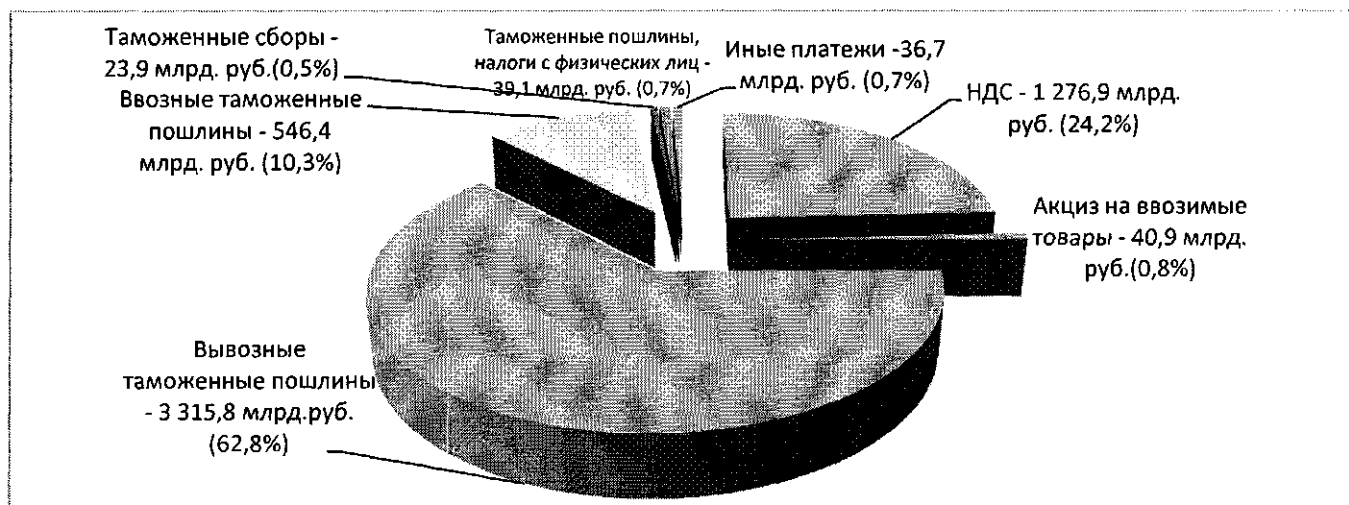
Проблема гармонизации ставок приобрела особую актуальность в связи с проводимой Россией в соответствии с Основными направлениями налоговой политики периодической индексацией ставок акциза. Так, к примеру, в сравнении с уровнем 2011 года (231 рубль за литр) в 2014 году ставка акциза на алкоголь крепостью более 9% должна составить 500 рублей за литр. В период до 2014 года ежегодный темп увеличения минимальных ставок акцизов на табачную продукцию должен обеспечить их рост не менее чем в 3 раза.

Существенное в настоящее время различие в уровне ставок акцизов на одну и ту же продукцию на территории Таможенного союза (по некоторым товарным позициям – до 6 – 7 раз) может способствовать перетоку в Россию этой продукции с территории других государств – членов Таможенного союза.

Как показал анализ налогового законодательства в части налогового администрирования акцизов в государствах – членах Таможенного союза, из всех элементов налогообложения требует гармонизации перечень подакцизных товаров. Целесообразна гармонизация ставок акциза в отношении тех товаров, по которым велика вероятность их нелегального оборота.

8.1.2. Деятельность таможенных органов Российской Федерации в части исполнения ими своих функций в условиях единой таможенной территории является достаточно эффективной.

В январе – октябре 2012 года в федеральный бюджет поступили таможенные платежи, администрируемые ФТС России, в сумме 5 279,7 млрд. рублей, что на 10,6% (или на 506,7 млрд. рублей) больше, чем в аналогичном периоде 2011 года. При этом отмечается снижение темпов роста: в 2011 году рост поступлений в сравнении с 2010 годом составлял 39,3%.



На диаграмме представлена структура таможенных платежей, перечисленных в федеральный бюджет в январе – октябре 2012 года.

Рост поступлений отмечается по всем видам таможенных платежей, перечисленных ФТС России в доход федерального бюджета. Объем поступлений налога на добавленную стоимость на товары, ввезенные на территорию Российской Федерации, увеличился на 14%, вывозных таможенных пошлин - на 12%. Основную долю вывозных пошлин (98,8%) составили пошлины при вывозе углеводородного сырья и нефтепродуктов.

В условиях Таможенного союза основными факторами, влияющими на поступление таможенных платежей, остаются цена на нефть и газ, объемы импорта и экспорта, уровень налогообложения, курс рубля к доллару и евро.

По итогам функционирования единой таможенной территории в 2012 году, как и в 2011 году, одним из факторов, создающих предпосылки для снижения поступлений в бюджет Российской Федерации в условиях Таможенного союза, являлись различия в применении системы управления рисками, в том числе, при контроле таможенной стоимости, в государствах -

членах Таможенного союза. Это влечет за собой таможенное оформление иностранных товаров по более низкой стоимости, оказывая влияние на поступление платежей в бюджеты всех стран Таможенного союза, а также перетоки оформления товаров в страны с более низким уровнем таможенной стоимости.

В 2011 году отмечалось, что разница в уровне таможенной стоимости основных налогооблагаемых товаров в Казахстане и России составляла в среднем 47% (от 95,7% до 4,2%).

Анализ таможенной стоимости оформления ряда наиболее налогооблагаемых товаров показал, что в 2012 году различия в уровне таможенной стоимости России и Казахстана составляли, в частности, 59,2% при ввозе мяса и мясных субпродуктов; 56,2% при ввозе электрических машин, аппаратуры; 55,5% при ввозе обуви, 48,8% при ввозе фармацевтической продукции, 37,5% при ввозе рыбы и ракообразных, 32,6% при ввозе мебели, 26,5% при ввозе фруктов и орехов и так далее.

Следует отметить, что в 2012 году в сравнении с отдельными периодами 2010 года отклонение в индексе таможенной стоимости основных налогооблагаемых товаров по большинству групп этих товаров сократилось, в частности, по алкоголю и безалкогольным напиткам: составляя в III квартале 2010 года 95,7%, в 2012 году отклонение составило 1%; индекс таможенной стоимости черных металлов возрос почти на 21% и превысил уровень оформления в России на 7,8%.

Однако в отношении таких групп товара, как обувь, электроника, мебель отмечается отрицательная динамика.

Что касается сравнения уровня таможенной стоимости в трехстороннем формате, в 2012 году в целом наиболее высокие показатели индекса таможенной стоимости сложились в Российской Федерации, превышая по отдельным товарным позициям аналогичные показатели Республики Казахстан до 59,2 % (мясо) и показатели Республики Беларусь до 33,3% (алкогольные и безалкогольные напитки).

В Республике Беларусь по ряду позиций также отмечается наиболее высокий индекс таможенной стоимости, в том числе рыба, ракообразные (выше, чем в России на 90%); фармацевтическая продукция; обувь (выше, чем в России на 106,6%); изделия из черных металлов; электрические инструменты,

аппаратура; инструменты оптические, медицинские (выше, чем в России на 106,6%).

Индекс таможенной стоимости основных налогооблагаемых товаров, оформленных в 2012 году в Республике Казахстан, находится на наиболее низком уровне среди государств – членов Таможенного союза. Исключение составляют черные металлы (выше, чем в России и Белоруссии, почти на 8%), а также алкоголь и безалкогольные напитки (выше, чем в Белоруссии, на 40%) и средства наземного транспорта (превышает индекс таможенной стоимости, сложившийся в Белоруссии, на 7,2%).

Таможенными службами государств - членов Таможенного союза уделяется большое внимание унификации национальных систем управления рисками. В настоящее время унифицированы стоимостные индикаторы рисков в отношении почти 87 % товарных подсубпозиций, включенных в область риска в Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан. В то же время меры по предотвращению и минимизации рисков унифицированы не в полной мере, что не позволяет контролировать эффективность применения профилей рисков таможенными органами Сторон.

Как фактор снижения таможенных платежей и «перетекания» товаропотоков на территорию Казахстана, отмечаются и сохраняющиеся различия в применении форм и методов таможенного контроля между таможенными службами Сторон, различный уровень таможенного администрирования в России и Казахстане, в том числе, при осуществлении контроля таможенной стоимости.

Российскими таможенными органами в результате корректировок таможенной стоимости товаров в январе – октябре 2012 года взыскано 28,5 млрд. рублей (за аналогичный период 2011 года – 20,0 млрд. рублей).

При этом следует отметить, что вопросы исчисления таможенной стоимости составляют основную часть судебных разбирательств таможенных органов и участников ВЭД. По указанной категории споров за 9 месяцев 2012 года судами вынесены решения не в пользу таможенных органов по 95 % от количества рассмотренных дел. В казахстанских таможенных органах обжалование корректировок таможенной стоимости не носит такого массового характера, а процент проигранных дел составляет порядка 46.

В условиях высокой значимости фискальной функции таможенных органов такая тенденция может способствовать оттоку таможенного оформления законопослушных российских участников ВЭД в другие государства Таможенного союза.

В этой связи следует отметить, что в Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2575-р, в списке основных целей экономические показатели превалируют над фискальными: «Повышение уровня экономической безопасности Российской Федерации, создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в российскую экономику, полного поступления доходов в федеральный бюджет, защиты отечественных производителей, охраны объектов интеллектуальной собственности и максимального содействия внешнеторговой деятельности на основе повышения качества и результативности таможенного администрирования».

Тенденции, выявленные в ходе анализа изменения товаропотоков в условиях функционирования единой таможенной территории свидетельствуют о «перетоке» оформления ряда товаров из Китая и стран Средней Азии (либо ввозе этих товаров в Российскую Федерацию под видом производимых или выпущенных в таможенном отношении в Республике Казахстан) и участников ВЭД на территорию Республики Казахстан, однако большей частью это касалось приграничных с Республикой Казахстан областей Российской Федерации и не оказало существенного влияния на объем поступлений таможенных платежей в целом.

В процессе формирования единой таможенной территории по итогам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палатой отмечался такой фактор риска снижения поступлений таможенных платежей, как наличие товаров «изъятия», в отношении которых в соответствии с Протоколом об отдельных временных изъятиях из режима функционирования Единой таможенной территории Таможенного союза от 5 июля 2010 г. в Республике Казахстан и Республике Беларусь применяются более низкие таможенные пошлины, чем установлены ЕТТ ТС.

Справочно: начиная с июля 2010 года, в соответствии с Решением Комиссии Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. № 130 этот перечень включал 409 товарных позиций.

С 1 января 2012 года согласно Решению Комиссии Таможенного союза от 18 ноября 2011 г. № 850 товары «изъятия» составляли 72 товарные позиции (в основном фармацевтическая продукция, медицинские инструменты и аппараты, железнодорожные локомотивы, подвижной состав, сборные строительные конструкции, пластмассы и изделия из них).

23 августа 2012 года решением Совета Евразийской Экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 55 «О применении Республикой Беларусь и Республикой Казахстан ставок ввозных таможенных пошлин, отличных от ставок Единого таможенного тарифа Таможенного союза, в отношении отдельных категорий товаров» поскольку эти государства не являются членами ВТО, для них предусмотрены некоторые изъятия на определенные товары, в отношении которых сохраняются ранее действующие ставки ЕТТ ТС. Ставки остались на прежнем уровне по большинству товарных позиций 87 группы, в которую входят разного рода транспортные средства, в том числе автомобили. Эти ставки для Белоруссии будут действовать до присоединения к ВТО, а для Казахстана - в течение шести месяцев, по истечении которых срок продлевается до вступления Казахстана в ВТО.

Принятые Казахстанской стороной меры по администрированию ввозимых товаров «изъятия» предусматривали ограничение оптовой реализации фармацевтической продукции в Россию и Белоруссию, дополнительную маркировку медицинской техники и изделий медицинского назначения, в отношении администрирования железнодорожных вагонов установлены особенности перерегистрации подвижного состава, по прочим видам товаров – применение института лицензирования.

По данным ФТС России, после полной отмены таможенного контроля на российско-казахстанской границе был отмечен резкий рост импорта железнодорожных локомотивов и подвижного состава, сборных строительных конструкций. Размер выпадающих доходов федерального бюджета в результате действия в Республике Казахстан ставок ниже уровня ставок ЕТТ ТС только за июль – ноябрь 2011 года был оценен на уровне 74 млн. долларов США.

Практическая реализация таможенными органами Российской Федерации имеющихся правовых механизмов таможенного контроля в отношении товаров

«изъятия» была затруднена в связи с отсутствием полноценного обмена информацией в рамках Соглашения об организации обмена информацией для реализации аналитических и контрольных функций таможенных органов государств-членов Таможенного союза.

Анализ данных таможенной статистики Республики Казахстан показал, что динамики ввоза товаров «изъятия» в 2012 году не диссонировала с общей динамикой импорта товаров в Республику Казахстан.

В 2012 году в Таможенном союзе оставалась актуальной проблема ввоза физическими лицами коммерческих партий товаров под видом товаров для личного пользования. Особенно характерен организованный «челночный» бизнес для Республики Казахстан. По экспертным оценкам в течение 2011 года только через таможенный пост «Хоргос» на таможенную территорию Таможенного союза из КНР физическими лицами было ввезено в коммерческих целях не менее 35 тыс. тонн товаров народного потребления без уплаты таможенных пошлин и налогов.

Объединенной коллегией таможенных служб государств-членов Таможенного союза уровень активизации этих процессов оценен как значительный и принято решение об организации мер по противодействию незаконной деятельности, наносящей ущерб бюджетам государств и создающей неконкурентные условия для национальных производителей таких товаров.

В сентябре 2012 года в рамках этой работы был утвержден перечень индикаторов риска, применяемых при отнесении товаров, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу Таможенного союза, к товарам для личного пользования, и критерии эффективности применяемых таможенными органами государств – членов Таможенного союза профилей риска в отношении данной категории товаров.

Справочно: за январь - октябрь 2012 года в федеральный бюджет поступили таможенные пошлины, налоги, уплачиваемые физическими лицами, в сумме 39,1 млрд. рублей (на 51,8% больше, чем за аналогичный период 2011 года).

В условиях отмены таможенного контроля на внутренних границах Таможенного союза особое значение приобретает контроль после выпуска товаров. Смещение акцентов таможенного контроля на этап после выпуска товаров также призвано ускорить совершение таможенных операций и создать благоприятные условия для законопослушных участников ВЭД.

В 2012 году возросла эффективность деятельности ФТС России в этой сфере. За 10 месяцев 2012 года подразделениями таможенной инспекции проведено 4 969 проверочных мероприятий. При снижении абсолютных значений показателей деятельности по количеству проверочных мероприятий и процента взыскания в сравнении с 2011 годом возросла сумма доначисленных таможенных платежей, пеней, наложенных штрафов (в 1,7 раза - 3,4 млрд. рублей) и взысканных таможенных платежей (в 1,4 раза – 1,3 млрд. рублей), средняя эффективность проверочного мероприятия по доначисленным платежам (в 2,3 раза - 693 тыс. рублей).

По результатам таможенного контроля возбуждено 4 069 дел об административных правонарушениях и 38 уголовных дел. В связи с изменением законодательства (в конце 2011 года утратила силу статья 188 Уголовного кодекса Российской Федерации «Контрабанда») количество уголовных дел значительно снизилось.

Наиболее эффективными при проведении таможенного контроля после выпуска товаров в части доначисления и взыскания таможенных платежей являются проверки достоверности заявления таможенной стоимости, достоверности заявления кода ТН ВЭД ТС, соблюдения порядка пользования либо распоряжения условно выпущенными товарами.

В то же время имеется ряд проблем нормативного и методологического характера, снижающих эффективность проведения постаудита в условиях единой таможенной территории, основная из которых - обеспечение таможенного контроля при обороте товаров, ввезенных на таможенную территорию Таможенного союза. Трудность заключается в необходимости доказывания таможенными органами факта незаконного перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза.

Необходимым условием такого контроля является установление в правовой базе Таможенного союза требований об обязательном наличии в коммерческих документах у лиц, осуществляющих торговлю товарами, сведений, подтверждающих факт таможенного декларирования этих товаров в государствах - членах Таможенного союза. Поскольку белорусское и казахстанское законодательство не предусматривает указание таких сведений, возможность проверки на единой таможенной территории не обеспечена.

Частично данная проблема может быть решена в отношении товаров, обладающих индивидуальными признаками, уникальными идентификационными номерами посредством указания в декларации на товары этих признаков, при условии применения данного порядка на всей таможенной территории Таможенного союза. Это позволит проверить факт выпуска товаров при помощи сопоставления этих данных со сведениями, содержащимися в базе данных электронных копий деклараций на товары.

Анализ результатов работы правоохранительных подразделений российских таможенных органов свидетельствует о достаточно высоком уровне правонарушений со стороны участников ВЭД и эффективности работы таможенных органов Российской Федерации.

За 10 месяцев 2012 года таможенными органами Российской Федерации возбуждено более 1 364 уголовных дела, из которых по фактам контрабанды – 986. За аналогичный период 2011 года было возбуждено 3 915 уголовных дел, из них по фактам контрабанды – 3 585 дел. Из незаконного оборота изъято свыше 216 кг наркотических и сильнодействующих средств.

Снижение показателей о возбуждении уголовных дел по контрабанде обусловлено исключением из Уголовного кодекса Российской Федерации статьи 188 и декриминализацией торговой контрабанды, ответственность за которую предусматривалась частью первой данной статьи, а также лишением таможенных органов права производства предварительного расследования в форме дознания (Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

За 10 месяцев 2012 года оперативными подразделениями таможенных органов возбуждено 2284 дела об административных правонарушениях (в январе – октябре 2011 года – 1816). Наиболее распространенными нарушениями с целью уклонения от уплаты таможенных платежей являются:

- недекларирование товаров;
- перемещение товаров с использованием недостоверных документов, необходимых для таможенных целей;
- невозвращение валютной выручки на счета организаций-экспортеров;

подмена ввозимых товаров на товары прикрытия, в отношении которых установлены более низкие ставки таможенных пошлин, утрата товаров в пути следования при таможенной процедуре таможенного транзита;

заявление недостоверных сведений о товаре, в том числе о его таможенной стоимости.

Следует отметить активное взаимодействие правоохранительных подразделений таможенных органов государств-членов Таможенного союза, направленное на пресечение проникновения на территорию Российской Федерации контрабандных, контрафактных и иных товаров, наносящих ущерб экономической и национальной безопасности, новых «схем» минимизации таможенных платежей. Так, образование единой таможенной территории способствовало появлению таких противоправных «схем» перемещения товаров на территорию Таможенного союза, при которых товары народного потребления по документам автомобильным транспортом следуют транзитом через Белоруссию и (или) Россию в Казахстан, где декларируются и снова ввозятся в Россию в статусе товаров Таможенного союза. Однако на практике зачастую товар и транспортное средство даже не покидают территории Белоруссии или России.

В то же время, в сфере сотрудничества таможенных служб ранее возникали проблемные вопросы в части обеспечения присутствия российских таможенных органов на белорусском и казахстанском участках границы. ФТС России отмечала сложности в осуществлении мониторинга в пунктах пропуска государств – партнеров представительств российских таможенных органов в целях анализа перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза, которые в истекшем году были преодолены.

Важная роль в повышении эффективности работы таможенных органов в условиях Таможенного союза, координации их практических действий в условиях перехода на единые принципы таможенного администрирования, выработке взаимоприемлемых унифицированных решений и оперативном урегулировании проблем в сфере таможенного дела принадлежит Объединенной коллегии таможенных служб государств – членов Таможенного союза. В 2012 году состоялось 6 заседаний коллегии.

Повышению уровня таможенного контроля на единой таможенной территории и доходов бюджетов государств – членов Таможенного союза будет

способствовать доработка и совершенствование действующих систем информационного обмена между таможенными органами Таможенного союза в части:

- реализации прямого обмена между таможенными органами России и Казахстана информацией в электронном виде о зарегистрированных, выданных, принятых и погашенных сертификатах как обязательного условия возможности их использования в качестве документа, подтверждающего применение мер обеспечения соблюдения таможенного транзита,

- подтверждения фактического вывоза товаров через внешние границы государств – членов Таможенного союза в режиме настоящего времени,

- учета и контроля временно ввозимых (вывозимых) транспортных средств на территории государств – членов Таможенного союза в режиме настоящего времени.

8.1.3. Реализация норм международных правовых актов, регулирующих взимание косвенных налогов во взаимной торговле государств – членов Таможенного союза, создает достаточно эффективный механизм, позволяющий ФНС России обеспечить поступление в бюджет НДС и акцизов на единой таможенной территории в условиях отсутствия таможенного оформления и таможенного контроля.

В январе - октябре 2012 года в федеральный бюджет поступил налог на добавленную стоимость при ввозе товаров с территории государств – членов Таможенного союза в сумме 86,0 млрд. рублей, темп роста в сравнении с аналогичным показателем 2011 года составил 123,3 %.

В части сумм возмещения косвенных налогов при экспортно-импортных операциях с Республикой Беларусь и Республикой Казахстан, по данным ФНС России, за 10 месяцев 2012 года сумма налога, предъявленная к вычету по товарам, ввезенным с территории Государств – членов Таможенного союза, составила 86 млрд. рублей, что на 23,3% больше, чем в аналогичном периоде 2011 года.

В то же время, в условиях отсутствия таможенного оформления на российско-казахстанской границе недостаточно эффективны механизмы,

препятствующие уклонению недобросовестных участников ВЭД от уплаты НДС и акцизов при импорте товаров в рамках взаимной торговли.

Пограничными с Республикой Казахстан таможенными органами, начиная с июля 2010 года, отмечался уход от налогообложения НДС физическими лицами-нерезидентами при ввозе плодоовощной продукции в Россию. Так, в течение 2011 года в Омскую таможню не было подано ни одной статистической формы на ввоз указанной категории товаров, однако потребительский рынок региона обеспечен такими товарами в полной мере.

По истечении 2012 года данная проблема также актуальна, однако работа в данном направлении ведется. Так, в 2012 году в целях повышения качества информационного взаимодействия между налоговыми и таможенными органами доработано Соглашение о сотрудничестве Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы от 21 января 2010 г. Подлежал доработке и программный комплекс «Таможенный союз - обмен», проведенные мероприятия технического характера направлены на повышение эффективности взаимодействия налоговых органов (федерального и местного уровня) и налогоплательщиков.

Следует отметить повышение результативности контроля налоговых органов в части уплаты НДС во взаимной торговле со странами Таможенного союза. По итогам 10 месяцев 2012 года ФНС России и подведомственными налоговыми органами по результатам контрольных мероприятий выявлено более 65 подобных нарушений (в 2011 году – 18) и доначислено более 28 млн. рублей (в 2011 году – 2,7 млн. рублей). Взыскано в бюджет более 11 млн. рублей. Кроме того, отказано в возмещении налога на сумму более 27 млн. рублей.

8.1.4. В соответствии с полномочиями, определенными международными договорами, формирующими договорно-правовую базу Таможенного союза, Евразийская экономическая комиссия в 2012 году осуществляла функции по **таможенно-тарифному регулированию** внешнеторговой деятельности в Таможенном союзе, в том числе, ведение единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности, корректировку ставок ввозных таможенных пошлин, установление тарифных квот и порядка их распределения.

Основными вехами работы Евразийской экономической комиссии в 2012 году являются утверждение нового Единого таможенного тарифа Таможенного

союза (ЕТТ ТС) и новой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД ТС), базовых документов при исчислении ввозных пошлин для товаров, ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза, адаптированных к условиям соглашения о присоединении Российской Федерации к ВТО (решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54). Они основаны на Гармонизированной системе описания и кодирования товаров, применяемой государствами-членами Таможенного союза с 1 января 2012 года. Работа над поправками продолжалась более года (мораторий на локальные изменения ЕТТ ТС был введен еще в 2011 году).

Порядка 90% от общего числа тарифных линий сохранились на уровне действующего тарифа. Ставки снижены примерно по 1000 товарных позиций, в том числе, по товарам продовольственной группы, а также по таким группам товаров как ковры, готовая одежда, изделия из черных металлов, моторные транспортные средства.

При этом для 25% общего числа товарных позиций ставка тарифа может быть повышена до уровня тарифных обязательств, что дает дополнительные возможности снизить негативные последствия присоединения России к ВТО для отдельных отраслей и производителей.

Основные направления таможенно-тарифной политики на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, разработанные с учетом предстоящих интеграционных процессов, одобренные Правительством Российской Федерации 2 мая 2012 года, предусматривают, что средневзвешенные ставки ввозной таможенной пошлины в 2012 - 2015 годах составят

в 2012 году (к моменту присоединения к ВТО) –	9,50%,
в 2013 году	– 7,36%,
в 2014 году	– 6,93%,
в 2015 году	– 5,94 %.

Евразийская экономическая комиссия в сотрудничестве с правительствами государств – членов Таможенного союза разрабатывает комплекс мер, которые позволят минимизировать риски для бизнеса в связи с присоединением к ВТО, в том числе, как системные решения по стимулированию производства и сбыта товаров в рамках Евразийского интеграционного объединения, так и специальные меры по защите его внутреннего рынка.

Предложения, направленные на адаптацию экономик государств – членов Таможенного союза в рамках членства в ВТО, рассматриваются Евразийской экономической комиссией в первоочередном порядке. По информации ФТС России, Российская Федерация по состоянию на ноябрь 2012 года данной возможностью не воспользовалась и с такими инициативами не обращалась.

С октября 2012 года после официального вступления в ВТО Советом Евразийской экономической комиссии был принят ряд важных решений по изменению ставок ЕТТ ТС по ряду чувствительных групп товаров. Изменения ставок ЕТТ ТС включали в себя как меры по повышению уровня тарифной защиты совокупного рынка стран Таможенного союза, так и снижению пошлин в целях стимулирования импорта дефицитных видов товаров, необходимых для последующего расширения внутреннего производственного потребления.

Так, в частности, была установлена нулевая ставка пошлины на химические вещества, необходимые для производства пестицидов, что может существенно удешевить их производство на территории государств Таможенного союза, предоставив дополнительные конкурентные преимущества предприятиям химической промышленности. Аналогично установлена нулевая пошлина на отдельные микропроцессоры, что позволит повысить конкурентоспособность производимой в Таможенном союзе вычислительной техники и увеличить объемы ее производства.

Понижены ставки ввозных таможенных пошлин на товары для гражданской авиации.

Снижены ставки ввозных таможенных пошлин (с 20 % до 5%) на отдельные виды фурнитуры и отделочных материалов, тканей для производства нижнего белья (с 10 – 15% до 3%). Это позволит снизить себестоимость швейных изделий в Таможенном союзе и направить высвобождающиеся средства на техническое перевооружение отрасли.

Принято решение о снижении пошлин на отдельные виды рыбы, что, по мнению Евразийской экономической комиссии, позволит компенсировать рыбоперерабатывающим предприятиям Таможенного союза недостаток сырья, увеличить загрузку производственных мощностей и рост объемов выпускаемой продукции.

В то же время, принято решение о повышении ставок на отдельные виды бульдозеров и трубоукладчиков с 0% до 5% от таможенной стоимости, направленное на поддержку производителей машиностроительной отрасли, выпускающих дорожно-строительную технику, в условиях роста объемов импорта данной продукции иностранного производства.

Коллегия Евразийской экономической комиссии приняла решение о повышении ставок ввозных таможенных пошлин на персональные компьютеры стоимостью до 3 тыс. долларов США с 0% до 10% от таможенной стоимости (вступает в силу 26 января 2013 г.). Принятое решение создает условия, которые будут стимулировать развитие производства высокотехнологичных товаров в странах Таможенного союза.

Отдельные решения были приняты в исполнение обязательств Российской Федерации по присоединению к ВТО. Так, снижены ставки ввозных таможенных пошлин на отдельные виды креветок и продуктов из них. Установлены дополнительные объемы тарифных квот на ввоз в Россию мяса крупного рогатого скота и домашней птицы до конца 2012 года.

Принимаемые меры таможенно-тарифного регулирования носили в основном регулируемую направленность в целях защиты внутреннего рынка, повышения конкурентоспособности экономики государств-членов Таможенного союза, углубления процессов импортозамещения.

Учитывая небольшой период действия новых ставок, в том числе, снижения ставок Единого таможенного тарифа в рамках выполнения взятых Россией обязательств перед ВТО, существенных изменений в объемах и структуре внешней торговли России за период их действия не произошло.

В то же время, следует отметить отдельные проблемные вопросы в сфере таможенно-тарифного регулирования, имеющие место в 2012 году.

Так, отмечалась проблема классификации отдельных товаров. Различные подходы таможенных органов государств – членов Таможенного союза к классификации товаров могут приводить к перемещению через границу одной из сторон товаров с взиманием более низкой пошлины и затем распространению этих товаров по всей территории Таможенного союза. Евразийская экономическая комиссия констатировала расхождения в практике таможенного оформления ряда видов продукции (в частности, обуви) российской и казахстанской таможенными службами. Как следствие, рост импорта обуви в

Россию из Казахстана в 2011 году - первом квартале 2012 года возрос в 263 раза, стоимостной объем импорта составил 50 млн. долларов США.

Кроме того, в октябре 2012 года Судом ЕврАзЭС по обращению хозяйствующего субъекта было признано не соответствующим международным договорам решение Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 819 «О классификации в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза транспортных средств МТЛБ, МТПЛБ, ТГМ». Позиция суда основывалась на том, что Комиссия неверно произвела классификацию транспортных средств, которым был посвящен оспариваемый нормативный акт. Кроме того, он ограничивал участников ВЭД в выборе и применении Основных правил интерпретации ТН ВЭД ТС, согласно которым классифицируется товар.

В числе решений Евразийской экономической комиссии в части таможенно-тарифного регулирования следует также отметить освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины при ввозе товаров, предназначенных для строительства и эксплуатации на территории Республики Беларусь атомной электростанции.

Механизм принятия решений по корректировке ставок таможенных пошлин в Евразийской экономической комиссии не претерпел изменений. В то же время анализ практики принятия решений в области таможенно-тарифного регулирования свидетельствует о целесообразности установления четких критериев оценки влияния предлагаемых мер на экономику и бюджет государств - членов Таможенного союза.

8.2. (Цель 2).

8.2.1. Рост объемов внешней и взаимной торговли государств – членов Таможенного союза – один из показателей эффективности трехсторонней интеграции.

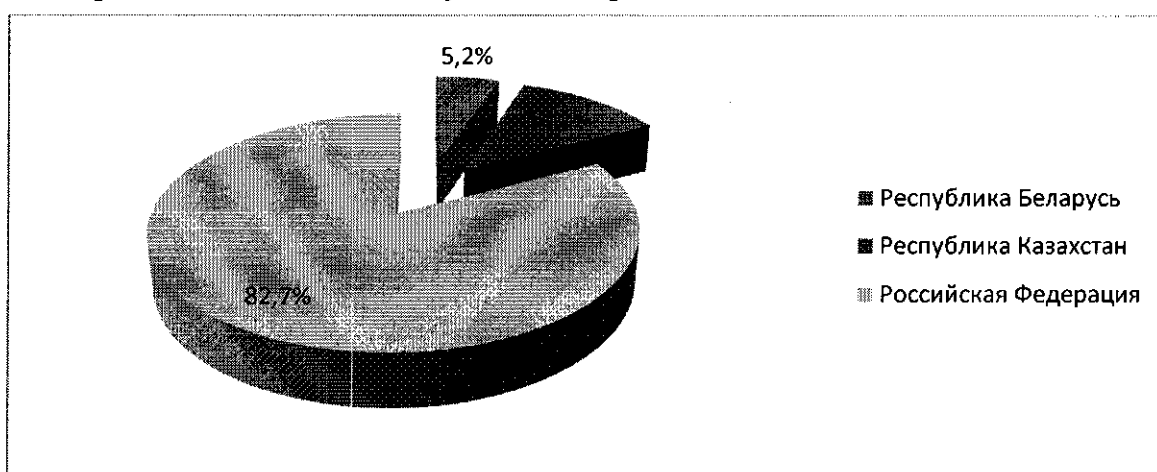
Суммарный объем внешней торговли государств – членов Таможенного союза с третьими странами характеризуется тенденцией роста. По данным Евразийской экономической комиссии, в январе – октябре 2012 года внешнеторговый оборот составил 773,7 млрд. долларов США (в том числе экспорт – 496,5 млрд. долларов США, импорт – 277,2 млрд. долларов США). По сравнению с аналогичным периодом 2011 года стоимостной объем

внешнеторгового оборота увеличился на 4,8% (экспорта – на 4,8%, импорта – на 4,8%). Профицит внешней торговли составил 219,3 млрд. долларов США.

Однако в 2012 году отмечалось постепенное снижение темпов роста стоимостных объемов внешней торговли сравнении с 2011 годом (рост объемов внешней торговли в 2011 году по отношению к 2010 году составлял порядка 37%).

Сальдо внешней торговли сложилось положительное в размере 199,4 млрд. долларов США.

Вклад государств - членов Таможенного союза в совокупном объеме внешней торговли выглядит следующим образом.



Более 80% объема внешней торговли приходится на Российскую Федерацию, в том числе 80,5% совокупного экспорта и 86,7% импорта товаров. Доля Республики Казахстан составила 12,1%, 14,4% и 7,9%, Республики Беларусь – 5,2%, 5,1% и 5,4%, соответственно.

Доля Российской Федерации в общем объеме экспорта сократилась в январе – октябре 2012 года на 1,2%, в совокупном импорте – на 0,8%. При этом следует отметить увеличение по сравнению с аналогичным периодом 2011 года вклада Республики Беларусь в совокупный объем экспорта государств – членов Таможенного союза (с 4,5% до 5,1%) и вклада Республики Казахстан в общий объем импорта (с 6,1% до 7,9%).

Основным покупателем экспортируемых государствами – членами Таможенного союза товаров выступает Европейский союз (57,1% совокупного экспорта). Импортные закупки также сосредоточены в Европейском регионе (43,6% совокупного импорта товаров), Китай поставляет в государства – члены

Таможенного союза 18,4% приобретаемых по импорту товаров, страны СНГ в целом – 8,4%.

В товарной структуре экспорта государств – членов Таможенного союза в третьи страны преобладают минеральные продукты (72,6%) и металлы и изделия из них (8,8%). Около 80% этих товаров продает на внешнем рынке Российская Федерация. Наибольшую долю в импорте из третьих стран занимают машины, оборудование и транспортные средства (48,0% совокупного импорта), продукция химической промышленности (15,6%), продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (12,6%). Около 90% объема закупок этих товаров за пределами Таможенного союза осуществляет Российская Федерация.

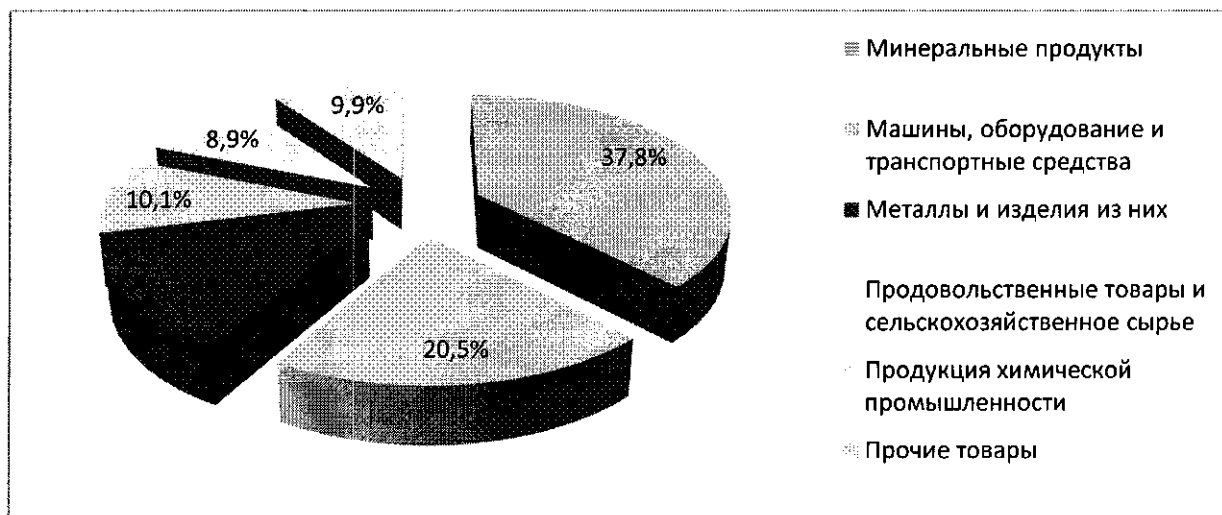
Развитие **взаимной торговли** государств – членов Таможенного союза происходило с аналогичной динамикой. Наряду с ростом товарооборота наблюдается снижение темпов его роста. Объем товарооборота составил в январе – октябре 2012 года составил 56,8 млрд. долларов США, увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 9,3%, (в 2011 году этот показатель составлял 34,6%).

На Российскую Федерацию приходится 65,3%, доля Республики Беларусь составляет 24,7%, Республики Казахстан – 10%.



Как видно из представленных данных, в наибольшей степени на рынок Таможенного союза ориентирована Республика Беларусь.

Структура взаимной торговли по укрупненным товарным группам характеризуется следующими данными.



Российская Федерация поставляет на общий рынок 88,1% минеральных продуктов. Сопоставимые объемы машин, оборудования и транспортных средств продают на общем рынке Российская Федерация и Республика Беларусь (48,9% и 46,1% соответственно). Наибольший объем металлов и изделий из них реализует Российская Федерация (60,7%), по группе продовольственных товаров лидирует Республика Беларусь (59,2%).

В рамках взаимной торговли Республика Беларусь поставляет в Российскую Федерацию следующие основные группы товаров: средства наземного транспорта (19,8% общего объема экспорта Республики Беларусь в Российскую Федерацию), молочную и мясную продукцию (16,4%), машины и оборудование (16,3%). Основную долю импорта Беларуси из России составляют топливо минеральное (63,0% общего объема).

В экспорте Республики Беларусь в Республику Казахстан важнейшими являются средства наземного транспорта (22,4% общего объема экспорта Республики Беларусь в Республику Казахстан), молочная и мясная продукция (13,5%), а также машины и оборудование (20,5%). В экспорте Республики Казахстан в Республику Беларусь преобладают черные металлы и изделия из них (37,1%), злаки (14,0%), средства наземного транспорта (7,0%).

Наибольший удельный вес в экспорте Республики Казахстан в Российскую Федерацию занимают руды металлические (23,2% общего объема экспорта Республики Казахстан в Российскую Федерацию), топливо

минеральное (26,9%), черные металлы и изделия из них (15,9%), топливо минеральное (13,1%), Импортирует Казахстан из России, в основном, топливо минеральное (23,3% общего объема импорта товаров), машины и оборудование (15,3%), черные металлы и изделия из них (12,5%).

Наибольший вес товаров с высокой степенью добавленной стоимости в товарной структуре экспорта Сторон в рамках взаимной торговли имеет Республика Беларусь.

Следует отметить отдельные проблемные вопросы достоверности статистики взаимной торговли. По данным ФТС России, порядка 50% хозяйствующих субъектов, участвующих во взаимной торговле с Белоруссией и Казахстаном, не представляют отчетность, предусмотренную постановлением Правительства Российской Федерации от 29 января 2011 г. № 40 «Об организации ведения статистики взаимной торговли Российской Федерации с государствами – членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС». Предусмотренная постановлением административная ответственность участников ВЭД за своевременность подачи статистической формы в таможенные органы и ее достоверность не сопряжена с полномочиями таможенных органов по ее наложению.

Это затрудняет получение объективной информации о товаропотоках между государствами – членами Таможенного союза в аналитических целях, в том числе, предотвращения «серых» схем перемещения товаров.

8.2.2. Динамика объемов ввоза в Российскую Федерацию товаров, в отношении которых производилась корректировка ставок таможенных пошлин, демонстрирует в целом достаточно высокую эффективность регулирующей функции таможенного тарифа. Повышение ставок на отдельные товарные позиции, как правило, влекло снижение весовых объемов либо значительное снижение темпов роста ввоза таких товаров.

По оценке Минфина России, изменение доходов федерального бюджета от взимания **ввозной таможенной пошлины** в связи со снижением средневзвешенных ставок ввозных таможенных пошлин в результате присоединения Российской Федерации к ВТО на 2013 и 2014 годы составит

соответственно 177,98 млрд. рублей и 229,36 млрд. рублей, в 2012 году – 48,3 млрд. рублей.

На основе макропрогноза, подготовленного Минэкономразвития России, снижение доходов в связи с присоединением к ВТО составит в 2013 году –183,7 млрд. рублей, в 2014 году – 236,85 млрд. рублей.

Прогнозные значения выпадающих доходов от снижения ставок **вывозных таможенных пошлин** от уровня доходов 2011 года, по расчетам ФТС России, составят в 2012 году 180 млн. долларов США, в 2013 году – 572 млн. долларов США, в 2014 году – 818 млн. долларов США.

8.2.3. Как упоминалось выше, отсутствие единого для стран Таможенного союза механизма взыскания и распределения вывозных таможенных пошлин при вывозе товаров с территории Таможенного союза, сводного перечня товаров, в отношении которых законодательством государств – членов Таможенного союза предусмотрено применение вывозных таможенных пошлин, влечет непоступление этих платежей в бюджет Российской Федерации при вывозе товаров российского происхождения через Белоруссию и Казахстан.

Данные вопросы урегулированы только в части поставок нефти и нефтепродуктов в Белоруссию на основании двустороннего Соглашения от 9 декабря 2010 г. «О порядке уплаты и зачисления вывозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) при вывозе с территории Республики Беларусь за пределы таможенной территории Таможенного союза нефти сырой и отдельных категорий товаров, выработанных из нефти», согласно которому в 2011 – 2012 годах поставки нефти в Белоруссию не облагались таможенными пошлинами, тогда как при вывозе с территории Белоруссии в третьи страны нефти и нефтепродуктов, выработанных из данной нефти, таможенные пошлины взыскивались по ставкам, действующим в Российской Федерации, и подлежали перечислению в российский бюджет в полном объеме.

Сумма условно начисленных вывозных таможенных пошлин по поставленным в январе – октябре 2012 года белорусской стороне нефти и нефтепродуктам составила 314,1 млрд. рублей (в 2011 году – 220,6 млрд. рублей), сумма таможенных пошлин, перечисленная в федеральный

бюджет Белоруссией в январе – октябре 2012 года при вывозе с территории Таможенного союза товаров, выработанных из российской нефти, составила 3,2 млрд. долларов США (в 2011 году – 3,0 млрд. долларов США.)

Аналогичный механизм в части поставок нефти и нефтепродуктов в Республику Казахстан не работает. Протокол о внесении изменений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о торгово-экономическом сотрудничестве в области поставок нефти и нефтепродуктов в Республику Казахстан от 9 декабря 2010 г., утверждающий методику встречной поставки нефти за поставленные в Казахстан российские нефтепродукты, не ратифицирован казахстанской стороной.

При этом условно начисленная вывозная таможенная пошлина на нефть и нефтепродукты, поставленные в январе – октябре 2012 года в Республику Казахстан, составила 133 млрд. рублей (в 2011 году - 94,4 млрд. рублей, в 2010 году – 63,5 млрд. рублей).

В 2012 году имела место схема экспорта из Республики Беларусь в страны ЕС российских нефтепродуктов (прямогонного бензина) под видом органических растворителей, по которым установлены нулевые вывозные пошлины, с целью уменьшения таможенных платежей, подлежащих возврату в бюджет Российской Федерации. По экспертным оценкам Министерства энергетики Российской Федерации, потери федерального бюджета при этом могли составить до 2,5 млрд. долларов США.

По сообщению агентства Интерфакс (interfax.by) со ссылкой на статистический отчет Национального банка Белоруссии, сальдо внешних платежей за товары, услуги по доходам и трансфертам Республики Беларусь (с учетом перечисления в бюджет Российской Федерации экспортных пошлин на нефтепродукты) ежемесячно выглядело следующим образом:

январь + 128,5 млн. долларов США, февраль + 71,4 млн. долларов США, март + 90 млн. долларов США, апрель + 85,9 млн. долларов США, май + 245,8 млн. долларов США, июнь + 287,1 млн. долларов США, июль + 469,2. млн. долларов США,

После того, как по поручению Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева была создана межведомственная рабочая группа по

расследованию ситуации, а затем ограничены поставки нефти в Белоруссию, этот показатель составил:

в августе – минус 49 млн. долларов США, в сентябре – минус 505,2 млн. долларов США, в октябре – минус 242,8 млн. долларов США, в ноябре – минус 303,4 млн. долларов США.

Таким образом, если за первые 10 месяцев сальдо внешних платежей было положительным, то по итогам января - ноября оно перешло в отрицательную плоскость. Дефицит составил 74,4 млн. долларов США.

В целях исключения возможности экспорта российской нефти под видом товаров ее переработки со стороны стран – партнеров по Таможенному союзу российской стороной подготовлен ряд поправок в Таможенный кодекс Таможенного союза. В частности, эти изменения предусматривают, что для совершения операций по переработке иностранных товаров будет допускаться использование только товаров Таможенного союза, которые не облагаются экспортными пошлинами. Фактически тем самым вводится запрет на включение прямогонного бензина (нафты) в режим переработки и последующего получения из него растворителей и разбавителей, которые при экспорте не облагаются пошлинами.

Проекты указанных нормативных правовых актов были выработаны на совещании ЕЭК с участием представителей таможенных органов России и Белоруссии и Минэкономразвития России 25 октября 2012 года.

Инициативы российской стороны касаются изменения перечня товаров, запрещенных к помещению под таможенную процедуру переработки. Так, в него будут включены, как ожидается, ациклические спирты и их производные, биодизельное топливо и его смеси, не содержащие или содержащие менее 70% массы нефти или нефтепродуктов, полученных из битуминозных пород.

Как показало экспертно-аналитическое мероприятие, действие различных уровней ставок вывозных таможенных пошлин на товары в странах Таможенного союза и отсутствие соответствующим образом оформленных договоренностей о распределении пошлин приводит к образованию недобросовестными участниками ВЭД различных схем незаконного вывоза российской нефти и через территорию Казахстана в третьи страны, в том числе,

под видом продуктов ее переработки¹. ФТС России в условиях функционирования единой таможенной территории выявлены различные схемы уклонения от уплаты таможенных платежей при вывозе российской нефти через территорию государств – членов Таможенного союза. Недопоступление платежей в федеральный бюджет по выявленным схемам составляет около 5,6 млрд. рублей. Распространена схема вывоза нефти и нефтепродуктов под видом судовых припасов.

В этой связи также следует отметить значительные объемы вывоза лома черных металлов из Российской Федерации в Республику Беларусь, стоимость их составила 923,4 млн. долларов США, что сопоставимо с экспортом лома черных металлов в Турцию – основной импортер лома среди стран дальнего зарубежья.

При вывозе лома за пределы Таможенного союза в Российской Федерации установлена ставка вывозной таможенной пошлины в размере 15 % от стоимости, но не менее 15 евро за тонну. Во взаимной торговле Российской Федерации и Республики Беларусь таможенные пошлины не применяются. Вывоз лома с территории Республики Беларусь за пределы Таможенного союза также осуществляется беспошлинно. При экспорте этих товаров в третьи страны в федеральный бюджет (по экспертной оценке) могло поступить не менее 4,2 млрд. рублей.

В настоящее время поручением Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Шувалова от 1 октября 2012 г. Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти поручено продолжить работу по подготовке и согласованию с партнерами по Таможенному союзу окончательной редакции проекта соглашения об определении порядка уплаты вывозных таможенных пошлин при вывозе товаров с единой таможенной территории Таможенного союза, а также проект перечня товаров, в отношении которых

¹ Сравнительные ставки вывозных таможенных пошлин на январь 2013 года: нефть сырая (Россия – 395,6 \$ за 1 тонну, Казахстан – 40\$), светлые нефтепродукты (Россия – 356 \$ за 1 тонну, Казахстан – 168,88 \$), темные нефтепродукты (Россия – 261,1 \$ за 1 тонну, Казахстан – 112,59 \$).

законодательством государств – членов Таможенного союза предусмотрено применение вывозных таможенных пошлин, с указанием ставок этих пошлин.

8.2.4. Анализ действия механизма зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин в Таможенном союзе показал, что общая сумма ввозной таможенной пошлины, подлежащая распределению между бюджетами Сторон за январь – декабрь 2012 года, составила 826,15 млрд. рублей. При этом от Российской Федерации поступило 742,38 млрд. рублей (89,86 % от общей суммы), от Республики Казахстан – 55,10 млрд. рублей (6,67 %), от Республики Беларусь – 28,67 млрд. рублей (3,47 %). В соответствии с установленными нормативами распределения ввозных таможенных пошлин в бюджет Российской Федерации было перечислено 87,97% от общей суммы, в бюджет Республики Казахстан – 7,33%, в бюджет Республики Беларусь – 4,7%.

Таким образом, сальдо взаиморасчетов по ввозным таможенным пошлинам между Сторонами за январь – декабрь 2012 года сложилось положительным для Республики Беларусь в сумме 10,16 млрд. рублей и Республики Казахстан в сумме 5,45 млрд. рублей, отрицательным для Российской Федерации – в сумме 15,61 млрд. рублей.

В 2012 году прослеживается тенденция к сокращению отрицательного сальдо между суммами перечисленных Россией ввозных таможенных пошлин в бюджеты Казахстана и Белоруссии и поступивших от них. По итогам 2011 года диспаритет составлял 30,7 млрд. рублей.

Доли Республики Беларусь и Республики Казахстан в общей сумме поступлений ввозных таможенных пошлин по-прежнему ниже, чем установленные им пропорции распределения доходов между бюджетами, однако следует отметить постепенное сближение этих показателей, особенно заметна данная тенденция в отношении Республики Казахстан.

С начала действия данного механизма (сентябрь 2010 года) диспаритет составил около 56 млрд. рублей (расчетно).

До настоящего времени не организован информационный обмен между таможенными службами Сторон в части сведений об уплате ввозных таможенных пошлин, что затрудняет аналитическую работу таможенных органов по оценке полноты и своевременности поступления в российский бюджет ввозных таможенных пошлин от государств – членов Таможенного союза.

По итогам мониторинга реализации Соглашения об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) от 20 мая 2010 года за январь – декабрь 2011 года Евразийская экономическая комиссия отметила эффективность и адекватность механизма зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин. Фактов нарушений, связанных с распределением и перечислением в бюджеты Сторон ввозных таможенных пошлин, не зафиксировано.

Счетной палатой Российской Федерации в 2012 году проведена совместная с Комитетом государственного контроля Республики Беларусь и Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан проверка соблюдения в 2010 - 2011 годах уполномоченными органами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации Соглашения об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие). Итоги контрольного мероприятия будут подведены на совместной коллегии высших органов финансового контроля Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан в феврале 2013 года.

9. Выводы.

1. Функционирование основных механизмов единой таможенной территории в целом обеспечено необходимой нормативной правовой базой. Формирование договорно-правовой базы Таможенного союза в целом завершено. По незавершенным вопросам нормативно-правового регулирования требуется доработка и дальнейшее совершенствование.

1.1. В части таможенного регулирования наряду с необходимостью доработки таможенного законодательства в направлении максимальной унификации норм и уменьшения количества отсылок на национальные законодательства и иные акты таможенного регулирования, учета правоприменительной практики в Таможенном союзе, предстоит решение

вопросов унификации тарифных льгот, предусмотренных международными договорами Таможенного союза.

Отсутствие единого перечня условий, производственных и технологических операций, достаточных для признания изготовленной из иностранных товаров в свободных экономических зонах продукции товаром Таможенного союза, отнесение их на уровень национального законодательства в условиях жесткой конкуренции создают неравные экономические условия производителям этих товаров в государствах – членах Таможенного союза.

1.2. В сфере нетарифного регулирования внешней торговли не завершена разработка нормативных правовых актов, определяющих единый порядок экспортного контроля государств – членов Таможенного союза. Остается нерешенным вопрос администрирования на внутренних границах Таможенного союза транзита товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники.

Не завершена работа по формированию базы данных разрешительных документов, внедрение которой повысит эффективность таможенного контроля.

Кроме того, еще не сформирован единый таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности государств – членов Таможенного союза. В результате свободное обращение российских товаров и товаров третьих стран, ввезенных в Российскую Федерацию, ограничено в тех случаях, когда аналогичные товары внесены в соответствующие реестры Республики Казахстан и Республики Беларусь.

1.3. В сфере косвенного налогообложения предстоит унифицировать подходы к администрированию косвенных налогов и порядка определения налоговой базы по НДС при импорте товаров.

1.4. Обязательным условием эффективного правоприменения законодательства Таможенного союза является унификация уголовного, административного и гражданского законодательства государств – членов Таможенного союза в части ответственности за незаконное перемещение товаров через таможенную границу, поэтому важно осуществлять работу в данном направлении.

2. Деятельность таможенных органов Российской Федерации в условиях высоких темпов интеграционных процессов по совокупности показателей является в целом достаточно эффективной. В условиях функционирования единой таможенной территории ФТС России в январе – октябре 2012 года обеспечила рост поступлений таможенных платежей в федеральный бюджет, сумма поступлений составила 5 279,7 млрд. рублей, что на 10,6 % больше, чем в аналогичном периоде 2011 года.

Большая роль в повышении эффективности работы таможенных органов государств – членов Таможенного союза, координации их совместной деятельности по обеспечению исполнения таможенного законодательства Таможенного союза принадлежит Объединенной коллегии таможенных служб государств – членов Таможенного союза.

Активное взаимодействие правоохранительных подразделений таможенных органов государств-членов Таможенного союза способствует пресечению противоправных «схем» перемещения товаров на территорию Таможенного союза. В то же время, преодолены проблемы, возникающие между Сторонами в части ограничения доступа таможенных представителей других Сторон в пункты таможенного оформления, которые нивелировали оперативность проведения мониторинга на внешнем контуре Таможенного союза и не способствовали повышению уровня таможенного контроля.

3. Существенным условием полноценного контроля таможенных процессов на единой таможенной территории и эффективной борьбы с нарушениями таможенного законодательства является организация полноценного информационного обмена как между таможенными органами государств – членов Таможенного союза, так и на уровне интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза. Полноформатная реализация отдельных соглашений в данной сфере затягивается в связи с недостаточной технической готовностью таможенных органов стран – партнеров по Таможенному союзу.

4. Наиболее «чувствительными» факторами, создающими предпосылки для снижения поступлений в бюджет Российской Федерации в условиях функционирования Единой таможенной территории, являются:

4.1. различный уровень таможенного администрирования при осуществлении контроля таможенной стоимости, различия в подходах к организации системы управления рисками, особенно при контроле таможенной стоимости, в Республике Казахстан в сравнении с Российской Федерацией и Республикой Беларусь. В связи с действием механизма распределения ввозных таможенных пошлин это снижает поступление в бюджеты всех государств – партнеров по Таможенному союзу.

Таможенное оформление по более низкой стоимости может способствовать перераспределению импортных товарных потоков в Казахстан и в связи с этим – снижению налоговых поступлений в федеральный бюджет.

Сравнительный анализ таможенного оформления импорта наиболее налогооблагаемых товаров в России, Белоруссии и Казахстане показал, что наиболее высокий уровень таможенной стоимости в 2012 году по-прежнему присутствует в Российской Федерации, превышая по отдельным товарным позициям аналогичные показатели Республики Казахстан до 59,2 % и показатели Республики Беларусь до 33,3 %. Разница в уровне таможенной стоимости основных налогооблагаемых товаров в Республике Казахстан в сравнении с Российской Федерацией по большинству групп товаров в целом сократилась, однако в отношении таких групп товаров как обувь, электроника, мебель отмечается отрицательная динамика, что, соответственно, кратно снижает таможенные платежи;

4.2. либерализация норм законодательства, регулирующих ввоз физическими лицами товаров, предназначенных для личных целей, способствовала активизации ввоза физическими лицами коммерческих партий товара под видом товаров для личного пользования. По экспертным оценкам, в течение 2011 года только через таможенный пост «Хоргос» (Казахстан) на таможенную территорию Таможенного союза из КНР физическими лицами было ввезено в коммерческих целях не менее 35 тыс. тонн товаров народного потребления без уплаты таможенных пошлин и налогов;

4.3. практическая реализация имеющихся правовых механизмов таможенного контроля в отношении перемещения в Российскую Федерацию товаров «изъятия», ввозимых в Республику Казахстан, была затруднена в связи

с отсутствием полноценного обмена информацией в рамках Соглашения об организации обмена информацией для реализации аналитических и контрольных функций таможенных органов государств-членов Таможенного союза. До организации такого обмена сохранялись условия, при которых возможно перемещение на территорию России товаров «изъятия», ввезенных в Казахстан по ставкам, отличным от ставок Единого таможенного тарифа Таможенного союза;

4.4. неурегулированность вопросов унификации и распределения вывозных таможенных пошлин в государствах-членах Таможенного союза приводит к отсутствию правовых оснований взимания их Белоруссией и Казахстаном по ставкам, установленным в Российской Федерации, и перечислению в федеральный бюджет. В этой связи следует отметить значительные объемы вывоза лома черных металлов из Российской Федерации в Республику Беларусь. При экспорте этих товаров в третьи страны в федеральный бюджет (по экспертной оценке) могло поступить около 4,0 млрд. рублей;

4.5. в отсутствие аналогичного с Республикой Беларусь механизма распределения вывозных таможенных пошлин в части поставок нефти и нефтепродуктов в Республику Казахстан, в федеральный бюджет не поступает таможенная пошлина на нефть и нефтепродукты при условии их экспорта с территории Таможенного союза.

В сложившихся условиях недобросовестными участниками ВЭД создаются различные «схемы» незаконного вывоза российской нефти в третьи страны через территорию других государств – членов Таможенного союза. Недопоступление платежей в федеральный бюджет по выявленным ФТС России подобным «схемам» в 2011 году составило около 5,6 млрд. рублей.

Неправомерное применение квалификационных товарных кодов белорусскими предприятиями при экспорте продуктов переработки российской нефти (вместо прямогонного бензина - растворителей и разбавителей сложных органических, при вывозе которых установлена нулевая вывозная пошлина) также способствовало снижению поступлений в российский бюджет;

4.6. отмечены отдельные проблемные вопросы в сфере таможенно-тарифного регулирования, такие как отсутствие единообразия подходов таможенных органов государств – членов Таможенного союза к классификации отдельных товаров. Такие различия могут способствовать перемещению через границу одной из сторон товаров с взиманием более низкой пошлины и затем распространению этих товаров по всей территории Таможенного союза.

5. ФНС России обеспечена организация и проведение мероприятий налогового контроля в части соблюдения налогового законодательства и полноты уплаты косвенных налогов при перемещении товаров через внутренние границы Таможенного союза.

В то же время, существует необходимость повышения уровня администрирования косвенных налогов в рамках взаимной торговли Сторон, в том числе с применением автоматизированных систем контроля и данных статистического декларирования. Пограничными с Республикой Казахстан таможенными органами отмечается уход от налогообложения физическими лицами-нерезидентами и организациями при ввозе плодоовощной продукции в Россию.

6. Принимаемые Комиссией Таможенного союза меры таможенно-тарифного регулирования носили в основном регулирующую направленность в целях защиты внутреннего рынка и были достаточно эффективны. Разработка научно обоснованной методики оценки макроэкономических последствий принятия решений в области таможенно-тарифного регулирования позволит обеспечить более высокий уровень обоснованности принимаемых решений и оценки их последствий для экономики государств – членов Таможенного союза.

По оценке Минфина России, изменение доходов федерального бюджета от взимания ввозной таможенной пошлины в связи со снижением средневзвешенных ввозных таможенных пошлин в результате присоединения Российской Федерации к ВТО на 2013 – 2014 годы составит соответственно 177,98 млрд. рублей и 229,36 млрд. рублей. Прогнозные значения выпадающих доходов от снижения ставок вывозных таможенных пошлин к уровню доходов 2011 года, по расчетам ФТС России, составят в 2012 году 180 млн. долларов США, в 2013 году – 572 млн. долларов США, в 2014 году – 818 млн. долларов США.

7. Экономические результаты функционирования Таможенного союза на данном этапе характеризуются в том числе ростом объемов внешней и взаимной торговли России, Белоруссии и Казахстана. Суммарный объем внешней торговли государств – членов Таможенного союза с третьими странами в январе – октябре 2012 года по сравнению с аналогичным периодом 2011 года увеличился на 4,8% и составил 773,7 млрд. долларов США. Однако отмечается заметное снижение темпов роста.

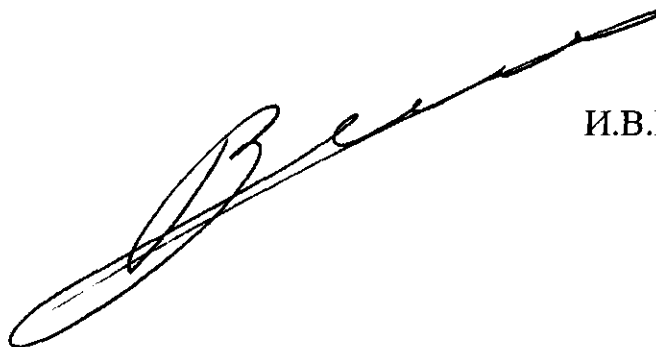
Сопоставимы и темпы роста взаимной торговли. В то же время для внешней и взаимной торговли характерна сырьевая направленность импорта товаров.

8. Применение установленных пропорций распределения ввозных таможенных пошлин, имеющих эквивалентное действие, приводит к перераспределению доходов от взимания пошлин между государствами – членами Таможенного союза. Диспаритет поступлений ввозных таможенных пошлин между Россией и партнерами по Таможенному союзу за период действия механизма распределения ввозных таможенных пошлин (сентябрь 2010 года – декабрь 2012 года) составил около 56 млрд. рублей (расчетно).

10. Предложения.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор



И.В.Васильев