

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 19 февраля 2019 года

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
С.И. ШТОГРИН

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО
МЕРОПРИЯТИЯ «АНАЛИЗ НОМЕНКЛАТУРЫ И ОБЪЕМА ТОВАРОВ,
ВВОЗИМЫХ НА ТЕРРИТОРИИ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН
И ВЫВОЗИМЫХ С ТАКИХ ТЕРРИТОРИЙ В 2016–2017 ГОДАХ»**

Итоги проверки

Счетная палата проанализировала номенклатуру товаров, перемещаемых резидентами особых экономических зон (далее – ОЭЗ) в рамках использования таможенной процедуры свободной таможенной зоны на (с) территории (ий) ОЭЗ.

Проведенный анализ показал, что в 2013–2017 годах на территории ОЭЗ резидентами ввезено товаров таможенной стоимостью 94276001,1 тыс. рублей, а вывезено после завершения таможенной процедуры свободной таможенной зоны – 44567819,3 тыс. рублей.

Основными ввозимыми на этапе строительства в 2013–2014 годах промышленных объектов товарами являлись оборудование (82,9 %) и строительные материалы (16,1 %), а в последующем периоде долю строительных материалов заменило сырье для производства (15,1 %).

До 1 января 2017 года продукция, изготовленная на территории ОЭЗ с использованием иностранных компонентов, могла получить статус товара Таможенного союза (далее – ТС), что позволяло ввозить ее на территорию ТС без уплаты таможенных пошлин, налогов и таможенных сборов. Данный факт объясняет популярность в 2013–2016 годах таможенной процедуры реимпорта, используя которую компании-резиденты ОЭЗ за указанный период сэкономили на платежах (условно) 27419638,2 тыс. рублей.

С 2017 года под таможенную процедуру реимпорта помещаются только товары, полностью изготовленные из товаров Евразийского экономического союза или оставшиеся в неизменном виде. Как следствие – с 2017 года таможенная процедура реимпорта перестала использоваться резидентами ОЭЗ.

Цели

1. Проанализировать нормативные правовые акты ФТС России, Минфина России, изданные для целей совершения таможенных операций и таможенных процедур и осуществления контроля в отношении товаров, ввозимых (вывозимых) на (с) территорию (ии) ОЭЗ, и их соответствие законодательству Евразийского экономического союза.

2. Провести анализ номенклатуры и объема товаров, ввозимых (вывозимых) на (с) территорию (ии) ОЭЗ, а также результаты деятельности таможенных органов, осуществляющих таможенные операции и таможенные процедуры в отношении этих товаров.

Выводы

В исследуемом периоде вывоз с территорий ОЭЗ товаров, перемещаемых резидентами в рамках использования таможенной процедуры свободной таможенной зоны, не имеет экспортной направленности.

Таможенная процедура реимпорта использовалась резидентами ОЭЗ не в целях социально-экономического развития, а в качестве инструмента минимизации уплаты таможенных платежей.

Рекомендации Счетной палаты Правительству Российской Федерации

- Поручить Минэкономразвития России провести мониторинг экономического эффекта от применения Соглашения по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 года на предмет достижения поставленных целей.

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.1.0.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год, пункт 3.1.0.13).

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность таможенных органов при совершении таможенных операций и таможенных процедур в отношении товаров, ввозимых (вывозимых) на (с) территорию (ии) особых экономических зон (далее – ОЭЗ), созданных в Российской Федерации и действующих на основании Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ), за исключением ОЭЗ туристско-рекреационного типа.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Проанализировать нормативные правовые акты ФТС России, Минфина России, изданные для целей совершения таможенных операций и таможенных процедур и осуществления контроля в отношении товаров, ввозимых (вывозимых) на (с) территорию (ии) ОЭЗ, и их соответствие законодательству Евразийского экономического союза, регламентирующему деятельность ОЭЗ, и федеральным законам от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ и от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».
2. Проанализировать номенклатуру и объем товаров, ввозимых (вывозимых) на (с) территорию (ии) ОЭЗ.
3. Проанализировать результаты деятельности таможенных органов, осуществляющих таможенные операции и таможенные процедуры в отношении товаров, ввозимых (вывозимых) на (с) территорию (ии) ОЭЗ.

Объект экспертно-аналитического мероприятия

Федеральная таможенная служба (г. Москва).

Исследуемый период

2016–2017 годы.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С февраля 2018 года по февраль 2019 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

В соответствии с требованиями Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» среди национальных целей развития Российской Федерации определено создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности, высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора.

Деятельность резидентов анализируемых ОЭЗ промышленно-производственного, технико-внедренческого и портового типов относится в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности ОК 029-2014, утвержденным приказом Росстандарта от 31 января 2014 года № 14-ст, к обрабатывающим производствам.

Для резидентов ОЭЗ законодательством предусмотрена система преференций, среди которых налоговые и таможенные льготы. Ввозимые

резидентами на территорию ОЭЗ товары размещаются и используются без уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов, а также без применения мер нетарифного регулирования в соответствии со статьей 10 Соглашения по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза (далее – ТС) и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 года (в редакции от 8 мая 2015 года) (далее – Соглашение).

Кроме того, для резидентов ОЭЗ Федеральным законом от 22 июля 2012 года № 116-ФЗ предусмотрены гарантии от неблагоприятного изменения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах¹.

В период с 2005 по 2017 год в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ создано 36 особых экономических зон.

По состоянию на 1 января 2018 года функционировали 22 ОЭЗ, из них: 9 – промышленно-производственного типа (далее – ОЭЗ ППТ), 6 – технико-внедренческого типа (далее – ОЭЗ ТВТ), 6 – туристско-рекреационного типа и 1 – портового типа (далее – ПОЭЗ).

В соответствии с пунктом 2 части 7 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ с 2005 года досрочно прекращено существование 14 ОЭЗ, на территории которых в течение трех лет с даты создания не заключено ни одного соглашения об осуществлении (ведении) деятельности на территории ОЭЗ.

На территориях ОЭЗ на момент проведения мероприятия зарегистрировано 656 резидентов. В четырех крупнейших ОЭЗ зарегистрировано 302 резидента (46,1 %), однако осуществляют внешнеэкономическую деятельность из них лишь 76 (25,2 процента).

За весь период функционирования ОЭЗ расторгнуто 166 соглашений с резидентами об осуществлении деятельности (25,3 % от количества зарегистрированных резидентов).

1 Акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, законы субъектов Российской Федерации о налогах и сборах, нормативные правовые акты органов местного самоуправления о налогах и сборах, ухудшающие положение налогоплательщиков – резидентов особых экономических зон, за исключением актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, касающихся налогообложения подакцизных товаров, не применяются в отношении резидентов особых экономических зон в течение срока действия соглашения о ведении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или о деятельности в портовой особой экономической зоне (статья 38).

Цель 1. Проанализировать нормативные правовые акты ФТС России, Минфина России, изданные для целей совершения таможенных операций и таможенных процедур и осуществления контроля в отношении товаров, ввозимых (вывозимых) на (с) территорию (ии) ОЭЗ, и их соответствие законодательству Евразийского экономического союза, регламентирующему деятельность ОЭЗ, и федеральным законам от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ и от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»

Деятельность таможенных органов при осуществлении таможенных операций и проведении таможенного контроля в отношении товаров, помещаемых (помещенных) под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, регламентировалась как документами межгосударственного уровня (Таможенный кодекс Таможенного союза (далее – ТК ТС), утратил силу с 1 января 2018 года; Соглашение по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 года; решения Комиссии Таможенного союза), так и актами национального уровня (постановления Правительства Российской Федерации, приказы Минфина России и ФТС России).

Проведенный анализ указанных документов, а также статистика результатов ведомственного контроля и рассмотрения споров в судебных инстанциях, показали, что вопросы осуществления контроля в отношении товаров, ввозимых (вывозимых) на (с) территорию (ии) ОЭЗ в исследуемом периоде были урегулированы.

Вынесение судебных решений по вопросам перемещения товаров на (с) территорию (и) ОЭЗ не в пользу таможенных органов не связано с наличием проблем правового регулирования и не носит системный характер.

В период 2016–2017 годов основная работа, связанная с совершенствованием таможенного администрирования на территориях ОЭЗ и применением таможенной процедуры свободной таможенной зоны, велась в рамках подготовки Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС) и подготовки проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, регулирующие применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны в Российской Федерации».

В исследуемом периоде ключевой задачей ФТС России была подготовка и приведение правовых актов ФТС России в отношении товаров, ввозимых (вывозимых) на (с) территорию (ии) ОЭЗ, в соответствии с требованиями нормативных правовых актов ЕАЭС (Таможенного союза), федеральных законов и иных нормативных актов Российской Федерации.

По сравнению с ТК ТС содержание таможенной процедуры свободной таможенной зоны в ТК ЕАЭС не изменилось, в рамках этой таможенной процедуры по-прежнему товары размещаются и используются на территориях особых экономических зон без уплаты таможенных пошлин, налогов.

С целью реализации норм ТК ЕАЭС в части применения таможенной процедуры свободной таможенной зоны разработан и направлен в Минфин России проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, регулирующие применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны в Российской Федерации».

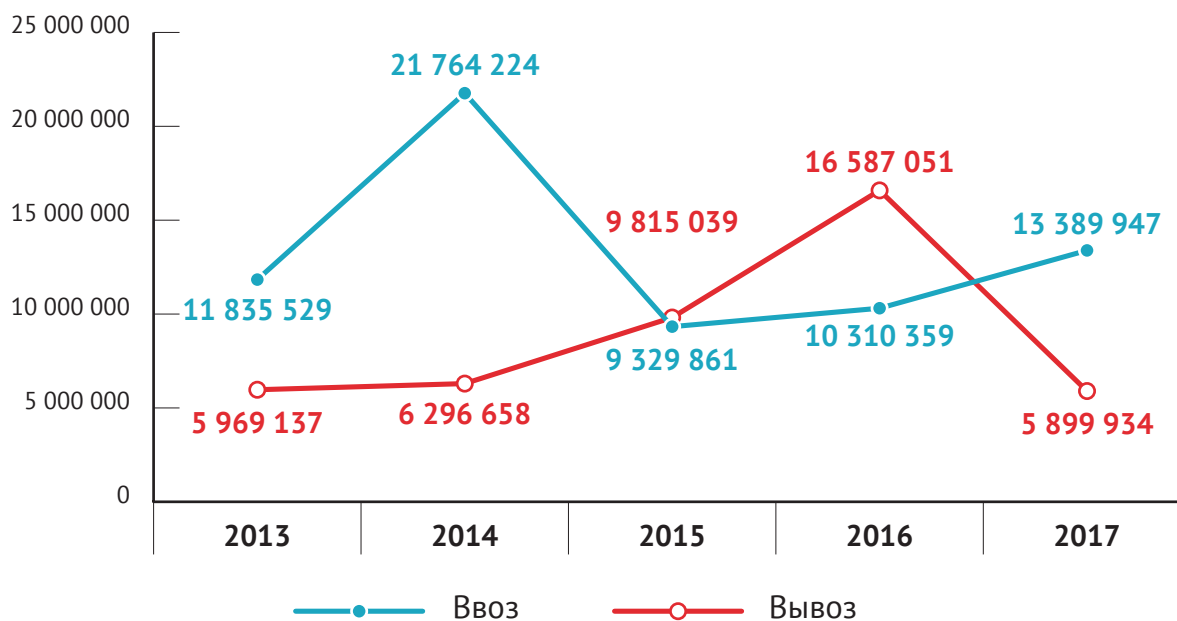
На момент проведения мероприятия осуществляется межведомственное согласование законопроекта.

Цель 2. Проанализировать номенклатуру и объем товаров, ввозимых (вывозимых) на (с) территорию (ии) ОЭЗ

2.1. Для проведения анализа динамики изменения товарооборота исследовался пятилетний период с 2013 по 2017 год.

В течение анализируемого периода на территории ОЭЗ резидентами ввезено товаров таможенной стоимостью 94276001,1 тыс. рублей. Вывезено после завершения таможенной процедуры свободной таможенной зоны (далее – СТЗ) товаров таможенной стоимостью 44567819,3 тыс. рублей.

Динамика общих стоимостных объемов ввоза и вывоза товаров, тыс. рублей

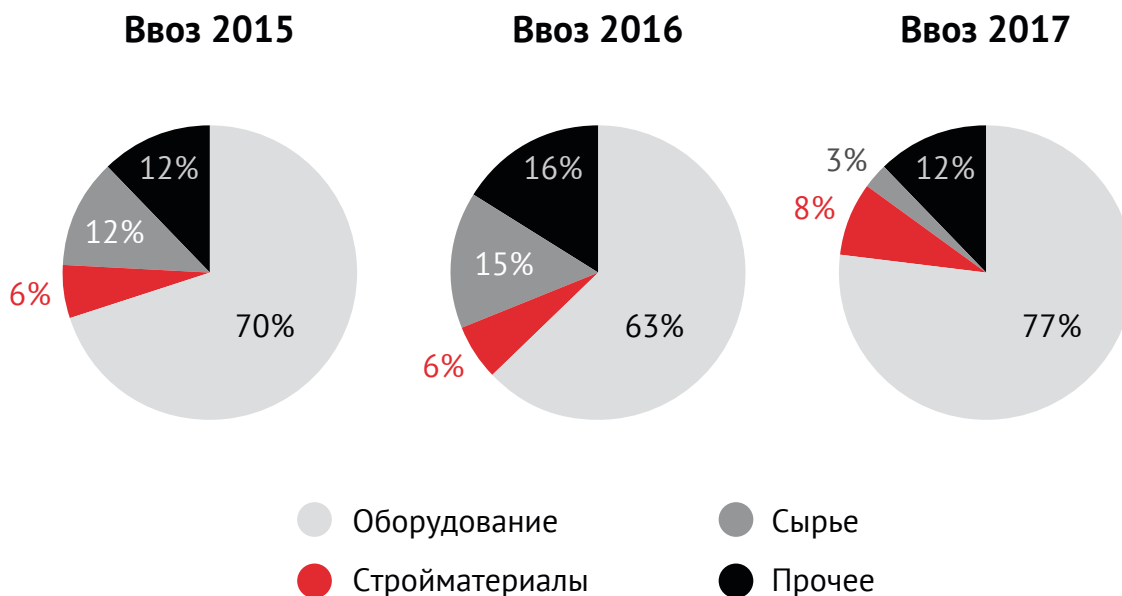


Суммы таможенных пошлин, налогов, неуплаченных в связи с помещением товаров под таможенную процедуру СТЗ, сократились в период с 2013 года по 2017 год с 5152930,9 тыс. рублей до 4704421,1 тыс. рублей.

2.2. Анализ номенклатуры и объемов товаров, ввозимых (вывозимых) в период 2013–2017 годов на (с) территории ОЭЗ, показал следующее.

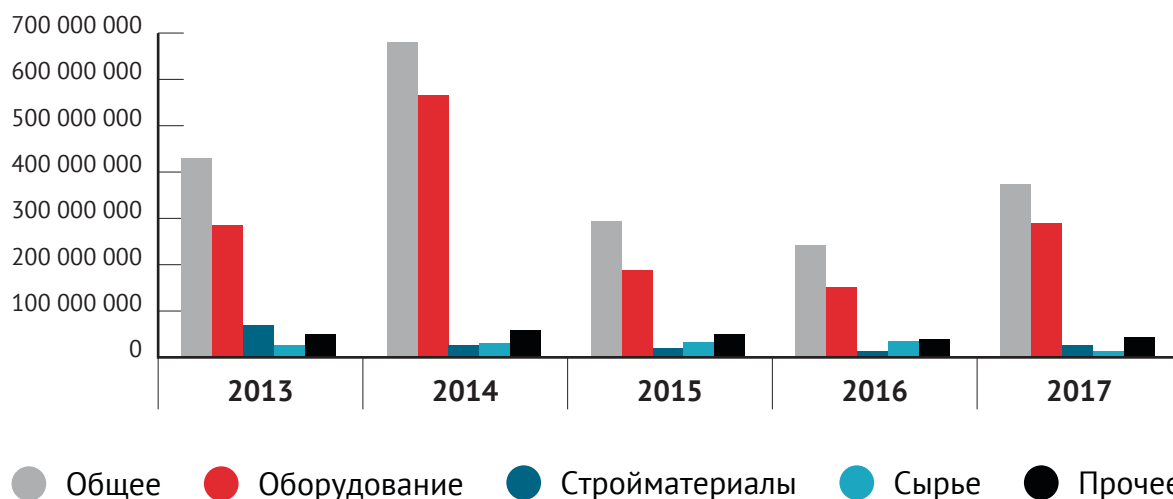
Товарооборот в ОЭЗ характеризуется ввозом резидентами на территории ОЭЗ товаров для их дальнейшего использования как на территориях ОЭЗ (таможенная процедура свободной таможенной зоны), так и для последующего вывоза с территорий по направлениям за рубеж и на остальную территорию ЕАЭС. Основную долю в общем объеме товаров, помещенных под процедуру свободной таможенной зоны, составляют иностранные товары. Доля данных товаров в общем весовом объеме товаров, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, составляет от 93,8 % в 2013 году до 99,3 % в 2017 году.

Данные о стоимостных объемах ввозимых на территории ОЭЗ основных групп товаров Товарной номенклатуры внешней экономической деятельности ЕАЭС (далее – ТН ВЭД ЕАЭС), помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, приведены на диаграммах:



Основными ввозимыми в исследуемом периоде на территории ОЭЗ товарами являлись: оборудование (82, 84, 85, 90 группы ТН ВЭД ЕАЭС), строительные материалы (73 и 69 группы ТН ВЭД ЕАЭС) и сырье для дальнейшей переработки (29, 38, 40, 54 и 76 группы ТН ВЭД ЕАЭС), общий стоимостной объем которых составлял от 82,4 % до 91,3 % от общей стоимости ввезенных товаров.

Доля оборудования в общем объеме ввозимого оборудования в период 2013–2017 годы колебалась от 62,6 % до 82,9 % от общей стоимости ввезенных товаров, доля строительных материалов – от 3,8 % до 16,1 %, доля сырья – от 3,3 % до 15,1 процента.



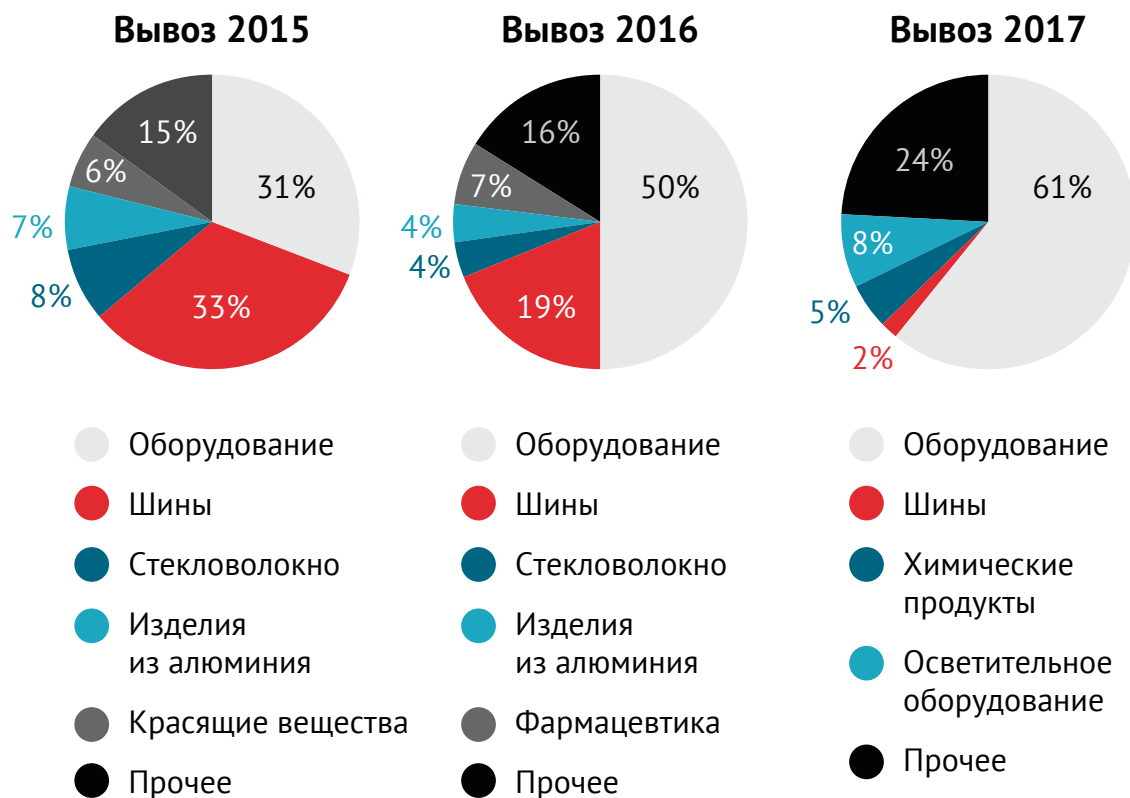
На этапе строительства промышленных объектов в 2013–2014 годах преобладал ввоз оборудования (82,9 %) и строительных материалов (16,1 %), а в последующем периоде долю строительных материалов заменило сырье для производства (15,1 процента).

Вывоз товаров с территорий ОЭЗ характеризовался использованием в основном трех таможенных процедур, завершающих таможенную процедуру свободной таможенной зоны (далее – завершающие таможенные процедуры): реимпорт, импорт и экспорт.

Под завершающие процедуры при вывозе товаров помещались в основном товары 4011 товарной позиции ТН ВЭД ЕАЭС (шины автомобильные), 84, 85, 90 групп ТН ВЭД ЕАЭС (оборудование), 7019 товарной позиции ТН ВЭД ЕАЭС (стекловолокно), являющиеся в основной своей массе продуктами осуществленной переработки.

	Вес нетто, кг	Таможенная стоимость, тыс. руб.
2013 г.	42368985,27	5969137,05
2014 г.	45080082,86	6296657,88
2015 г.	51697421,33	9815039,12
2016 г.	49327806,78	16587051,08
2017 г.	16297291,65	5899934,16
Итого	204771587,89	44567819,29

Стабильно растущий с 2013 года по 2016 год объем товаров, вывозимых после применения процедуры свободной экономической зоны с 5969137,1 тыс. рублей до 16587051,1 тыс. рублей, резко сократился более чем в 2,8 раза до 5899934,2 тыс. рублей в 2017 году, что повлекло за собой снижение объемов таможенных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации в 2017 году с 977789,3 тыс. рублей до 672762,2 тыс. рублей (на 31,2 процента).



Завершение таможенной процедуры свободной таможенной зоны в основном сопровождалось вывозом в 2013 году на территорию ЕАЭС товаров 40 группы ТН ВЭД – шины резиновые стоимостью 2233853,4 тыс. рублей (37,4 % от общей стоимости вывезенных товаров – 5969137,05 тыс. рублей).

Оборудование 82, 84, 85 и 90 товарных групп ТН ВЭД вывезено стоимостью 1325,2 тыс. рублей (22,2 процента).

Вывезены товары 70 группы ТН ВЭД – стекловата стоимостью 649768,6 тыс. рублей.

В 2014 и 2015 годах отмечено увеличение стоимостных объемов вывоза продукции (6296657,9 тыс. рублей и 9815039,1 тыс. рублей) при сохранении распределения основных групп вывозимых товаров.

С 2016 года происходит переориентация стоимостных объемов вывозимой продукции. Максимальные объемы вывоза приходятся на оборудование стоимостью 8356849,6 тыс. рублей (50,4 % от 16587051,1 тыс. рублей). Шины вывезены стоимостью 3109190,3 тыс. рублей (18,7 %). Следующей позицией вывоза стала продукция фармакологии (товары 30 группы ТН ВЭД ЕАЭС) стоимостью 12214335,7 тыс. рублей (6,7 процента).

В 2017 году отмечено троекратное снижение весовых и стоимостных объемов вывозимых товаров (5899934,2 тыс. рублей). Завершение таможенной процедуры свободной таможенной зоны в основном сопровождалось вывозом в 2017 году машин и механических устройств стоимостью 3626174,6 тыс. рублей (61,5 %), осветительного оборудования стоимостью 458583,7 тыс. рублей, изделий химической промышленности стоимостью 306359,4 тыс. рублей.

Основной таможенной процедурой, завершающей процедуру ввоза товаров на территории ОЭЗ, до 1 января 2017 года являлась таможенная процедура реимпорта, с использованием которой в 2013 году было перемещено 78,5 % товаров (по весу) стоимостью 4840118,3 тыс. рублей, в 2014 году – 82,2 % (5755579,9 тыс. рублей), в 2015 году – 71,0 % (8124521,2 тыс. рублей), в 2016 году – 68,6 % (10518064,9 тыс. рублей), в 2017 году – 1,8 % (82396,2 тыс. рублей). При этом резидентами ОЭЗ в 2013 году сумма таможенных пошлин, налогов, неуплаченных в связи с помещением товаров под таможенную процедуру СТЗ, составила 1062119,8 тыс. рублей (82,1 % из которых пришлось на таможенную процедуру реимпорта), в 2014 году – 989718,8 тыс. рублей (96,4 % на таможенную процедуру реимпорта), в 2015 году – 977063,4 тыс. рублей (99,0 % на таможенную процедуру реимпорта), в 2016 году – 533519,4 тыс. рублей (40,0 % на таможенную процедуру реимпорта), в 2017 году – 211306,7 тыс. рублей (0,9 % на таможенную процедуру реимпорта, на таможенную процедуру импорта – 99 процентов).

В 2017 году произошло резкое падение объемов помещения товаров под таможенную процедуру реимпорта.

До 1 января 2017 года в соответствии с пунктом 8 статьи 17 Соглашения, в случае определения статуса товаров, изготовленных (полученных) с использованием иностранных товаров, помещенных резидентами под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, как товаров ТС, эти товары вывозились с территории ОЭЗ (реимпорт) без уплаты таможенных пошлин, налогов и таможенных сборов в связи с помещением товаров под таможенную процедуру СТЗ на остальную территорию ТС (статья 292 ТК ТС).

В связи с истечением указанных сроков с 2017 года под таможенную процедуру реимпорта помещаются товары, вывозимые из ОЭЗ, полностью изготовленные из товаров ТС (ЕАЭС) или товары ТС (ЕАЭС), оставшиеся в неизменном виде.

Как следствие, с 2017 года таможенная процедура реимпорта при завершении таможенной процедуры свободной таможенной зоны перестала использоваться резидентами ОЭЗ. После прекращения срока действия указанной преференции резиденты стали в большинстве случаев использовать другую таможенную процедуру, завершающую процедуру свободной таможенной зоны – импорт.

С использованием завершающей таможенной процедуры импорт вывозились товары в стоимостном выражении от 1,9 % в 2013 году до 59,8 % в 2017 году. Таможенная процедура экспорт использовалась при завершении процедуры свободной таможенной зоны в период 2013–2016 годов от 7 до 8 % стоимости вывозимых товаров, в 2017 году отмечено увеличение ее применения более чем в 3 раза – до 24,7 процента.

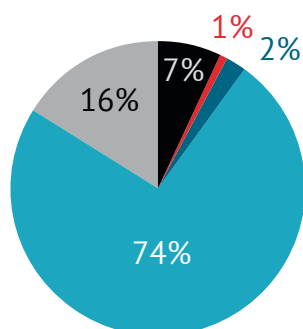
Таможенная процедура реэкспорта использовалась в отношении менее 1 % от веса товаров (до 2016 года), в 2017 году – 3,3 %. Под таможенную процедуру уничтожения помещались товары объемом менее 1 % от их веса.

Описанное снижение деловой активности может свидетельствовать о возможном использовании резидентами указанной таможенной процедуры не в целях социально-экономического развития, как это определено в Соглашении, предполагающем создание и развитие производства, а в качестве инструмента минимизации уплаты таможенных платежей.

Каждая из анализируемых ОЭЗ отличается в своей деятельности направлениями обрабатывающих производств.

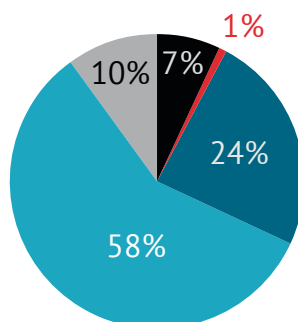
Данные о стоимостных объемах товаров, перемещенных резидентами ОЭЗ в анализируемом периоде, в разрезе таможенных процедур, завершающих таможенную процедуру свободной таможенной зоны, приведены на диаграммах:

**Вывоз
по стоимости
2013**



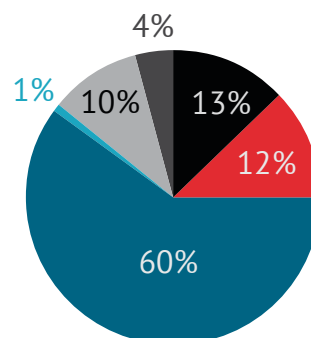
- Экспорт 1078
- Реэкспорт 3178
- Импорт 4078
- Реимпорт 6078
- СТЗ 7878

**Вывоз
по стоимости
2016**



- Экспорт 1078
- Реэкспорт 3178
- Импорт 4078
- Реимпорт 6078
- СТЗ 7878

**Вывоз
по стоимости
2017**



- Экспорт 1078
- Реэкспорт 3178
- Импорт 4078
- Реимпорт 6078
- СТЗ 7878
- Уничтожение 9378

Из вышеприведенных данных следует, что основной таможенной процедурой, завершающей процедуру свободной экономической зоны, использовавшейся резидентами ОЭЗ до 2017 года, являлась таможенная процедура реимпорта (от 58 до 87 % от объема общего вывоза товаров). Использование процедуры реимпорта при вывозе с территории ОЭЗ готовой продукции, изготовленной с использованием иностранных товаров, без уплаты таможенных пошлин, налогов было обусловлено возможностью определения до 1 января 2017 года статуса таких товаров как товаров Таможенного союза в соответствии со статьей 19 межправительственного Соглашения по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 года.

Применение таможенной процедуры экспорт, при которой таможенные пошлины и НДС не установлены, до 1 января 2017 года осуществлялось в значительно меньших объемах. Лишь после истечения указанных сроков объем использования таможенной процедуры экспорта вырос до 24,4 процента.

Таким образом, общим выводом может являться констатация факта, что в исследуемом периоде товары, перемещаемые резидентами ОЭЗ в рамках использования таможенной процедуры свободной таможенной зоны на (с) территории(й) ОЭЗ, ориентированы на внутренний рынок и их вывоз с территорий ОЭЗ не имеет экспортной направленности.

Цель 3. Проанализировать результаты деятельности таможенных органов, осуществляющих таможенные операции и таможенные процедуры в отношении товаров, ввозимых (вывозимых) на (с) территорию (ии) ОЭЗ

3.1. В соответствии с приказами ФТС России компетенцией на совершение таможенных операций и таможенных процедур при помещении товаров под таможенную процедуру свободной таможенной зоны обладают 16 таможенных постов, в двух из которых товары под таможенную процедуру свободной таможенной зоны в анализируемом периоде не помещались из-за отсутствия товаров данной категории.

Следует отметить, что Петродворцовый таможенный пост Санкт-Петербургской таможни совершал таможенные операции и таможенные процедуры в отношении товаров, помещаемых под таможенную процедуру свободной таможенной зоны в период с 2015 года по октябрь 2016 года, не обладая соответствующей компетенцией.

Данной компетенцией Петродворцовый таможенный пост Санкт-Петербургской таможни наделен с 30 октября 2016 года приказом Минфина России от 15 сентября 2016 года № 157н «О компетенции таможенных органов по совершению таможенных операций, связанных с регистрацией таможенной декларации в отношении товаров, ввозимых (вывозимых) на (с) территорию (ии) особых экономических зон, созданных в Российской Федерации, в том числе при помещении товаров под таможенную процедуру свободной таможенной зоны и при завершении ее действия».

3.2. В соответствии с положениями статьи 94 ТК ТС, действовавшего в исследуемом периоде, при проведении таможенного контроля таможенные органы исходили из принципа выборочности и ограничивались только теми формами таможенного контроля, которые достаточны для обеспечения соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства государств – членов Таможенного союза, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы.

При выборе объектов и форм таможенного контроля использовалась система управления рисками (далее – СУР).

При анализе результатов применения СУР в период 2016–2017 годов в отношении товаров, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны с предоставлением льгот по уплате таможенных пошлин, налогов и иные таможенные процедуры, завершающие действие таможенной процедуры свободной таможенной зоны, Счетной палатой Российской Федерации установлено следующее.

По данным ФТС России, СУР применялась при контроле в отношении менее 10 % от общего количества товарных партий, ввозимых (вывозимых) на (с) территории ОЭЗ при следующих технологических операциях: прибытие товаров на таможенную территорию ЕАЭС, перемещение товаров под таможенную процедуру таможенного транзита, завершение таможенной процедуры таможенного транзита, таможенное декларирование товаров с подачей декларации на товары, убытие товаров с таможенной территории ЕАЭС и перемещение товаров под таможенной процедурой таможенного транзита, выпуск товаров до подачи таможенной декларации и помещение товаров под таможенной процедурой таможенного транзита.

В указанный период времени при помещении товаров под указанные таможенные процедуры применялись 456 профилей рисков (далее – ПР), в результате применения которых было возбуждено 179 дел об административном правонарушении и доначислено 59424,40 тыс. рублей.

Следует отметить, что применение СУР осуществляется таможенными органами при ввозе и вывозе товаров на (с) территорию (ии) ЕАЭС, а также при декларировании товаров, в том числе при помещении под таможенную процедуру свободной таможенной зоны.

Помимо контроля в рамках СУР, при осуществлении технологических (таможенных) операций таможенными органами, в рамках статьи 99 ТК ТС в отношении товаров, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны и иные таможенные процедуры, завершающие действие таможенной процедуры свободной таможенной зоны, осуществлялся контроль после выпуска товаров.

В соответствии с ТК ТС таможенный контроль после выпуска товаров проводился в формах и порядке, установленных главами 16 и (или) 19 ТК ТС.

В период 2016–2017 годов подразделениями таможенного контроля после выпуска товаров таможенных органов, подчиненных ФТС России, было проведено 57 проверочных мероприятий с применением следующих форм таможенного контроля – таможенный осмотр помещений и территорий, камеральная таможенная проверка, проверка системы учета и отчетности, выездная таможенная проверка, из них: 27 – в 2016 году и 30 – в 2017 году, в результате которых было доначислено таможенных платежей, пеней и утилизационных сборов в общей сумме 422363,15 тыс. рублей, из них довыскано – 40026,39 тыс. рублей, что составляет 9,5 % от доначисленных таможенных платежей, пеней и утилизационных сборов. По результатам проверочных мероприятий было возбуждено 67 дел об административных правонарушениях, по результатам рассмотрения которых было наложено административных штрафов на общую сумму 8383,32 тыс. рублей, из них уплачено штрафов на общую сумму 7049,98 тыс. рублей, что составляет 84,1 % от общей суммы наложенных штрафов.

Проверочные мероприятия подразделениями контроля после выпуска товаров подчиненных ФТС России таможенных органов проводились в отношении организаций, осуществлявших ввоз/вывоз товаров в рамках трех ОЭЗ (Липецк, Алабуга, Томск) из 22 действовавших ОЭЗ. Совместные с налоговыми органами проверочные мероприятия осуществлялись в отношении одной ОЭЗ (Липецк).

На основании данных, предоставленных ФТС России, из 57 проверочных мероприятий результативными являются 16, что составляет 28 % от общего количества проверочных мероприятий, при этом все проверочные мероприятия в отношении организаций, перемещавших товары на территории ОЭЗ ТВТ «Томск», проведенные Томской таможней, нерезультативны, а результативность Татарстанской и Липецкой таможен составляет 32 процента.

В 2016 году по результатам ведомственного контроля решений, действий (бездействий) в области таможенного дела, принятых в отношении товаров, ввезенных (вывезенных) на (с) территорию (и) ОЭЗ, сумма доначисленных таможенных платежей составила 17210,11 тыс. рублей; в 2017 году – 5701,00 тыс. рублей.

Таким образом, применение СУР при контроле в отношении менее 10 % от общего количества товарных партий ввозимых (вывозимых) на (с) территорию (и) ОЭЗ, а также непроведение проверочных мероприятий в период 2016–2017 годов в большей части действующих ОЭЗ может свидетельствовать о ненадлежащей реализации положений Стратегии развития

таможенной службы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2575-р, в части одного из основных направлений развития таможенной службы – совершенствование системы таможенного контроля после выпуска товаров с учетом переноса на данный этап основной нагрузки по осуществлению таможенного контроля.

3.3. Кроме того, в ходе мероприятия установлена невозможность в рамках межведомственного электронного информационного взаимодействия получения таможенными органами от Минэкономразвития России с применением программных средств сведений, содержащихся в реестре резидентов ОЭЗ, получение которых требуется для реализации возможности электронного декларирования и сокращения документооборота при декларировании и в целях оптимизации таможенного контроля при выпуске товаров, помещаемых под таможенную процедуру свободной таможенной зоны.

Отсутствие указанной информационной автоматизированной системы приводит к затягиванию процесса декларирования, увеличению документооборота и необоснованному увеличению трудовых затрат сотрудников обоих ведомств.

3.4. Приказом ФТС России от 26 марта 2012 года № 566 «Об утверждении Порядка и технологий совершения таможенных операций в отношении товаров, включая транспортные средства, ввозимых (ввезенных) на территории особых экономических зон и вывозимых с территорий особых экономических зон, и порядка идентификации» при прибытии транспортного средства на контрольно-пропускной пункт предполагается автоматическое считывание регистрационного номера транспортного средства с помощью системы считывания и распознавания номерных знаков с дальнейшей проверкой программным средством таможенного органа, интегрированного с программным средством системы считывания и распознавания номерных знаков, в целях контроля транспортного средства.

В ходе мероприятия установлено отсутствие интеграции программного средства считывания регистрационного номера транспортных средств, въезжающих (выезжающих) на (с) территорию (ии) ОЭЗ, с программным средством учета транспортных средств, что не позволяет в автоматизированном виде совершать таможенные операции при ввозе (вывозе) товаров и въезде (выезде) транспортных средств на (с) территорию (ии) ОЭЗ.

3.5. Приказом ФТС России от 23 июня 2011 года № 1327 «Об утверждении форм отчетности о товарах, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, и товарах, изготовленных (полученных) из товаров, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, порядка представления таможенному органу отчетности о таких товарах» на резидентов ОЭЗ возложена обязанность по представлению отчетности (два раза в год до 15 января и до 15 июля) в таможенный орган о товарах, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, а также их использовании.

Так как отчетность представляется в бумажном виде и заполняется без специальных программных средств, целесообразно рассмотреть вопрос о необходимости разработки автоматизированного учета представляемой отчетности.

Выводы

1. В период с 2005 по 2017 год в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ создано 36 особых экономических зон.

По состоянию на 1 января 2018 года существовало 22 ОЭЗ.

По состоянию на момент проведения мероприятия на территориях ОЭЗ зарегистрировано 656 резидентов, за весь период расторгнуты соглашения об осуществлении деятельности со 166 резидентами (25,3 процента).

В четырех крупнейших ОЭЗ зарегистрировано 302 резидента (46,1 %), однако осуществляют внешнеэкономическую деятельность из них лишь 76 (25,2 процента).

1.1. Товарооборот в ОЭЗ характеризуется ввозом резидентами на территории ОЭЗ товаров для их дальнейшего использования как на территориях ОЭЗ, так и для последующего вывоза с территорий по направлениям как на территорию ЕАЭС, так и за ее пределы.

Анализ ввезенного резидентами в период 2013–2017 годов на территории ОЭЗ импортного оборудования показал, что оно представляло собой стандартное оборудование для производства в основном типовых изделий, например, шинного, строительного, фармацевтического и сборочного производств.

1.2. Анализ вывоза готовой продукции (стекловолокно и продукты из него, шины автомобильные, продукция фармакологии и сборочного производства), стоимостной объем которой составляет свыше 80 % от общего стоимостного объема вывозимой продукции ОЭЗ, показал, что она предназначена в основной своей массе для реализации на внутреннем рынке Российской Федерации.

Однако оценка наличия аналогичных производств в Российской Федерации показала значительное количество предприятий, имеющих схожие по своей специфике производства, осуществляющие свою деятельность в обычном режиме, без применения соответствующих льгот, предусмотренных в рамках ОЭЗ.

1.3. Таможенная процедура экспорта использовалась при завершении таможенной процедуры свободной таможенной зоны в период 2013–2016 годов от 7 до 8 % стоимости вывозимых товаров. В 2017 году отмечено увеличение ее применения до 24,7 процента.

С учетом данного обстоятельства представляется обоснованным констатация того, что в исследуемом периоде вывоз с территорий ОЭЗ товаров, перемещаемых резидентами ОЭЗ в рамках использования таможенной процедуры свободной таможенной зоны на (с) территории (й) ОЭЗ, не имеет экспортной направленности.

2. В период 2016–2017 годов основная работа ФТС России, связанная с совершенствованием таможенного администрирования на территориях ОЭЗ и применением таможенной процедуры свободной таможенной зоны, велась в рамках подготовки Таможенного кодекса ЕАЭС и подготовки проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, регулирующие применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны в Российской Федерации», работа над которыми не завершена.

3. Использование в период 2013–2016 годов процедуры реимпорта при вывозе с территории ОЭЗ готовой продукции, изготовленной с использованием иностранных товаров, без уплаты таможенных пошлин, налогов было обусловлено возможностью определения статуса товаров как товаров Таможенного союза до 1 января 2017 года в соответствии со статьей 19 межправительственного Соглашения по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 года.

С 2017 года под таможенную процедуру реимпорта помещаются товары, вывозимые из ОЭЗ, полностью изготовленные из товаров Евразийского экономического союза или оставшиеся в неизменном виде.

Вследствие истечения указанного срока отмечен резкий спад деловой активности резидентов, выразившийся в более чем двукратном сокращении в 2017 году ввоза на территории ОЭЗ и вывоза товаров после переработки иностранных товаров с территориями ОЭЗ, что может свидетельствовать об использовании резидентами указанной процедуры в целях минимизации уплаты таможенных платежей и налогов.

Анализ представленных ФТС России данных показал, что в период с 2013 по 2017 год резидентами ОЭЗ при помещении товаров под таможенную процедуру СТЗ условно начислено таможенных пошлин, налогов на общую сумму 27419638,2 тыс. рублей, уплачено в тот же период 2170156,1 тыс. рублей (7,9 % от условно начисленных сумм). При ввозе товаров условно начислено таможенных пошлин, налогов на сумму 21522125,9 тыс. рублей без фактической уплаты.

При завершении таможенной процедуры свободной экономической зоны не уплачено таможенных платежей на общую сумму 5897512,2 тыс. рублей.

4. Анализ результатов деятельности таможенных органов, осуществляющих таможенные операции и таможенные процедуры в отношении товаров, ввозимых (вывозимых) на (с) территорию (ии) ОЭЗ показал следующее.

4.1. В результате 57 проверочных мероприятий, осуществленных таможенными органами в отношении резидентов трех из 22 действующих ОЭЗ, довыскано таможенных платежей в сумме 40026,4 тыс. рублей, что составило 9,5 % от доначисленных платежей. Результативными мероприятиями стали 16 проверок (28 процентов).

Таким образом, применение СУР при контроле в отношении менее 10 % от общего количества товарных партий ввозимых (вывозимых) на (с) территорию (ии) ОЭЗ, а также непроведение проверочных мероприятий в период 2016–2017 годов в большей части действующих ОЭЗ может свидетельствовать о ненадлежащей реализации положений Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2575-р, в части одного из основных направлений развития таможенной службы – совершенствование системы таможенного контроля после выпуска

товаров с учетом переноса на данный этап основной нагрузки по осуществлению таможенного контроля.

4.2. Ввиду отсутствия информационной автоматизированной системы установлена невозможность в рамках межведомственного электронного информационного взаимодействия получения таможенными органами от Минэкономразвития России с применением программных средств сведений, содержащихся в реестре резидентов ОЭЗ, что приводит к затягиванию процесса декларирования, увеличению документооборота и необоснованному увеличению трудовых затрат сотрудников обоих ведомств.

4.3. Установлено отсутствие интеграции программного средства считывания регистрационного номера транспортных средств, въезжающих (выезжающих) на (с) территорию (ии) ОЭЗ, с программным средством для контроля транспортных средств, наличие которого на таможенных постах предусмотрено приказом ФТС России от 26 марта 2012 года № 566, что не позволяет в автоматизированном виде совершать таможенные операции при ввозе (вывозе) товаров и въезде (выезде) транспортных средств на (с) территорию(ии) ОЭЗ.

4.4. Приказом ФТС России от 23 июня 2011 года № 1327 «Об утверждении форм отчетности о товарах, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, и товарах, изготовленных (полученных) из товаров, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, порядка представления таможенному органу отчетности о таких товарах» на резидентов ОЭЗ возложена обязанность по представлению отчетности.

Установлено отсутствие автоматизированного учета представляемой резидентами ОЭЗ отчетности в таможенный орган по товарам, помещенным под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, что приводит к значительным трудозатратам и возникновению ошибок при ручной обработке бумажных носителей.

4.5. Установлено, что Петродворцовый таможенный пост Санкт-Петербургской таможни совершал таможенные операции и таможенные процедуры в отношении товаров, помещаемых под таможенную процедуру свободной таможенной зоны в период с 2015 года по октябрь 2016 года, не обладая соответствующей компетенцией.

Предложения

1. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в ФТС России.
2. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации.
3. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.