

Аналитическая записка
«Анализ эффективности применения участниками
внешнеэкономической деятельности экономических таможенных
режимов переработки на таможенной территории и вне таможенной
территории Российской Федерации в отношении сырьевых товаров
по результатам проверки в Красноярской таможне Сибирского
таможенного управления, а также проверок, проведенных
в 2006, 2007 годах, и по информации, запрашиваемой
в федеральных органах исполнительной власти»

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 3.1.12 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2008 год.

Цель экспертно-аналитического мероприятия

Анализ эффективности применения участниками внешнеэкономической деятельности экономических таможенных режимов переработки на таможенной территории и вне таможенной территории в отношении сырьевых товаров для экономики Российской Федерации и федерального бюджета.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Материалы и итоги проведенных контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации (акты проверок, отчеты, представления и информационные письма в Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, ответы на них); информация, аналитические материалы и заключения, представленные министерствами, ведомствами и другими организациями по запросам Счетной палаты Российской Федерации; данные государственной и таможенной статистики; база данных электронных копий грузовых таможенных деклараций на товары, помещенные под таможенные режимы переработки, грузовые таможенные декларации (выборочно) с товаросопроводительными документами к ним; документы, подтверждающие уплату налоговых, таможенных и иных обязательных платежей в федеральный бюджет; разрешения на переработку товаров и документы, подтверждающие обоснованность их выдачи; технологическая документация об операциях по переработке товаров организациями (переработчиками), осуществляющими деятельность в соответствии с заявленными режимами; экспертные заключения в отношении товаров для переработки и продуктов переработки; материалы переписки таможенных органов по проблемным вопросам помещения товаров под таможенные режимы переработки, в том числе с федеральными органами исполнительной власти; материалы проверок таможенными органами участников внешнеэкономической деятельности, осуществляющих деятельность по переработке товаров, материалы внутриведомственного контроля таможенных органов по вопросам соблюдения законодательства при применении таможенных режимов переработки; решения об отзыве разрешений на переработку товаров; другие документы и сведения, относящиеся к таможенному оформлению и таможенному контролю за товарами, помещенными под таможенные режимы переработки.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Красноярская таможня Сибирского таможенного управления, Министерство финансов Российской Федерации (по запросам), Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации (по запросам), Министерство промышленности и энергети-

ки Российской Федерации (по запросам), Федеральная таможенная служба и региональные таможенные управления (по запросам), Федеральная налоговая служба (по запросам), Федеральная служба по тарифам (по запросам), Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (по запросам), Федеральная служба государственной статистики (по запросам), Федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийский институт минерального сырья» (по запросам), администрация Красноярского края (по запросам), администрация Иркутской области (по запросам).

Исследуемый период деятельности: 2005, 2006, 2007 годы (при изучении отдельных вопросов - иные периоды).

Срок проведения экспертно-аналитического мероприятия: с 28 апреля по 18 июля 2008 года.

Введение

Таможенные режимы переработки на таможенной территории и переработки вне таможенной территории являются экономическими таможенными режимами, играют ключевую роль в развитии национальной экономики и направлены на стимулирование развития российских производителей путем предоставления им определенных льгот по уплате таможенных платежей на товары, используемые ими в производственных целях, в том числе при переработке таких товаров или при изготовлении новых товаров. Действие указанных таможенных режимов распространяется и на товары, в отношении которых осуществляется ремонт. От практического механизма и правильности применения таможенных режимов переработки на таможенной территории зависит достижение конечных целей, ради которых указанные таможенные режимы созданы.

Экономическим таможенным режимам уделяется значительное внимание в проекте основных направлений таможенно-тарифной политики на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов, утвержденном на заседании Правительства Российской Федерации 21 февраля 2008 года.

Счетной палатой Российской Федерации неоднократно проводились проверки, в которых были освещены отдельные недостатки практических механизмов применения экономических таможенных режимов переработки. В результате чего сформировалась необходимость проведения комплексного анализа указанных таможенных режимов и выработки практических предложений по совершенствованию действующего законодательства в этой области.

Таким образом, изучение практики применения экономических таможенных режимов переработки, проведенное в ходе экспертно-аналитического мероприятия, позволит всесторонне оценить экономический результат от их действия и сравнить с теми целями, для которых они разработаны. Кроме того, при проведении экспертно-аналитического мероприятия будет дана оценка влияния практического механизма применения таможенных режимов переработки на таможенной территории и вне таможенной территории на доходную часть консолидированной бюджетной системы Российской Федерации.

Анализ эффективности применения таможенного режима переработки на таможенной территории

Таможенный режим переработки на таможенной территории относится к экономическим таможенным режимам. Главная цель указанного таможенного режима заключается в создании для отечественных производителей возможности предложить свою продукцию или услуги на внешний рынок по конкурентоспособным ценам, что способствует развитию национальной экономики путем загрузки производственных и перерабатывающих мощностей и увеличения числа рабочих мест.

В мировой практике переработка на таможенной территории является инструментом стимулирования национальных производителей товаров, предоставляющим им преимущества перед производителями из других стран, а также в значительной степени способствует развитию экспорта национальной продукции. Так, на территории стран Европейского Сообщества (далее - ЕС), согласно действующему таможенному праву ЕС, применяется таможенный режим переработки внутри таможенной территории (аналог переработки на таможенной территории), позволяющий европейским перерабатывающим компаниям ввозить товары из третьих стран для их переработки без уплаты ввозных таможенных пошлин с последующим обязательным экспортом продукции переработки.

Стимулирование развития экономического таможенного режима переработки на таможенной территории является одним из основных приоритетных направлений таможенно-тарифной политики на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов, проект которого утвержден на заседании Правительства Российской Федерации 21 февраля 2008 года. Таможенный режим переработки на таможенной территории, подчеркивается в документе, позволяет российским производителям использовать при изготовлении продукции, предназначенной для экспорта, сырье, материалы, комплектующие иностранного производства без уплаты таможенных пошлин и налогов. Это способствует расширению производства за счет использования импортных компонентов и позволяет российским производителям предлагать продукцию на внешнем рынке по конкурентоспособным ценам.

Применение таможенного режима переработки на таможенной территории, согласно действующему таможенному законодательству, регламентировано статьями 173-186 Таможенного кодекса Российской Федерации.

Содержание указанного таможенного режима заключается в использовании ввезенных товаров на таможенной территории в течение установленного срока переработки товара для целей проведения операций по переработке товаров с полным условным освобождением от уплаты таможенных пошлин и налогов при условии вывоза продуктов переработки с таможенной территории Российской Федерации в определенный срок.

Помещение товаров под указанный таможенный режим осуществляется с разрешения таможенного органа путем получения любым заинтересованным российским лицом разрешения на переработку товаров на таможенной территории.

Согласно пункту 2 статьи 174 Таможенного кодекса Российской Федерации (Условия помещения товаров под таможенный режим) переработка на таможенной территории допускается, если таможенные органы могут идентифицировать ввезенные товары в продуктах переработки. В то же время сырьевые товары, используемые в производстве, практически во всех случаях теряют свои индивидуальные характеристики (свойства). Таким образом, обеспечение идентификации для таких товаров, согласно пункту 3 статьи 175 Таможенного кодекса Российской Федерации, может осуществляться путем исследования представленных подробных сведений о сырье, материалах и комплектующих, которые используются в производстве, а также технологии производства продуктов переработки или путем осуществления таможенного контроля во время совершения операций по переработке товаров.

Кроме того, в связи с вступлением в силу с января 2004 года новой редакции Таможенного кодекса Российской Федерации для предприятий, осуществляющих непрерывный производственный цикл производства товаров, появилась абсолютно новая в российской таможенной практике, но используемая в международной практике, возможность применения эквивалентной компенсации (использование в производстве продукции российского сырья вместо иностранного, с последующим ввозом иностранного сырья и придания ему российского статуса). Так, согласно статье 186 Таможенно-

го кодекса Российской Федерации (Эквивалентная компенсация) с разрешения таможенного органа ввезенные товары, помещенные под таможенный режим переработки на таможенной территории, могут быть заменены другими товарами, в том числе российскими, если они совпадают по своему описанию, качеству и техническим характеристикам с ввезенными товарами. Положения данной статьи Таможенного кодекса позволяют осуществлять вывоз продуктов переработки еще до ввоза товаров для переработки при условии наличия разрешения на переработку на таможенной территории. Кроме того, согласно пункту 2 статьи 174 Таможенного кодекса Российской Федерации, в случае применения эквивалентной компенсации не требуется обеспечение идентификации ввезенных товаров в продуктах переработки.

Операции по переработке товаров определены статьей 176 Таможенного кодекса Российской Федерации и включают в себя собственно переработку или обработку товаров, изготовление новых товаров, ремонт товаров, а также переработку товаров, действующих производству товарной продукции. При этом действующим таможенным законодательством не трактуются понятия «собственно переработка» и «изготовление новых товаров», что затрудняет отнесение действий, в которых ввозимые для переработки товары служат сырьем (используются) для изготовления продуктов переработки, при этом теряя в процессе переработки свои индивидуальные характеристики (свойства), к той или иной операции по переработке.

Согласно информации, полученной от ФТС России, по результатам таможенного оформления товаров в таможенном режиме переработки на таможенной территории с 2005 по 2007 год объемы ввоза товаров для переработки на таможенной территории Российской Федерации возросли на 11,5 %, составив в 2007 году 13,4 млн. тонн, при этом стоимость указанных товаров увеличилась на 43,4 %, составив в 2007 году 3,3 млрд. долл. США. Объем вывозимых продуктов переработки в 2007 году увеличился на 9,4 % по сравнению с 2005 годом, составив 9,3 млн. тонн, при этом их стоимость увеличилась на 53,7 %, составив в 2007 году 6,3 млрд. долл. США. Увеличение объемов переработки произошло в основном за счет увеличения объемов переработки газа на таможенной территории.

В проверяемом периоде таможенный режим переработки на таможенной территории использовался в основном предприятиями перерабатывающей промышленности (цветной металлургии и нефтегазового сектора). Их стоимостная доля в общем объеме переработки (сумма стоимостей ввезенных товаров для переработки и вывезенных продуктов переработки) составила в 2005 году 74 % (в том числе доля предприятий алюминиевой промышленности - 58 %, газоперерабатывающих предприятий - 16 %), в 2006 году - 75 % (62 % и 13 %), в 2007 году - 78 % (56 % и 22 %). Таким образом, если доля переработки цветных металлов падала, то доля переработки газа росла.

В объеме переработки сырьевых товаров (сумма объемов ввезенных товаров и вывезенных продуктов переработки), как и по стоимости, существенную долю занимала переработка газа и производство алюминия. В том числе: в 2005 году - 19,7 млн. тонн, или 95 % от общего объема переработки на таможенной территории (при переработке газа - 63 %, производстве алюминия - 32 %); в 2006 году - 98 % (67 % и 31 %); в 2007 году - 97 % (68 % и 29 процентов).

Таможенный режим переработки на таможенной территории применялся и предприятиями легкой и пищевой промышленности. При этом, только 15 % от всех операций по переработке составляли операции по изготовлению и ремонту сложной машино-технической продукции (самолеты, вертолеты, морские и речные суда, оборудование для АЭС и ГЭС).

Согласно статистике ФТС России, основными предприятиями цветной металлургии, осуществляющими переработку на таможенной территории, являлись пред-

приятия алюминиевой промышленности, изготавливающие алюминий и сплавы на его основе путем переработки иностранного давальческого сырья, принадлежащего иностранным собственникам.

Все производство алюминия и глинозема (сырье для изготовления алюминия) на территории Российской Федерации осуществлялось предприятиями, входящими в Объединенную компанию «РУСАЛ» (United Company Rusal) (далее - ОК «РУСАЛ» или Компания). Таким образом, Компания, созданная в результате объединения в марте 2007 года активов российских алюминиевых компаний «Русский алюминий» и СУАЛ с активами компании «Glencore International AG» (Швейцария), стала крупнейшим производителем алюминия в мире. Ежегодный объем производства продукции предприятиями, входящими в ОК «РУСАЛ», по официальным данным, составил около 4 млн. тонн алюминия и 11 млн. тонн глинозема.

Крупнейшими заводами Компании на территории Российской Федерации, изготавливающими первичный алюминий, являлись: Братский (25 % от всего объема производства алюминия в России); Красноярский (24 %); Саяногорский (13 %); Новокузнецкий (8 %) и Иркутский. Также указанные заводы осуществляли в проверяемом периоде изготовление первичного алюминия под таможенным режимом переработки товаров на таможенной территории.

В проверяемом периоде наблюдался устойчивый рост (на 7,2 %) объемов производства отечественными производителями первичного алюминия на фоне снижения объемов экспорта алюминия под таможенными режимами переработки на таможенной территории и переработки вне таможенной территории. Так, в 2005 году предприятиями алюминиевой промышленности произведено 3,7 млн. тонн первичного алюминия (в том числе 2,2 млн. тонн в режиме переработки на таможенной территории, или 60 % от общего объема производства), в 2006 году - 3,8 млн. тонн (2,1 млн. тонн, или 55 %), в 2007 году - 3,97 млн. тонн (2,0 млн. тонн, или 50 %). С 2005 по 2007 год снижение объема производства первичного алюминия в режиме переработки на таможенной территории составило 182,7 тыс. тонн, или 8,5 %. Вывоз первичного алюминия в таможенном режиме экспорта остался в проверяемом периоде без изменения и составлял в среднем 1,2 млн. тонн в год.

Одной из основных проблем отечественного алюминиевого комплекса, как в проверяемом периоде, так и в настоящее время, являлась нехватка российского сырья (глинозема) для производства первичного алюминия. Кроме того, ежегодное увеличение объемов производства первичного алюминия на действующих предприятиях алюминиевой промышленности, а также предстоящий ввод в действие новых производственных мощностей (Бугучанского алюминиевого завода мощностью 600 тыс. тонн алюминия в год и Тайшетского алюминиевого завода мощностью 750 тыс. тонн в год) потребуют дополнительного снабжения отечественных производителей алюминия глиноземом до 2,7 млн. тонн в год. Вместе с тем высокая степень загруженности производственных мощностей, изготавливающих глинозем (от 98-99 %), не позволит им увеличить объемы производства сырья без капитальных вложений в добычу и производство сырья. При существующих объемах производства первичного алюминия российские производители глинозема способны обеспечить предприятия алюминиевой промышленности сырьем только на 43 %, или в среднем до 3,2 млн. тонн год.

Согласно данным ФГУП «Всероссийский институт минерального сырья», балансовые запасы бокситов и нефелиновых руд в России, служащих сырьем для производства глинозема, позволяют обеспечить необходимый уровень производства глинозема для всех алюминиевых заводов страны при условии усовершенствования технологий переработки в глинозем низкокачественного бокситового и нефелинового сырья. Однако отечественные компании не проявляли активного интереса к разработке новых место-

рождений и строительству перерабатывающих комплексов ввиду низкосортности отечественных бокситов и нефелиновых руд, труднопреодолимых препятствий с их добычей (большая глубина залегания), высоких затрат энергии при переработке алюминиевого сырья в глинозем, а также низкой рентабельной отработки.

Ввиду отсутствия достаточного количества российского сырья, требуемого для производства первичного алюминия, недостающее количество компенсировалось за счет иностранного сырья, ввозимого из-за рубежа.

По информации ФГУП «Всероссийский институт минерального сырья», возрастающая потребность в глиноземе Компанией решалась за счет приобретения активов зарубежных производителей указанного сырья, расположенных в Украине, Гвинее, Австралии, Ямайке и в других странах.

Ввоз иностранного глинозема предприятиями алюминиевой промышленности в проверяемом периоде производился в основном для изготовления алюминия в таможенном режиме переработки на таможенной территории. Так, в 2005 году на таможенную территорию Российской Федерации ввезено 4,4 млн. тонн глинозема иностранного производства, в том числе 4,0 млн. тонн - в режиме переработки на таможенной территории (91 % от общего объема импорта), в 2006 году - ввезено 4,2 млн. тонн, в том числе 3,7 млн. тонн - в режиме переработки на таможенной территории (88 %), в 2007 году - 4,65 млн. тонн, в том числе 3,95 млн. тонн - в режиме переработки на таможенной территории (85 процентов).

Согласно информации, полученной в результате анализа грузовых таможенных деклараций на товары, оформленных в таможенном режиме переработки на таможенной территории, установлено, что основная часть объема глинозема (до 70 %), применяемого в таможенном режиме переработки на таможенной территории, ввозилась из стран, где расположены предприятия по производству глинозема, входящие в состав ОК «РУСАЛ» или аффилированные с Компанией.

Как установлено в ходе экспертно-аналитического мероприятия, разгрузка сырья, поступающего в производство в рамках таможенного режима переработки на таможенной территории и имеющего статус иностранного и российского товара, ввиду особенностей технологического процесса осуществлялась производителями алюминия в одни и те же емкости для хранения. Таким образом, фактически происходила эквивалентная компенсация товара.

Проверка организации таможенного оформления и таможенного контроля за применением участниками внешнеэкономической деятельности таможенного режима переработки на таможенной территории в таможенных органах Сибирского и Приволжского таможенных управлений показала, что таможенные органы при выдаче разрешений на переработку на таможенной территории предприятиям, осуществляющим непрерывный производственный цикл переработки сырьевых товаров, не разрешали применение ими эквивалентной компенсации, то есть возможности использования при переработке на таможенной территории российского аналога иностранного сырья. Тем не менее, как показала проверка Красноярской таможни Сибирского таможенного управления в 2008 году, ОАО «РУСАЛ Красноярск» при изготовлении алюминия в режиме переработки на таможенной территории в производственном процессе фактически использовалось как иностранное, так и российское сырье. Таким образом, указанным обществом фактически применялась эквивалентная компенсация, которая не предусматривалась условиями выданных разрешений на переработку. При этом должностные лица Красноярской таможни в ходе проведения проверок применения таможенного режима переработки на таможенной территории нарушений на указанном предприятии не выявили.

Невозможность выдачи разрешений на переработку товаров на таможенной территории с применением эквивалентной компенсации объяснялась должностными лицами Красноярской таможни декларативным характером статьи 186 Таможенного кодекса Российской Федерации и отсутствием разъяснений, доведенных нормативными документами, о порядке приобретения ввозимыми иностранными товарами статуса эквивалентных (российских) товаров. В то же время Таможенный кодекс Российской Федерации является законом прямого действия, и положения указанной статьи не предусматривают издание дополнительных подзаконных актов и разъяснений от вышестоящих таможенных органов.

Вместе с тем не все таможенные органы Сибирского таможенного управления отказывали переработчикам в применении эквивалентной компенсации сырьевых товаров в процессе производства. Так, Хакасская таможня, согласно данным разрешений на переработку на таможенной территории, действовавших в проверяемом периоде, разрешала ОАО «РУСАЛ Саяногорский алюминиевый завод» при производстве алюминия и сплавов на его основе применение эквивалентной компенсации.

Кроме того, выданные Красноярской таможней ОАО «РУСАЛ Красноярск» разрешения на переработку товаров на таможенной территории содержали некоторые противоречия по применению в переработке российского и иностранного сырья. Так, пунктом 8 разрешений (способ идентификации ввезенных товаров в продуктах переработки и отходах) предусматривалось, что иностранный глинозем от любого поставщика, поступающий в переработку и одновременно используемый вне режима переработки для изготовления алюминия и его сплавов, и российский глинозем должны соответствовать маркам ГО или ГОО. В то же время применение эквивалентной компенсации ОАО «РУСАЛ Красноярск» в данных разрешениях Красноярской таможней не разрешалось (пункт 9 разрешений).

Также Красноярской таможней не осуществлялся контроль за качеством поступающего на ОАО «РУСАЛ Красноярск» в режиме переработки на таможенной территории иностранного сырья до его смешивания в производственном процессе с сырьем российского происхождения.

Анализ практики применения таможенного режима переработки на таможенной территории на основе имеющихся материалов проверок показывает, что его преимуществами пользовались в основном в алюминиевой отрасли (ОК «РУСАЛ») и в нефтегазовом комплексе (ООО «Оренбурггазпром», ООО «Сервисно-промышленная компания», ООО «Оренсал»). При этом, как показали проверки, основными выгодоприобретателями являлись не российские производители, а офшорные иностранные фирмы, являющиеся владельцами сырья и заказчиками переработки.

Так, в рамках применения таможенного режима переработки на таможенной территории ОК «РУСАЛ» использовалась своеобразная схема «внешнего толлинга», где в роли заявителя указанного таможенного режима выступали подконтрольные Компании заводы, непосредственно осуществляющие переработку, а в роли заказчика переработки и владельца сырья - офшорные иностранные фирмы («Wainfleet-Alumina, Sociedade Unipessoal, Lda» (Португалия), «RS International GmbH» (Швейцария), «Rual trade limited» (Британские Виргинские острова), официально не входящие в Компанию, но, по косвенным признакам, являющиеся подконтрольными владельцам Компании и осуществляющие функции промежуточного звена между производителями сырья и переработчиками, входящими в ОК «РУСАЛ».

Как результат - применение схемы «внешнего толлинга» в рамках действия таможенного режима переработки на таможенной территории позволяло получать иностранной

офшорной компании основную часть прибыли от реализации на экспорт продукции, произведенной российскими компаниями в режиме переработки на таможенной территории.

Сущность схемы «внешнего толлинга» или хозяйственных операций с использованием давальческого иностранного сырья заключалась в передаче иностранной офшорной компанией российскому заводу-производителю ввезенных из-за рубежа сырья и материалов на переработку без перехода права собственности на ввезенный и полученный в процессе переработки товар к предприятию-переработчику.

При использовании такой схемы российские перерабатывающие заводы оказывали иностранному владельцу сырья услуги по его переработке и возвращали полученную после переработки готовую продукцию владельцу сырья для дальнейшей реализации на внешнем рынке. По договору переработки иностранная компания-давальец, являющаяся собственником сырья, возмещала стоимость затрат по переработке российским заводам-производителям. Рентабельность работы завода при реализации услуг по переработке составляла в среднем 22,5 %. По материалам проверок Красноярского алюминиевого завода в 2005 году доходы от реализации услуг по переработке российских и иностранных компаний составили 8128 млн. рублей, себестоимость услуг - 6861 млн. рублей. В то же время при реализации готовой продукции, произведенной российскими заводами из приобретенного в собственность сырья, рентабельность возрастала до 70 %. По материалам проверок Красноярского алюминиевого завода, в 2005 году доходы от реализации собственной продукции на внутреннем и внешнем рынке составили 19612 млн. рублей, себестоимость - 11470 млн. рублей. С суммы прибыли, полученной заводами, поступают налоги как в федеральный бюджет, так и региональные бюджеты в соответствующем соотношении. Таким образом, при применении таможенного режима переработки на таможенной территории с использованием механизма «внешнего толлинга» основная доля прибыли от реализации произведенной заводами продукции поступает в офшорную компанию - собственнику ввозимого сырья и вывозимой готовой продукции. При реализации на внешнем рынке одной тонны готовой продукции прибыль составляет до 1000 долл. США. По материалам проверки Красноярской таможни, в 2008 году разность между стоимостью вывезенной продукции переработки (1,6 млн. тонн), определенной в соответствии со среднемесячными ценовыми котировками Лондонской биржи металлов (далее - ЛБМ) на реализацию алюминия, и стоимостью, задекларированной при ее вывозе, включающей в себя стоимость сырья и стоимость переработки, составила в проверяемом периоде (2005-2007 годы) 1570 млн. долл. США (расчетно). Такая значительная сумма прибыли формируется ввиду низкой затратной составляющей стоимости услуг российских заводов, осуществляющих переработку, ввиду дешевых природных, энергетических и трудовых ресурсов. Основа затратной составляющей при изготовлении алюминия - затраты на электроэнергию, доля которой в структуре себестоимости продукции составляла 23 %. Заводами, производящими алюминий, потребляется, как правило, до 80 % от всей электроэнергии, вырабатываемой прилежащими гидроэлектростанциями. Стоимость 1 кВт. ч составляет для заводов по льготным ценам от 30 до 35 копеек. Исходя из того, что на заводах ОК «РУСАЛ» ежегодно вырабатывается около 2 млн. тонн готовой продукции из алюминия с применением схемы «внешнего толлинга», ежегодная прибыль, получаемая собственниками сырья через офшорные зоны, составляет 2 млрд. долл. США (расчетно). Ежегодное недополучение доходов консолидированной бюджетной системы Российской Федерации по налогу на прибыль при использовании указанной схемы составляет 480 млн. долл. США (расчетно) или 11,5 млрд. рублей. Следует отметить, что заводы-переработчики ежегодно получают из федерального бюджета возмещения НДС, причем сумма получаемых заводами возмещений превышает сумму уплачиваемых

в федеральный бюджет налоговых платежей. Из материалов отчета, утвержденного Коллегией Счетной палаты Российской Федерации в феврале 2007 года, следует, что сумма НДС за период 2005 год - 9 месяцев 2006 года, возмещенная из федерального бюджета Красноярскому и Братскому алюминиевым заводам, на 822 млн. рублей превысила сумму поступлений в федеральный бюджет от этих заводов.

Как показало экспертно-аналитическое мероприятие, производство алюминия является экологически вредным процессом, негативно сказывающимся на окружающей среде и экологической обстановке в регионе производства. При производстве алюминия образуется большое количество твердых, жидких и газообразных загрязняющих веществ, а также опасных отходов, попадающих в окружающую среду.

Согласно данным Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, заявленные ОАО «РУСАЛ Красноярск» и ОАО «РУСАЛ Братск» объемы загрязняющих выбросов в атмосферу в проверяемом периоде составили 457,5 тыс. тонн. Кроме того, в результате производства первичного алюминия на указанных заводах образовалось 844,8 тыс. тонн отходов, имеющих с 1 по 5 уровень опасности. Платежи за негативное воздействие на окружающую среду, оплаченные производителями в консолидированный бюджет Российской Федерации, составили 742,4 млн. рублей, или менее 0,5 % от стоимости произведенной указанными заводами в режиме переработки продукции.

В то же время, согласно данным разрешениям на переработку товаров на таможенной территории (пункт 6 разрешений - производственные потери), выданным таможенными органами ОАО «РУСАЛ Красноярск» и ОАО «РУСАЛ Братск», при производстве 1 тонны алюминия образуется в среднем до 1,4 тонны газообразного продукта, содержащего диоксид и оксид углерода. Учитывая объемы произведенного указанными заводами с 2005 по 2007 год алюминия (5,8 млн. тонн, в том числе 4,0 млн. тонн - в режиме переработки), расчетный объем выброса газообразного продукта, содержащего диоксид и оксид углерода, в атмосферу приблизительно составил в указанном периоде 8,1 млн. тонн. Это в 16,2 раза превысило фактически заявленные указанными заводами объемы выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, по которым уплачивались платежи за негативное воздействие на окружающую среду. Заявление недостоверных сведений об образовании загрязняющих веществ в результате производственной деятельности приводит к снижению уплачиваемых производителями алюминия платежей за негативное воздействие на окружающую среду, что отрицательно сказывается на неналоговых доходах консолидированной бюджетной системы Российской Федерации.

Учитывая значительное расхождение сведений об образовании загрязняющих газообразных продуктов в разрешениях на переработку, выданных производителям алюминия, с отчетными данными Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, необходимо провести проверку по уточнению фактического количества выбросов ОАО «РУСАЛ Красноярск», ОАО «РУСАЛ Братск» и другими аналогичными предприятиями загрязняющих веществ, в том числе диоксида и оксида углерода, в атмосферу.

Аналогично режим переработки на таможенной территории в значительных объемах применялся и при переработке газа природного газообразного (сырого) и конденсата газообразного природного нестабильного, добываемого на Карачаганакском нефтегазоконденсатном месторождении Республики Казахстан, в газ природный газообразный (сухой отбензиненный), газ углеводородный сжиженный и конденсат газовый стабилизированный.

В период с 2005 по 2007 год переработку газа на таможенной территории осуществляло ООО «Оренбурггазпром». Заявителем таможенного режима переработки выступали

ООО «Оренсал» (режим применялся в 2005 году), ООО «Сервисно-промышленная компания» (с 2005 по 2007 год). При этом собственниками газа Карачаганакского нефтегазо-конденсатного месторождения Республики Казахстан выступали офшорные компании («Primavera Trading S.A.» и «Bradley Enterprises Limited»), зарегистрированные на Британских Виргинских островах и острове Мэн, соответственно.

Начиная с 2007 года, заявителем таможенного режима переработки на таможенной территории стал выступать сам переработчик газа - ООО «Оренбурггазпром», который на основании прямых договоров с собственником сырья - резидентом Республики Казахстан ТОО «Казросгаз», осуществлял переработку на таможенной территории газа природного в сухой отбензиненный и сжиженный газы.

Необходимо отметить, что 3 октября 2006 года в г. Уральске между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан подписано соглашение о сотрудничестве в создании хозяйствующего общества на базе Оренбургского газоперерабатывающего завода (далее - Соглашение). Соглашением предполагается создание совместного предприятия с регистрацией на территории Российской Федерации, деятельность которого будет направлена на реализацию долгосрочных коммерческих контрактов, предусматривающих закупку и переработку на мощностях совместного предприятия сырого газа, добытого на Карачаганакском месторождении, с последующей реализацией продуктов переработки на рынке Республики Казахстан или их экспорта через единый экспортный канал ОАО «Газпром». Согласно Соглашению прибыль от продажи реализованного в результате переработки газа должна поступать как компаниям российской, так и казахстанской стороны с соответствующей уплатой налогов.

Вместе с тем, как установлено экспертно-аналитическим мероприятием, с момента подписания Соглашения (октябрь 2006 года) и до настоящего времени (июнь 2008 года) ООО «Оренбурггазпром» осуществляется переработка давальческого газа, собственником которого является резидент Республики Казахстан ТОО «Казросгаз», а не совместное хозяйствующее общество, создание которого предусмотрено Соглашением. Следовательно, основная часть прибыли при экспорте на мировые рынки продукции, произведенной в режиме переработки на таможенной территории Российской Федерации, продолжает формироваться у владельцев указанной казахстанской компании.

Как следует из материалов проверки ООО «Оренбурггазпром», проведенной Счетной палатой Российской Федерации в 2006 году, рентабельность производства от реализации услуг по переработке газа значительно ниже рентабельности производства и продажи собственного переработанного газа. Так, в 2005 году прибыль от реализации собственного газа ООО «Оренбурггазпром» составила 4350,3 млн. рублей при выручке от реализации в 13085,2 млн. рублей. Таким образом, средняя цена реализации составила 755,1 рубля за одну тысячу кубических метров газа, или 27 долл. США. В то же время прибыль от оказания услуг по переработке газа сторонним организациям составила лишь 201,3 млн. рублей при себестоимости услуг в 2153,6 млн. рублей. Следовательно, рентабельность производства при реализации собственного газа составила 50 %, а при реализации услуг по переработке сторонним организациям - 9,3 %. При реализации произведенного в режиме переработки на таможенной территории газа по средней сложившейся цене реализации (755,1 рубля за одну тысячу кубических метров газа) прибыль ООО «Оренбурггазпром» могла составить только за 2005 год не менее 1905,74 млн. рублей, что могло привести к увеличению налоговых отчислений в консолидированную бюджетную систему Российской Федерации на сумму в 457,4 млн. рублей.

При реализации газа, произведенного в режиме переработки на таможенной территории, по ценам мирового рынка, что и осуществлялось офшорными компаниями и казахстанским товариществом «Казросгаз», рентабельность производства газа на ОАО

«Оренбурггазпром» многократно возрастает (до 342 %) по сравнению с рентабельностью производства при реализации газа по внутренним ценам. Таким образом, используя схему «внешнего толлинга» в рамках таможенного режима переработки на таможенной территории, иностранным компаниям удалось вывести за пределы Российской Федерации, в том числе в офшор, в 2005-2007 годах порядка 52,3 млрд. рублей (расчетно) прибыли при реализации на мировых рынках продукции переработки газа (газа сухого отбензиненного), поступающего с Карачаганакского месторождения Республики Казахстан. Выпадение доходов консолидированного бюджета в 2005, 2006 и 2007 годах составило 3,3 млрд. рублей, 4,3 млрд. рублей и 5,0 млрд. рублей, соответственно.

Выводы

1. Практика применения экономического таможенного режима переработки на таможенной территории предприятиями, изготавливающими первичный алюминий и газ, показывает, что фактический механизм его применения не в полной мере отвечает интересам развития отечественных производителей и целям, первоначально заложенным и преследуемым при создании и применении указанного экономического таможенного режима. В результате использования этого механизма вместо стимулирования развития российских производителей, создания для них условий, повышающих конкурентоспособность их экспортной продукции, повышения рентабельности производства и, как следствие, увеличения объема налоговых поступлений в консолидированную бюджетную систему Российской Федерации происходило существенное обогащение владельцев иностранных офшорных компаний за счет использования на территории Российской Федерации дешевых природных, энергетических и трудовых ресурсов, при этом оказывалось существенное негативное воздействие на окружающую среду в результате производственного процесса.

Изготовление алюминия в режиме переработки на таможенной территории осуществлялось заводами, подконтрольными Компании, где основными поставщиками глинозема являлись офшорные компании, отправляющие сырье для переработки с иностранных заводов, также входящих в структуру ОК «РУСАЛ». Исходя из этого можно предположить, что офшорные компании являлись аффилированными Компании, управлялись ее владельцами и служили для вывода основной доли прибыли, получаемой при реализации переработки алюминия на экспорт, за рубеж без соответствующего налогообложения.

Ежегодная прибыль, получаемая иностранными компаниями с использованием офшоров при применении схемы «внешнего толлинга», при изготовлении алюминия составляла примерно 2 млрд. долл. США (расчетно). При этом ежегодное выпадение доходов консолидированной бюджетной системы Российской Федерации по налогу на прибыль составляло около 480 млн. долл. США (расчетно), или 11,5 млрд. рублей.

Аналогично вышеуказанному основная часть прибыли при реализации на экспорт газа, переработанного на таможенной территории российскими заводами с использованием схемы «внешнего толлинга» в рамках применения таможенного режима переработки на таможенной территории, поступала владельцам иностранных компаний, в том числе офшорных, являющихся владельцами перерабатываемого газа и зарегистрированных на Британских Виргинских островах и острове Мэн.

При использовании указанной схемы при переработке газа ежегодная прибыль иностранных компаний, выведенная за рубеж, в том числе в офшор, в результате реализации на мировых рынках переработанного на таможенной территории Российской Федерации газа сухого отбензиненного составила: в 2005 году - 13,8 млрд. рублей, в 2006 году - 17,8 млрд. рублей и в 2007 году - 20,7 млрд. рублей. Выпадение доходов

консолидированного бюджета составило: в 2005 году - 3,3 млрд. рублей, в 2006 году - 4,3 млрд. рублей и в 2007 году - 5,0 млрд. рублей.

В результате затягивания реализации положений Соглашения основными выгодоприобретателями являются иностранные компании.

Таким образом, механизм практической реализации применения экономического таможенного режима переработки на таможенной территории недостаточно эффективен для российских производителей и российской экономики в целом, так как позволяет применять владельцами российских предприятий-переработчиков схему «внешнего толлинга», при которой основная часть прибыли при реализации экспортной продукции выводится из-под налогообложения в Российской Федерации, что приводит к значительным недопоступлениям в доходную часть консолидированного бюджета в виде налога на прибыль. Следовательно, законодательство в области применения таможенного режима переработки на таможенной территории требует дальнейшего совершенствования с целью защиты интересов экономики Российской Федерации и российских производителей.

2. Оренбургской таможней Приволжского таможенного управления, а также Красноярской и другими таможнями Сибирского таможенного управления (за исключением Хакасской таможни) выдавались разрешения на переработку на таможенной территории с заведомо неисполнимыми для предприятий с непрерывным производственным циклом условиями применения таможенного режима.

Указанными таможенными органами выдача разрешений для производства алюминия и переработки газа осуществлялась без учета фактических условий переработки товаров, технологии производства и его непрерывности, замены ввозимых товаров в процессе переработки российскими компаниями. Данными таможенными органами при выдаче указанных разрешений на переработку не разрешалась эквивалентная компенсация, установленная для российских производителей статьей 186 Таможенного кодекса Российской Федерации, вступившего в силу с января 2004 года.

3. Как показало экспертно-аналитическое мероприятие, количество двуоксида углерода, образующейся в результате производства алюминия и заявленное ОАО «РУСАЛ Красноярск», в разрешениях на переработку товаров на таможенной территории, значительно (в 16,2 раза) превышало указанное количество выбросов в атмосферу, за которое заводом уплачивались платежи за негативное воздействие на окружающую среду.

Анализ эффективности применения таможенного режима переработки вне таможенной территории

Таможенный режим переработки вне таможенной территории представляет собой экономический таможенный режим, при котором товары вывозятся с таможенной территории Российской Федерации на определенный срок для целей проведения ремонта или операций по переработке товаров с частичным освобождением от уплаты таможенных пошлин, налогов при условии ввоза продуктов переработки на таможенную территорию Российской Федерации в установленный срок.

В части, касающейся экономических аспектов, таможенный режим переработки вне таможенной территории представляет собой льготный режим в отношении продуктов переработки, поскольку при их ввозе на территорию страны уменьшается налогооблагаемая база, обложению подлежит лишь та добавленная стоимость, которая образовалась в результате осуществления производственных процессов по переработке за рубежом.

Как и прочие экономические таможенные режимы, режим переработки вне таможенной территории введен в целях стимулирования развития национальной экономики при осуществлении внешнеторговой деятельности и обеспечения условий эффективной интеграции экономики Российской Федерации в мировую экономику.

Основными экономическими предпосылками применения данного режима являются отсутствие технологической возможности переработки или ремонта товаров на территории Российской Федерации, а также сокращение производственных затрат отечественных производителей и, соответственно, повышение конкурентоспособности их продукции, в условиях экономической нецелесообразности применения определенных операций на российских предприятиях.

Правовые основы действия таможенного режима переработки вне таможенной территории определены Таможенным кодексом Российской Федерации. Товары могут быть помещены под режим переработки вне таможенной территории при соблюдении определенных условий, основными из которых являются наличие разрешения таможенного органа и возможность идентификации вывезенных товаров в продуктах их переработки.

Разрешение на переработку выдается таможенным органом по результатам проверки представленных заявителем сведений, перечень которых законодательно определен, и подтверждающих их документов. Отказ таможенного органа в выдаче разрешения на переработку возможен только при несоблюдении условий таможенного режима, непредставлении установленных сведений об операциях по переработке и товарах, а также в случае принятия решения об отказе в согласовании заявленных нормы выхода продуктов переработки и срока переработки товаров.

Приемлемость заявленного участником ВЭД способа идентификации товаров для переработки в продуктах переработки из перечня, определенных Таможенным кодексом Российской Федерации, устанавливается таможенным органом с учетом характера товаров и осуществляемых операций по переработке товаров.

Операции по переработке товаров при таможенном режиме переработки вне таможенной территории включают собственно переработку и обработку товаров, изготовление новых товаров, в том числе монтаж и сборку, а также ремонт и восстановление потребительских свойств.

В целях реализации положений Таможенного кодекса Российской Федерации и совершенствования порядка проведения таможенными органами таможенных процедур, таможенного контроля и упорядочения действий должностных лиц при использовании режима переработки вне таможенной территории ГТК России, затем ФТС России были изданы ведомственные нормативные акты.

С 15 июля 2008 года вступает в силу инструкция о совершении отдельных таможенных операций при использовании таможенного режима переработки вне таможенной территории, утвержденная приказом ФТС России от 14 марта 2008 года № 267.

Как установлено по результатам экспертно-аналитического мероприятия, в ведомственных нормативных документах отсутствует четкая регламентация по наиболее проблемным вопросам применения режима переработки вне таможенной территории в части идентификации товаров в продуктах переработки. Так, не определен порядок применения документального способа идентификации, в том числе возможный перечень документов, представляемых в качестве документального подтверждения в таможенные органы.

Применение российскими организациями режима переработки вне таможенной территории в 2005-2007 годах характеризуется следующими данными.

В течение 2005-2007 годов наблюдается рост объемов и стоимости товаров, помещенных под данный режим. Так, в 2007 году вес товаров, помещенных под таможенный режим переработки вне таможенной территории, в сравнении с 2005 годом возрос на 40 %, а их стоимость - на 53 %. Однако рост физических и стоимостных показателей режима не сопровождался увеличением поступлений таможенных платежей, которых в 2007 году было уплачено 1177,6 млн. рублей, или на 1,7 % меньше, чем в 2005 году. При этом на 2007 год приходится значительная сумма задолженности по уплате тамо-

женных платежей участников ВЭД, применяющих режим переработки вне таможенной территории, которая к 1 мая 2008 года составила 1067,9 млн. рублей.

Анализ статистической информации, представленной ФТС России, показал, что основная доля товаров, оформленных в режиме переработки вне таможенной территории, приходится на операции по переработке сырьевых товаров, представляющие собой собственно переработку, при которой товары полностью утрачивают индивидуальные признаки, и обработку товаров (далее - сырьевые товары) от 96,7 % в 2005 году до 85,7 % в 2006 году.

При этом наблюдался устойчивый рост объемов оформления сырьевых товаров как в стоимостном, так и в количественном выражении. В 2006 году в сравнении с предыдущим годом стоимость сырьевых товаров увеличилась на 7,5 %, а в 2007 году - на 9,8 %. Общая стоимость таких товаров, оформленных в данном режиме, в 2007 году составила 611280,6 тыс. долл. США (вывезенных - 214601,2 тыс. долл. США, ввезенных - 396679,4 тыс. долл. США).

Рост объемов оформления сырьевых товаров в весовом отношении составил в 2006 году 0,6 %, а в 2007 году - 20,6 %. Вес сырьевых товаров, оформленных в режиме переработки вне таможенной территории в 2007 году, составил 816,6 тыс. тонн (вывезено - 405,9 тыс. тонн, ввезено - 410,7 тыс. тонн).

В режиме переработки вне таможенной территории для совершения операций по переработке (за исключением ремонта) в течение 2005-2007 годов вывозились товары различных групп товарной номенклатуры Российской Федерации (далее - ТН ВЭД России), в частности, фрукты и орехи, руды и шлаки, топливо минеральное, нефть, драгоценные металлы и камни, рыба и ракообразные и другие.

В общем объеме оформленных в режиме переработки вне таможенной территории сырьевых товаров основная доля приходилась на товары, классифицируемые в группе 72 ТН ВЭД России «Черные металлы». В 2005 году было помещено под данный режим 272,5 тыс. тонн этих товаров, (вывезены товары весом 182,7 тыс. тонн, ввезены продукты переработки весом 89,8 тыс. тонн). Существенная разница в объемах вывезенного сырья и ввезенных продуктов переработки объясняется различными сроками действия разрешений на переработку и сроками переработки товаров.

В 2006 году количество вывезенного сырья и ввезенных продуктов переработки выросло более чем в 2 раза и составило 548,7 тыс. тонн (вывезено - 367,7 тыс. тонн, ввезено - 181 тыс. тонн).

В 2007 году рост объемов оформления этих товаров в сравнении с 2006 годом составил 33,8 % (всего 734,1 тыс. тонн товаров: вывезено сырье весом 367,5 тыс. тонн, ввезены продукты переработки весом 366,6 тыс. тонн).

Данная статистика объясняется тем, что в 2006-2007 годах цена на никель на мировых рынках достигла исторического максимума, в связи с чем резко возрос спрос на никельсодержащие лома и отходы.

Следует отметить, что темпы роста стоимости этих товаров значительно ниже темпов роста объемов товаров: в 2005 году их статистическая стоимость составляла 185240,2 тыс. долл. США, в 2006 году - возросла на 19,2 % и составила 220793,2 тыс. долл. США, в 2007 году - возросла на 26,1 % и составила 278356,9 тыс. долл. США.

При этом, по информации Минэкономразвития России, средние цены на рынках черного проката (в частности, на средне-толстый листовой прокат) в 2007 году в сравнении с 2006 годом возросли более чем на 38 %. Положительная динамика наблюдается и в 2008 году.

Таможенные платежи и налоги при вывозе этой категории сырья и ввозе продуктов переработки составили в 2005 году 315,3 млн. рублей, в 2006 году - 248,8 млн. рублей, в 2007 году - 356,7 млн. рублей.

Второе место по объемам и стоимости помещенного под режим переработки вне таможенной территории товара приходится на группу 76 ТН ВЭД России «Алюминий и изделия из него».

Следует отметить, что объемы товаров, помещенных под данный таможенный режим, имели отрицательную динамику. Так, в 2005 году помещено под режим переработки 98,3 тыс. тонн, в 2006 году - 85,2 тыс. тонн, или на 13,3 % меньше, в 2007 году - 73,4 тыс. тонн, или на 13,8 % меньше.

Таможенные платежи в федеральный бюджет в результате переработки алюминиевого сырья за рубежом также имели тенденцию к уменьшению: в 2005 году - 489,0 млн. рублей, в 2006 году - 426,7 млн. рублей, или на 12,7 % меньше, в 2007 году - 404,4 млн. рублей, или на 5,2 % меньше.

В течение исследуемого периода в числе наиболее востребованных были товары, классифицируемые в группе 74 ТН ВЭД России «Медь и изделия из нее»: вывозились на переработку отходы меди рафинированной и ввозились катоды из меди рафинированной, плиты, листы из меди рафинированной и прочие изделия. По стоимостным показателям в группу лидирующих входили товары, классифицируемые в группе 81 ТН ВЭД России (вывозились в основном титановые листы, прутки, проволока и ввозились прочие титановые пруты, листы, полосы или ленты и фольга).

Проверки Счетной палаты Российской Федерации, проведенные в 2005-2007 годах в ряде региональных таможенных управлений ФТС России по вопросам соблюдения таможенными органами условий помещения сырьевых товаров под таможенный режим переработки вне таможенной территории и эффективности их деятельности по таможенному оформлению и таможенному контролю за перемещением этих товаров, показали, что основной проблемой при помещении сырьевых товаров под данный таможенный режим является идентификация вывезенных товаров (в основном отходов и лома металлов, металлов в первичных формах) в продуктах переработки.

Из числа способов идентификации, предусмотренных статьей 199 Таможенного кодекса Российской Федерации, при применении собственно переработки товаров приемлемы сопоставление результатов исследования предварительно взятых проб вывозимых товаров и продуктов их переработки и документальное подтверждение, свидетельствующее, что операциям по переработке подвергались вывезенные товары.

Иные способы идентификации вывезенных товаров в продуктах переработки в указанных случаях переработки неприменимы в связи с тем, что сырьевые товары полностью потребляются в процессе переработки.

Участниками ВЭД при подаче в таможенные органы заявлений о выдаче разрешений на переработку товаров вне таможенной территории сырьевых товаров наиболее часто заявляется документальный способ.

Действующим законодательством не определен порядок применения документального способа идентификации, в том числе перечень документов, которые могут представляться в таможенные органы в качестве документального подтверждения.

В то же время, учитывая, что переработка сырьевых товаров, как правило, осуществляется посредством использования непрерывного технологического процесса, при котором неотвратно происходит смешивание различных партий сырья, а также утрачиваются индивидуальные признаки вывозимых товаров, использование способов идентификации, установленных статьей 199 Таможенного кодекса Российской Федерации, как в отдельности, так и в совокупности, в большинстве случаев не позволяет таможен-

ным органам сделать однозначный вывод о том, что ввозимые в качестве продуктов переработки товары произведены из ранее вывезенного российского сырья.

Тем самым не соблюдается законодательно установленное условие помещения товаров под данный таможенный режим, и, соответственно, неправомерна выдача разрешений на переработку таких товаров вне таможенной территории и осуществление операций по их переработке за рубежом.

Как свидетельствуют материалы проверок Счетной палаты Российской Федерации, невозможность идентификации вывезенных сырьевых товаров в продуктах переработки способствует уклонению недобросовестных участников ВЭД от уплаты таможенных платежей при вывозе российских сырьевых товаров и ввозе иностранных изделий под видом продуктов их переработки путем использования предусмотренного условиями таможенного режима освобождения от уплаты таможенных платежей.

Выданные таможенными органами разрешения на переработку сырьевых товаров впоследствии зачастую отменяются вышестоящими таможенными органами в порядке ведомственного контроля в соответствии со статьей 412 Таможенного кодекса Российской Федерации, однако предъявленные к уплате в связи с отменой льгот таможенные платежи в большинстве случаев фактически безнадежны к взысканию.

Особенно распространены подобные схемы в отношении отходов и лома нержавеющей стали с целью ввоза под видом их переработки различных изделий из коррозионностойкой стали (проката, профилей и прочей сталелитейной продукции).

Наиболее активно участниками ВЭД использовался режим переработки вне таможенной территории в отношении сырьевых товаров (металлов в первичных формах, лома и отходов черных металлов) в зоне ответственности Северо-Западного (далее - СЗТУ) и Центрального (далее - ЦТУ) таможенных управлений.

В то же время из восьми организаций, которым таможенными органами СЗТУ в 2005-2006 годах было предоставлено право переработки вне таможенной территории лома металлов и металлов в первичных формах, четыре организации, как было установлено по материалам проверок самих таможенных органов, Счетной палатой Российской Федерации и результатам совместных мероприятий Генеральной прокуратуры Российской Федерации и таможенных органов, использовали льготные условия режима в качестве схемы уклонения от таможенных платежей.

В отношении ООО «Балтметаллимпекс» и ООО «Дельта», осуществлявшими деятельность в Санкт-Петербургской и Псковской таможнях, разрешения на переработку были отменены СЗТУ в первую очередь в связи с несоблюдением таможенного законодательства в части возможности идентификации вывезенных товаров в ввезенных продуктах переработки. Отмена этих разрешений позволила предотвратить ущерб федеральному бюджету в виде освобождений от уплаты таможенных платежей в сумме порядка 1800 млн. рублей (расчетно).

Следует отметить, что судебная практика в данном вопросе складывается не в пользу таможенного органа и, соответственно, федерального бюджета.

Так, решение СЗТУ об отмене решения Псковской таможни о выдаче ООО «Дельта» разрешения на переработку и требование об уплате таможенных платежей на сумму 8,3 млн. рублей признаны не соответствующими таможенному законодательству в судебном порядке. Всего по СЗТУ оспорено участниками ВЭД предъявленных платежей по режиму переработки вне таможенной территории в сумме 157,1 млн. рублей.

Задолженность участников ВЭД перед федеральным бюджетом в зоне ответственности СЗТУ по итогам проверок соблюдения таможенного законодательства при помещении сырьевых товаров в соответствии с таможенным режимом переработки вне таможенной территории по состоянию на 1 мая 2008 года составила 412,4 млн. рублей.

Согласно информации СЗТУ, по результатам проведенных мероприятий Северо-Западной оперативной таможней совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации в 2007 году была выявлена схема незаконного вывоза с территории Российской Федерации никельсодержащего сырья и ввоза под видом продуктов переработки изделий из нержавеющей стали с целью уклонения от таможенных платежей с участием ООО «Альфа-Металл», ООО «Дельта» и ООО «Балтметаллимпекс». Ранее уголовные дела были заведены и в отношении ООО «Юсида».

Насколько проблемно применение установленных Таможенным кодексом Российской Федерации способов идентификации можно проиллюстрировать на следующем примере.

ФТС России совместно с СЗТУ при содействии Центрального экспертно-криминалистического таможенного управления (далее - ЦЭКТУ) был выявлен факт неправомерной выдачи Челябинской таможней разрешения на переработку вне таможенной территории ЗАО «Эксим» металлургического ферроникеля с целью производства никеля нелегированного.

Разрешение было выдано с учетом заключения экспертно-криминалистической службы регионального филиала ЦЭКТУ (г. Екатеринбург) о возможности идентификации ферроникеля и продуктов его переработки на основании данных химического анализа. В то же время, согласно заключению ЦЭКТУ, проведенному в ходе проверки по инициативе ФТС России, идентификация ферроникеля в продуктах его переработки, осуществляемой по технологической схеме, представленной в данном разрешении, инструментальными методами физико-химического анализа не возможна.

На основании заключения ЦЭКТУ решение Челябинской таможни о выдаче разрешения на переработку товаров ЗАО «Эксим» было признано неправомерным и отменено Уральским таможенным управлением в порядке ведомственного контроля.

В течение действия разрешения в 2005-2006 годах ЗАО «Эксим» были оформлены в режиме переработки вне таможенной территории товары весом 5,6 тыс. тонн, стоимость которых составила 31,5 млн. долл. США. На момент проведения данного мероприятия задолженность ЗАО «Эксим» перед федеральным бюджетом составляет 195,2 млн. рублей.

Таким образом, помимо проблемы идентификации вывозимых товаров в продуктах переработки неразрешенной является проблема отсутствия законодательно определенных экспертных организаций, обладающих специфическими знаниями, необходимыми при выдаче соответствующих заключений, лежащих в основу предоставления разрешений на переработку участникам ВЭД и значительных сумм льгот по уплате таможенных платежей.

Контроль таможенных органов за соблюдением участниками внешнеэкономической деятельности требований и условий режима переработки вне таможенной территории как на стадии выдачи разрешения, так и в период действия режима переработки зачастую осуществлялся не эффективно.

Одно из основных нарушений таможенными органами порядка выдачи разрешений на переработку товаров вне таможенной территории сырьевых товаров, наряду с необеспечением возможности идентификации, - согласование норм выхода продуктов переработки без осуществления должного контроля.

Так, Подольской и Псковской таможнями в нарушение таможенного законодательства принимались нормы выхода продуктов переработки с учетом заключений экспертных организаций, рассчитанных не на основе фактических условий и технологических процессов заводов-переработчиков, не учитывался фактор неоднородности лома, в связи с чем содержание основного элемента в нем не является постоянным.

При таможенном оформлении и таможенном контроле как вывозимого сырья, так и ввозимых продуктов переработки в нарушение инструктивных и распорядительных доку-

ментов ФТС России этими таможенными органами не были приняты меры по обеспечению указанных в разрешении методов идентификации сырья и продуктов переработки, не обеспечена документальная проверка сведений, указанных в грузовых таможенных декларациях, контроль за достоверностью заявленного химического состава сырья и продуктов переработки, соблюдением участниками ВЭД условий контрактов на переработку сырья.

Следует отметить, что участники ВЭД, которым Подольской таможней предоставлены разрешения на применение режима переработки вне таможенной территории, осуществляли деятельность по организации переработки сырья в изделия из легированной стали по договорам комиссии. Однако Подольская таможня не запрашивала договоры комиссии и не имела сведений об организациях - заказчиках переработки.

ФТС России и ЦТУ в ноябре-декабре 2005 года в Подольской таможне были проведены проверки соблюдения таможенного законодательства при выдаче и исполнении разрешений на переработку вне таможенной территории, по результатам которых было установлено, что выдача разрешений на переработку вне таможенной территории осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, условия таможенного режима соблюдаются.

В то же время Счетной палатой Российской Федерации в ходе проверки ЦТУ в феврале-марте 2007 года было выявлено нарушение Подольской таможней порядка выдачи разрешений и последующего таможенного оформления и таможенного контроля товаров, помещенных под режим переработки вне таможенной территории рядом наиболее крупных участников ВЭД, в том числе ООО «ЛЕСТАЛ».

По материалам проверки Счетной палаты Российской Федерации 26 апреля 2007 года возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 4 статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации «Контрабанда», по факту совершения организованной преступной группой лиц, действовавших от имени ООО «ЛЕСТАЛ», контрабандного вывоза из Российской Федерации 16 тыс. тонн лома и отходов легированной стали стоимостью 229 млн. рублей и незаконного ввоза 11 тыс. тонн проката легированной стали стоимостью 535 млн. рублей.

Помимо этого, в июле 2007 года по результатам служебной проверки, проведенной ФТС России в отношении действий должностных лиц ЦТУ и Подольской таможни, было отменено 6 решений Подольской таможни о выдаче разрешений пяти организациям, осуществляющим переработку сырьевых товаров.

Взыскание предъявленных этим организациям сумм таможенных платежей в виде незаконно полученных освобождений не осуществлено в связи с отсутствием денежных средств на счетах должников. Задолженность их перед федеральным бюджетом составляет 523,8 млн. рублей.

При этом следует отметить, что разрешения на переработку товаров выдавались Подольской таможней по результатам рассмотрения ЦТУ представленных участниками ВЭД заявительных материалов в целях контроля за выдачей разрешений.

При выдаче разрешений ООО «ЛЕСТАЛ» Подольская таможня руководствовалась также письмами ФТС России о возможности принятия за основу предложенного участником ВЭД способа идентификации вывозимых товаров в продуктах переработки.

Дальневосточным таможенным управлением (далее - ДВТУ) в I полугодии 2006 года была установлена неправомерная выдача Уссурийской таможней разрешений на переработку сырьевых товаров с нарушением требований статей 199, 202 и 204 Таможенного кодекса Российской Федерации, прежде всего по причине неприемлемости заявленного таможней способа идентификации вывезенного сырья в продуктах переработки. Однако в нарушение статьи 412 Таможенного кодекса Российской Федерации ДВТУ в порядке ведомственного контроля не были приняты меры по пресечению незаконной деятельности

участников ВЭД и взысканию предстоящих к уплате таможенных платежей. Деятельность участников ВЭД - ООО «СтройГарант» и ОАО «Горнорудная компания АИР», вывозивших на переработку в Китай отходы картона с целью последующего ввоза бумаги и бумажных мешков, а также вольфрамовой концентрат с целью ввоза паравольфрамата аммония и оксида вольфрама, по разрешениям, выданным с нарушением таможенного законодательства Российской Федерации, продолжалась до истечения срока их действия. Общая сумма незаконно предоставленных этим организациям освобождений от уплаты таможенных платежей по условиям режима составила 1,6 млн. долл. США.

Необходимо отметить, что, вследствие принятых ФТС России мер по усилению контроля за применением участниками внешнеэкономической деятельности таможенных режимов переработки на и вне таможенной территории и условий соблюдения режимов использование таможенного режима переработки вне таможенной территории сырьевых товаров в 2007 году резко сократилось. Количество выданных разрешений на переработку вне таможенной территории сырьевых товаров, индивидуальные признаки которых утрачиваются в процессе переработки, в 2007 году в сравнении с 2006 годом снизилось в 2,7 раза.

В то же время выданные разрешения также основаны на документальном способе идентификации, который, как было отмечено выше, на практике в большинстве случаев не позволяет идентифицировать вывезенные товары в продуктах переработки. Так, документальный способ идентификации установлен в разрешениях, выданных Белгородской таможней ООО «Белпромметалл» на переработку в Республике Молдова лома черных металлов с целью получения арматурного проката.

При этом общий объем вывезенного ООО «Белпромметалл» лома за 2005-2007 годы составил 656,8 тыс. тонн, ввезенных продуктов переработки - 490,4 тыс. тонн. Сумма освобождений этой организации от уплаты таможенных платежей по условиям режима составила порядка 1583 млн. рублей.

Как показало экспертно-аналитическое мероприятие, особенно неэффективно осуществлялся контроль таможенных органов за помещением под режим переработки вне таможенной территории драгоценных металлов.

ФТС России, начиная с июня 2007 года, в порядке ведомственного контроля проводится проверка разрешений на переработку вне таможенной территории драгоценных металлов, выданных региональными таможнями. В настоящее время из 59 действующих разрешений 57 признаны неправомерно выданными. Основанием для отмены решений о выдаче этих разрешений являлась невозможность идентификации вывезенных драгоценных металлов в ввезенных ювелирных изделиях принятым документальным способом, а также неправомерное согласование норм выхода и сроков переработки. Планируемый объем вывоза драгметаллов по этим разрешениям составлял более 44 тонн.

По информации ФТС России, в соответствии с этими разрешениями вывезено на переработку золото аффинированное в слитках 999,9 пробы весом 9,4 тонны стоимостью 5535,1 млн. рублей, серебро весом 6,7 тонны стоимостью 89,0 млн. рублей. Сумма уплаченных таможенных платежей составила при этом 215,4 млн. рублей, а сумма неправомерно предоставленных освобождений от платежей - 2287,8 млн. рублей.

В то же время решения ФТС России об отмене решений таможенных органов о выдаче разрешений на переработку товаров вне таможенной территории и требования об уплате таможенных платежей обжалуются в судах.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, данная ситуация явилась следствием отсутствия четко прописанных норм и условий помещения драгоценных металлов под режим переработки вне таможенной территории, а также неэффективной системой таможенного контроля.

Так, по информации ФТС России, в качестве способа идентификации вывозимых на переработку драгоценных металлов и ввозимых ювелирных изделий таможенными органами используется исключительно документальное подтверждение. При этом ФТС России признает крайнюю сложность применения данного способа идентификации таможенными органами в связи с тем, что в условиях жесткой конкуренции на мировом рынке производства ювелирных изделий зарубежные фирмы-переработчики готовы составить любые документы, подтверждающие факт переработки российского давальческого сырья. Какие-либо аппаратные методы идентификации готовой продукции, подтверждающие, что ввезенные ювелирные изделия были изготовлены из вывезенного российского золота, отсутствуют.

В соответствии с приказом ФТС России от 19 апреля 2007 года № 489 «О компетенции таможенных органов по совершению таможенных операций в отношении драгоценных металлов и драгоценных камней» ограничена компетенция таможенных органов в части совершения таможенных операций в отношении драгоценных металлов, драгоценных камней и сырьевых товаров, содержащих драгоценные металлы. Полномочия по выдаче разрешений на переработку вне таможенной территории закреплены за Центральной акцизной таможней. Реализация данного приказа способствует усилению таможенного контроля за таможенным режимом переработки путем выработки единого подхода к процессу выдачи разрешений на переработку, а также позволяет специализированным таможенным органам наиболее рационально и эффективно осуществлять меры по обеспечению соблюдения таможенного законодательства при таможенном оформлении и таможенном контроле драгоценных металлов и драгоценных камней.

Как показали проверки Счетной палаты Российской Федерации, значительные объемы сырьевых товаров, в особенности наиболее востребованной номенклатуры - отходов черных металлов и коррозионностойкой стали и продуктов их переработки - проката легированной стали, оформлялись в режиме переработки вне таможенной территории организациями-«однодневками», которые, как правило, создавались непосредственно перед подачей заявления на соответствующий вид внешнеэкономической деятельности, имели минимальный размер уставного капитала, обеспеченный внесением оргтехники, в ряде случаев учредителем, генеральным директором и главным бухгалтером являлось одно физическое лицо.

Поступления налоговых платежей в бюджетную систему Российской Федерации от этих организаций незначительны, что свидетельствует об отсутствии прибыли, несмотря на значительные льготные условия данного экономического режима, и не сопоставимы с полученным объемом освобождений от уплаты таможенных платежей.

Так, ООО «Траанк и НСК Москва», ООО «ЛЕСТАЛ» и ООО «Арт Прокат» - основные участники ВЭД, применяющие режим переработки вне таможенной территории в Подольской таможне, в 2005-2006 годах были вывезены на переработку лом и отходы легированной стали в количестве 95,5 тыс. тонн стоимостью 50129,5 тыс. долл. США и ввезены прокат и изделия из легированной стали в количестве 69,5 тыс. тонн стоимостью 89391,0 тыс. долл. США.

При этом сумма освобождений от уплаты таможенных платежей, предоставленная по условиям режима этим участникам ВЭД, осуществляющим деятельность по организации переработки по договорам комиссии, за указанный период составила порядка 37 млн. долл. США (расчетно). По результатам деятельности в качестве комиссионеров этими организациями уплачены в бюджетную систему Российской Федерации налоги и сборы в сумме 1,6 млн. рублей.

Поступления налогов в федеральный бюджет от деятельности заказчиков переработки ООО «Сандфилд», ООО «Европромметалл», ООО «Фабрика Абсолют», фактиче-

ских получателей продуктов переработки и льгот по условиям режима, также не сопоставимы с объемом полученных освобождений и составили около 230 тыс. рублей.

Как упоминалось выше, наиболее активно режим переработки вне таможенной территории (за исключением операций по ремонту) применяется в отношении продукции металлургической отрасли, при этом наибольшие объемы приходятся на сталелитейную продукцию.

За последние годы наблюдается ослабление конкурентных позиций российской металлургии на мировом рынке. Снижение объемов экспортных поставок стальной продукции с 2005 года ежегодно составляет около 4 %. По итогам 2007 года экспортные поставки российского проката составляют около 47 % его производства.

Наблюдается усиление конкуренции на внутреннем рынке металлопродукции. Увеличивается доля импортных поставок и по оценкам составляет 10-15 % емкости внутреннего рынка, причем в группе 72 ТН ВЭД России «Черные металлы» более 90 % импортных поставок составляет прокат - листовой и сортовой металл.

Развитие внутреннего рынка металлов связано с осуществлением мер по созданию равных конкурентных условий для всех его участников, устранения фактов недобросовестной конкуренции, прежде всего демпинга со стороны зарубежных поставщиков металлопродукции.

Необходимо отметить, что по результатам антидемпингового расследования Правительством Российской Федерации 17 февраля 2007 года было принято постановление № 95 «О мерах по защите российских производителей никельсодержащего проката», которым в целях защиты экономических интересов российских производителей никельсодержащего проката на основании Федерального закона «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» была установлена антидемпинговая пошлина на коррозионностойкий плоский прокат, происходящий из государств - членов Европейского союза.

Принятие защитных мер способствовало снижению вывоза лома и ввоза проката. Общий объем экспорта лома и отходов по коду ТН ВЭД России 7204211000 (отходы и лом коррозионностойкой стали с содержанием никеля 8 % и более), по информации Минпромэнерго России, составил в 2006 году порядка 300 тыс. тонн, в 2007 году - порядка 190 тыс. тонн. При этом импорт плоского проката из коррозионностойкой стали составил в 2006 году 66,5 тыс. тонн, а за 9 месяцев 2007 года - 30,5 тыс. тонн.

Однако действие постановления и введение антидемпинговой пошлины не распространяется на ввоз данных товаров в режиме переработки на таможенной территории.

Ввоз в значительных размерах никельсодержащего проката с использованием схем ухода от таможенных платежей подрывает конкурентоспособность отечественного производителя. Предоставляемые по условиям режима экономические преимущества, позволяющие существенно снизить конечные цены на прокат, делая отечественную продукцию из нержавеющей стали более конкурентоспособной, на практике не достигают цели.

Организуя «серые» схемы, организации-трейдеры наносят ущерб федеральному бюджету, незаконно получая значительные суммы преференций и уводя из-под налогообложения прибыль от реализации продуктов переработки. Одновременно, получая конкурентные преимущества в сравнении с российскими производителями в виде более низких издержек при помощи рыночных механизмов, эти организации делают неконкурентоспособными российских производителей этой продукции.

Кроме того, вывоз за рубеж значительных объемов легированного лома и отходов в режиме переработки вне таможенной территории сокращает сырьевой ресурс российских производителей легированных металлов и сплавов, снижая себестоимость их продукции.

Помимо продукции черной металлургии наиболее востребованной продукцией из производимой в режиме переработки вне таможенной территории является алюминиевая продукция (баночная лента различных параметров для производства банок для напитков).

Данный сектор экономики представлен ООО «Рексам Бэверидж КЭН Наро-Фоминск», ООО «Ростар - Всеволожск», ООО «Ростар».

Вывозимое на переработку сырье закупается у организаций-производителей, входящих в ОК «РУСАЛ». Переработка осуществляется на мощностях организации «Novelis Deutschland GmbH» (Германия).

По информации Минпромэнерго России, данный вид переработки связан с недостаточным объемом производства качественной баночной ленты отечественными производителями. В настоящее время на Самарском металлургическом заводе - российском производителе баночной ленты, проводятся мероприятия по реконструкции производства, которые планируется завершить в 2008 году. Масштабы этих мероприятий позволят обеспечить потребности внутреннего рынка в указанной продукции.

Всего за 2005-2007 годы указанными организациями вывезено на переработку 126,3 тыс. тонн алюминия стоимостью 296,6 млн. долл. США и ввезена лента из алюминиевых сплавов весом 115,8 тыс. тонн стоимостью 391,1 млн. долл. США. Следует отметить устойчивую тенденцию к снижению объемов переработки за рубежом: сокращение объемов вывезенного металла составило в 2006 году 13,4 %, в 2007 году - 23,1 процента.

При этом за данный период ООО «Рексам Бэверидж КЭН Наро-Фоминск», ООО «Ростар - Всеволожск», ООО «Ростар» уплачены в федеральный бюджет таможенные платежи в сумме 1320,1 млн. рублей. Общая сумма освобождений от уплаты таможенных платежей, предоставленная этим участникам ВЭД по условиям режима переработки вне таможенной территории, за этот период составила порядка 3437 млн. рублей (расчетно).

Иностранскими организациями-переработчиками за оказание услуг по переработке вывезенного алюминия была получена валютная выручка в сумме около 94,5 млн. долл. США (расчетно).

Данные цифры наглядно иллюстрируют целесообразность организации соответствующего производства на территории Российской Федерации в интересах российской экономики и федерального бюджета.

При этом в рамках мер таможенного тарифного регулирования внешнеэкономической деятельности, осуществляемых Правительством Российской Федерации в целях стимулирования технологической модернизации российской экономики и расширения производства продукции высокой степени передела, ввоз технологического оборудования осуществляется с предоставлением льгот и тарифных преференций.

Счетная палата Российской Федерации в 2006 году информировала Правительство Российской Федерации о проблемах в применении режима переработки вне таможенной территории в отношении сырьевых товаров (отходов и лома металлов) и необходимости совершенствования таможенного законодательства, исходя из экономической целесообразности применения режима и соблюдения экономических интересов Российской Федерации. ФТС России, Минфин России, Минэкономразвития России, рассмотрев обращение Счетной палаты Российской Федерации, по поручению Правительства Российской Федерации признали целесообразность принятия мер по защите экономических интересов Российской Федерации и отечественных производителей, однако соответствующие меры не были приняты.

В настоящее время во исполнение поручения по итогам совещания у Председателя Правительства Российской Федерации В. А. Зубкова, состоявшегося 24 декабря 2007 года, о принятии мер по совершенствованию таможенного администрирования режима переработки вне таможенной территории в отношении сырья и продукции ме-

таллургического комплекса ФТС России, Минэкономразвития России, Минпромэнерго России и МВД России представлены предложения, и проводится работа по подготовке нормативного правового акта Правительства Российской Федерации о недопущении применения данного режима в отношении этой категории продукции.

Выводы

1. Как показало экспертно-аналитическое мероприятие, применение российскими организациями режима переработки вне таможенной территории, как одного из инструментов стимулирования развития национальной экономики при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении товаров, которые утрачивают индивидуальные признаки в процессе переработки, в большинстве случаев неэффективно.

Отсутствие четкой целенаправленной политики государства в реализации данного таможенного режима применительно к сырьевым товарам фактически наносит ущерб федеральному бюджету и оказывает существенное негативное влияние на ряд значимых отраслей российской экономики.

Федеральными органами исполнительной власти в 2005-2006 годах не проводился анализ эффективности действия данного режима, исходя из экономической целесообразности его применения и соблюдения экономических интересов Российской Федерации.

2. Одна из основных проблем применения режима переработки вне таможенной территории в отношении сырьевых товаров - невозможность их идентификации таможенными органами в продуктах переработки, в связи с чем помещение их под режим противоречит законодательству. Выдаваемые таможенными органами разрешения на переработку большей частью признаются вышестоящими таможенными органами неправомерными, однако доначисленные таможенные платежи, как правило, безнадежны к взысканию. Образовавшаяся по этой причине задолженность участников ВЭД перед федеральным бюджетом составляет 1067,9 млн. рублей.

В течение 2005-2007 годов вывезены с территории Российской Федерации на переработку драгоценные металлы высшей пробы в слитках: золото - 9,4 тонны и серебро - 6,7 тонны. В условиях невозможности идентификации фактически возможен безлицензионный и беспошлинный вывоз этих драгоценных металлов и ввоз на льготных условиях изделий иностранного производства (как правило, более низкой пробы). Незаконно предоставленная участникам ВЭД сумма освобождений от уплаты таможенных платежей составила 2287,8 млн. рублей.

3. Предусмотренные законодательством льготы зачастую используются недобросовестными участниками ВЭД с целью уклонения от уплаты таможенных платежей при вывозе сырья и ввозе товаров под видом продуктов переработки, а также организациями-«однодневками», выводящими полученную прибыль из-под налогообложения.

Сумма освобождений, предоставленная по условиям режима организациям, применяющим переработку сырьевых товаров вне таможенной территории (без учета драгоценных камней), за 2005-2007 годы составила порядка 9550 млн. рублей (расчетно). При этом в большинстве случаев практически не соблюдается основное условие действия режима - возможность идентификации вывезенных сырьевых товаров в ввезенных продуктах переработки.

4. Негативное влияние оказывает режим переработки вне таможенной территории на развитие отдельных отраслей экономики, снижая конкурентоспособность отечественных товаропроизводителей. Особенно выражен этот процесс в ювелирном секторе экономики и черной металлургии.

Основную номенклатуру вывозимых на переработку товаров составляют товары, переработка которых возможна на производственных предприятиях Российской Федерации. Инвестирование в металлургический сектор экономики финансовых средств, сопоставимых с размерами представленных льгот, модернизация производства с целью получения конкурентоспособной на внешнем рынке металлопродукции способствовали бы привлечению металлургических лома и отходов для переработки на российские предприятия.

Предложения

В целях совершенствования нормативно-правовой базы, регламентирующей применение режимов переработки на таможенной территории и вне таможенной территории, предлагается следующее.

1. С целью повышения эффективности применения экономического таможенного режима переработки на таможенной территории для российской экономики, а также пополнения всех уровней бюджета Российской Федерации необходимо исключить возможность применения режима переработки на таможенной территории российскими лицами, не имеющими права собственности на ввозимые для переработки товары в случаях, когда такие товары в процессе переработки теряют свои индивидуальные характеристики. Это позволит увеличить рентабельность производства отечественных производителей и повысить прибыль от реализации продукции на внешнем рынке, что повлечет за собой дополнительные налоговые отчисления в бюджетную систему Российской Федерации.

Таким образом, в пункте 1 статьи 176 Таможенного кодекса Российской Федерации предлагается конкретизировать понятие «собственно переработка», дополнив его понятием «переработка товаров, в результате которой ввозимые для переработки товары служат сырьем (используются) для изготовления продуктов переработки, при этом теряя в процессе переработки свои индивидуальные характеристики (свойства)».

Кроме того, предлагается внести изменения и дополнения в пункт 1 статьи 179 Таможенного кодекса Российской Федерации, изложив его в следующей редакции: «Разрешение на переработку товаров на таможенной территории в отношении операций по переработке, предусмотренных пунктами 2-4 статьи 176 Таможенного кодекса Российской Федерации может получить любое заинтересованное российское лицо, в том числе не осуществляющее непосредственно операций по переработке товаров. В отношении операций по переработке товаров, предусмотренных пунктом 1 статьи 176 Таможенного кодекса Российской Федерации, разрешение на переработку товаров на таможенной территории может получить любое заинтересованное российское лицо, имеющее право собственности на ввозимые для переработки товары, в том числе не осуществляющее непосредственно операций по переработке товаров».

2. В целях защиты интересов отечественных производителей необходимо принятие постановления Правительства Российской Федерации по ограничению использования таможенного режима переработки вне таможенной территории применительно к никельсодержащим лому и отходам, а также драгоценным металлам в соответствии с пунктом 4 статьи 198 Таможенного кодекса Российской Федерации. В данном вопросе позиция Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации и ФТС России совпадает с позицией Счетной палаты Российской Федерации.

3. Учитывая отрицательную судебную практику при оспаривании участниками ВЭД отмены решений таможенных органов о выдаче разрешений на переработку товаров вне таможенной территории в порядке ведомственного контроля и предъявленных

в связи с этим требований об уплате таможенных платежей внести изменения в статью 205 Таможенного кодекса Российской Федерации, направленные на расширение перечня оснований для отзыва разрешений на переработку товаров.

4. Внести в Таможенный кодекс Российской Федерации изменения и дополнения, направленные на упорядочение применения документального способа идентификации вывезенного сырья в ввезенных продуктах переработки.

5. В законодательном порядке определить перечень экспертных организаций, на которые возложить функции по вынесению экспертных заключений по вопросам идентификации товаров в продуктах переработки, в том числе по сырьевым товарам.

Учитывая значительное расхождение фактически заявленных данных о загрязняющих выбросах в атмосферу ОАО «РУСАЛ Красноярск» с данными, заявленными указанным заводом в разрешениях на переработку на таможенной территории, рекомендовать Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору провести проверку по уточнению фактического количества выбросов в атмосферу загрязняющих веществ ОАО «РУСАЛ Красноярск» и другими аналогичными предприятиями.

По результатам экспертно-аналитического мероприятия предлагается направить:

- информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации с приложением аналитической записки о результатах экспертно-аналитического мероприятия;

- письмо руководителю Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору о целесообразности проведения проверки по уточнению фактического количества выброса в атмосферу загрязняющих веществ ОАО «РУСАЛ Красноярск» и другими аналогичными предприятиями;

- аналитическую записку о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Федеральную таможенную службу.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ