

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 июля 2016 года № 38К (1113) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка работы органов и агентов валютного контроля за соблюдением участниками внешнеэкономической деятельности законодательства о валютном регулировании и валютном контроле, а также по сокращению дебиторской задолженности по уплате доначисленных таможенных платежей и наложенных штрафов в 2013-2015 годах и истекшем периоде 2016 года (при необходимости в более ранний период) при администрировании экспортно-импортных операций по товарам»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Федеральной таможенной службе.

Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка работы органов и агентов валютного контроля за соблюдением участниками внешнеэкономической деятельности законодательства о валютном регулировании и валютном контроле, а также по сокращению дебиторской задолженности по уплате доначисленных таможенных платежей и наложенных штрафов в 2013-2015 годах и истекшем периоде 2016 года (при необходимости в более ранний период) при администрировании экспортно-импортных операций по товарам»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.3.2.1
Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативное правовое регулирование, регламентирующее внешнеэкономическую деятельность резидентов валютных операций, а также деятельность органов и агентов валютного контроля;

деятельность таможенных органов по контролю за соблюдением участниками внешнеэкономической деятельности законодательства о валютном регулировании и валютном контроле, а также по сокращению дебиторской задолженности по уплате таможенных платежей, пеней и штрафов;

деятельность налоговых органов по исполнению функции по контролю и надзору за осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями;

деятельность Центрального банка Российской Федерации (Банк России) как органа валютного регулирования и валютного контроля;

деятельность государственных органов по организации контроля за соблюдением резидентами валютного законодательства Российской Федерации, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений, а также организация исполнения исполнительных документов в части валютного контроля и сокращения дебиторской задолженности по уплате доначисленных таможенных платежей и наложенных штрафов;

полнота передачи от упраздняемой Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Федеральную таможенную службу и Федеральную налоговую службу материалов, связанных с нарушениями валютного законодательства, включая учет дебиторской задолженности.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральная таможенная служба, Санкт-Петербургская таможня Северо-Западного таможенного управления, Белгородская таможня Центрального таможенного управления, Федеральная налоговая служба, Центральный банк Российской Федерации (Банк России), упраздняемая Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.

Срок проведения контрольного мероприятия: апрель-июль 2016 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Проанализировать нормативное правовое регулирование в сфере валютного контроля. Проверить организацию работы агентов и органов валютного контроля за соблюдением участниками внешнеэкономической деятельности валютного законодательства. Установить достаточность законодательных и иных нормативных правовых актов для работы агентов и органов валютного контроля в указанной сфере.

2. Проверить деятельность таможенных органов по контролю за соблюдением участниками внешнеэкономической деятельности законодательства о валютном регулировании и валютном контроле. Проверить организацию взаимодействия таможенных органов с Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, Федеральной службой судебных приставов, Федеральной налоговой службой, другими контролирующими органами. Проверить организацию и результаты работы ФТС России по сокращению дебиторской задолженности по уплате таможенных платежей, пеней и штрафов.

3. Проверить осуществление налоговыми органами функций агента (органа) валютного контроля.

4. Проверить деятельность Центрального банка Российской Федерации (Банка России) как органа валютного регулирования и валютного контроля.

5. Проверить полноту и своевременность передачи Федеральной таможенной службе и Федеральной налоговой службе от упраздняемой Федеральной службы финансово-бюджетного надзора функций органа валютного контроля в части передачи дебиторской задолженности и материалов, подтверждающих ее возникновение.

Проверяемый период деятельности: 2013-2015 годы и истекший период 2016 года (при необходимости более ранний период).

Результаты контрольного мероприятия

1. Анализ нормативного правового регулирования в сфере валютного контроля. Проверка организации работы агентов и органов валютного контроля за соблюдением участниками внешнеэкономической деятельности валютного законодательства. Установление достаточности законодательных и иных нормативных правовых актов для работы агентов и органов валютного контроля в указанной сфере

1.1. В проверяемом периоде ФТС России и ФНС России осуществляли функции агентов валютного контроля в соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», Положением о Федеральной налоговой службе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 506, Положением о Федеральной таможенной службе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 года № 809, постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2007 года № 98 «Об утверждении

Правил представления резидентами и нерезидентами подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций уполномоченным Правительством Российской Федерации органам валютного контроля», а также составляли протоколы об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП).

В соответствии со статьей 12 Федерального закона от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» таможенные органы среди прочих функций осуществляют в пределах своей компетенции контроль за валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, а также с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации, в соответствии с международными договорами государств - членов Таможенного союза, валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования, а также обеспечивают в соответствии с международным договором государств - членов Таможенного союза меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

ФТС России в соответствии с Положением о Федеральной таможенной службе является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции органа валютного контроля (до апреля 2016 года осуществляла функции агента валютного контроля).

Валютный контроль таможенными органами осуществляется в соответствии с Административным регламентом Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по осуществлению в пределах своей компетенции контроля за валютными операциями резидентов и нерезидентов, не являющихся кредитными организациями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, а также ввозом в Российскую Федерацию и вывозом из Российской Федерации товаров, в соответствии с международными договорами государств - членов Таможенного союза, валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования, утвержденным приказом ФТС России от 24 декабря 2012 года № 2621 (далее - Административный регламент ФТС России).

Во исполнение Федерального закона от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ Правительством Российской Федерации утверждены Правила представления юридическими лицами-резидентами и индивидуальными предпринимателями-резидентами налоговым органам отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации (постановление от 28 декабря 2005 года № 819) (далее - Правила представления отчетов о движении средств), а также Правила представления резидентами и нерезидентами подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций уполномоченным Правительством Российской Федерации органам валютного контроля (постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2007 года № 98) (далее - Правила представления документов о валютных операциях).

Правила представления отчетов о движении средств предусматривают порядок представления отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации, открытым находящимися за пределами территории Российской Федерации филиалами, представительствами и иными подразделениями юридических лиц, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, в налоговые органы этими юридическими лицами.

Правила представления документов о валютных операциях устанавливают порядок представления резидентами и нерезидентами подтверждающих документов (копий документов) и информации при осуществлении валютных операций уполномоченным Правительством Российской Федерации органам валютного контроля в соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле». В целях осуществления валютного контроля уполномоченные Правительством Российской Федерации органы валютного контроля в пределах своей компетенции имеют право запрашивать и получать от резидентов и нерезидентов, а резиденты и нерезиденты обязаны представлять уполномоченным Правительством Российской Федерации органам валютного контроля информацию, связанную с проведением валютных операций, а также подтверждающие документы (копии документов), связанные с проведением валютных операций.

В целях выполнения функции агента валютного контроля ФНС России приказом Минфина России от 4 октября 2011 года № 123н утвержден Административный регламент исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по контролю за осуществлением валютных опе-

раций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями или валютными биржами.

В соответствии с пунктом 20 Административного регламента ФТС России основанием для начала административной процедуры рассмотрения должностными лицами таможенных органов документов, необходимых для исполнения государственной функции по осуществлению валютного контроля, является выявление информации о возможных нарушениях валютного законодательства по результатам анализа региональной базы данных валютного контроля или поручение вышестоящих таможенных органов на проведение проверки.

Исполнение государственной функции по осуществлению валютного контроля включает такие административные процедуры, как рассмотрение должностными лицами таможенных органов документов, необходимых для исполнения государственной функции; проверка соблюдения резидентами и нерезидентами актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, полноты и достоверности учета и отчетности по валютным операциям резидентов и нерезидентов; оформление результатов исполнения государственной функции (пункт 17 Административного регламента ФТС России).

При этом в соответствии с пунктом 16 Административного регламента ФТС России срок исполнения государственной функции устанавливается в каждом случае отдельно руководителем таможенного органа, которым осуществляется государственная функция, либо лицом, его замещающим, с учетом сроков давности привлечения к административной и/или уголовной ответственности, сроков хранения соответствующих документов и материалов резидентами и нерезидентами (в течение не менее 3 лет со дня совершения соответствующей валютной операции, но не ранее срока исполнения договора).

Пунктом 27 Административного регламента ФТС России предусмотрено, что максимальный срок выполнения административной процедуры проверки соблюдения валютного законодательства не может превышать 90 рабочих дней с даты ее начала.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что, несмотря на соблюдение таможенными органами срока проведения административной процедуры по проверке соблюдения валютного законодательства, фактическое исполнение административных процедур в рамках контроля за валютными операциями может составлять от 2 до 9 месяцев.

Так, из 298 участников внешнеэкономической деятельности (далее - ВЭД), выбранных в ходе проверки в ФТС России для анализа нарушителей валютного законодательства в проверяемом периоде, за Белгородской таможней в целях валютного контроля было закреплено 10 участников ВЭД, за Санкт-Петербургской таможней - 11 участников ВЭД. Проверка показала, что период с даты окончания срока действия договора до даты начала процедуры рассмотрения материалов проверки составлял в разных случаях от 2 до 9 месяцев. При этом период с даты начала процедуры рассмотрения документов до даты начала непосредственно процедуры проверки составлял 2-3 месяца.

В связи с установленным Административным регламентом ФТС России порядком начала проведения проверки валютных операций с даты окончания срока действия договора, период с даты перечисления денежных средств резидентом до даты окончания срока действия договора (возможность начинать исполнение государственной функции) в Белгородской таможне в 2 случаях составлял больше 1 года, а в 1 случае - более 3 лет; в Санкт-Петербургской таможне - только в 1 случае - 8 месяцев, в остальных - больше 1 года, а в 5 случаях - больше 2 лет.

Таким образом, установленные Административным регламентом ФТС России сроки административных процедур при исполнении государственной функции по осуществлению валютного контроля не позволяют в полной мере осуществлять превентивные действия таможенных органов в целях предотвращения противозаконного вывода денежных средств за рубеж.

1.2. В ходе проверки были выработаны также предложения по внесению возможных изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации.

Так, в соответствии с пунктом 6 статьи 8 Федерального закона от 28 июня 2013 года № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» Уголовный кодекс дополнен статьей 193.1, предусматривающей уголовную ответственность за совершение валютных операций по переводу денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации на банковские счета нерезидентов с представлением кредитной организации документов, связанных с проведением таких операций и содержащих заведомо недостоверные сведения об основаниях, о целях и назначении перевода, наказание за которые предусмотрено, в том числе, в виде штрафа в размере от 200 тыс. до 500 тыс. рублей.

Указанные суммы штрафа не компенсируют вредные последствия деяний, так как не увязаны с суммами допущенных правонарушений.

Так, проведенный анализ работы ФТС России по направлению валютного контроля показал, что средний размер суммы наложенного взыскания за правонарушения по невозврату денежных средств с использованием поддельных документов, подтверждающих ввоз товаров на территорию Российской Федерации, составляет 478,6 млн рублей (данные за 2015 год).

Представляется целесообразным усилить ответственность нарушителя в соответствии с указанной статьей в виде штрафа в размере от трех четвертых до одного размера суммы незаконной валютной операции.

Отсутствие унифицированных статистических форм учета перемещения товаров во взаимной торговле Российской Федерации со странами Таможенного союза, а также специальных совместных технологий информационного обмена между уполномоченными органами указанных государств снижает информационную прозрачность соответствующих внешнеторговых операций, что не способствует эффективному осуществлению органами и агентами валютного контроля своих функций по противодействию оттоку денежных средств из Российской Федерации.

В отсутствие требования о декларировании товаров во взаимной торговле государств - членов Евразийского экономического союза (далее - ЕАЭС) проконтролировать вывод денежных средств на основании документов, подтверждающих ввоз товаров, весьма сложно, так как установление фактов их достоверности предполагает направление в уполномоченные органы государств - членов ЕАЭС международных запросов и получение от них соответствующих ответов. Расчеты по таким сомнительным сделкам во взаимной торговле с контрагентами, являющимися резидентами государств - членов ЕАЭС, проводятся через счета, открытые в банках, расположенных в третьих странах, как правило, офшорах.

1.3. Практически все нарушения валютного законодательства связаны с использованием недобросовестными участниками внешнеэкономической деятельности организаций, создаваемых в целях осуществления вывода капитала.

Незначительный размер уставного капитала, установленный для основной группы хозяйственных обществ - обществ с ограниченной ответственностью, в сумме 10 тыс. рублей позволяет одному физическому лицу зарегистрировать практически неограниченное число юридических лиц, и,

накопив задолженность по уплате таможенных платежей в одном хозяйственном обществе, переходить в другой регион или начинать внешнеэкономическую деятельность с использованием другого общества. При этом учредитель несет ответственность только в размере уставного капитала.

Так, в ходе проверки выявлен факт учреждения предпринимателем 1243 организаций. В проверяемом периоде указанный предприниматель осуществил незаконный вывод капитала в сумме 522,5 млн рублей.

Зачастую указанные организации прекращают свою деятельность с момента начала в отношении них проверочных мероприятий. При этом регистрирующие органы не наделены полномочиями по контролю за созданием организаций, учредители которых имеют в отношении других зарегистрированных ими организаций задолженность перед бюджетом по обязательным платежам.

В целях прекращения создания рассматриваемых юридических лиц представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», предусматривающих возможность отказа в регистрации юридического лица в случае, если физическое лицо - учредитель (руководитель) регистрируемого юридического лица уже является учредителем (участником, руководителем) другого юридического лица, которое имеет непогашенную задолженность по обязательным платежам в федеральный бюджет, а также штрафам, налагаемым за правонарушения в сфере валютного контроля.

2. Проверка деятельности таможенных органов по контролю за соблюдением участниками внешнеэкономической деятельности законодательства о валютном регулировании и валютном контроле.

Проверка организации взаимодействия таможенных органов с Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, Федеральной службой судебных приставов, Федеральной налоговой службой, другими контролирующими органами. Проверка организации и результатов работы ФТС России по сокращению дебиторской задолженности по уплате таможенных платежей, пеней и штрафов

2.1. Таможенными органами проводится работа по выявлению фактов нарушения валютного законодательства в части, касающейся заключения организациями мнимых сделок и последующего непоступления товаров на территорию Российской Федерации либо обнаружения завышения стоимости товаров по экспортным поставкам.

В ходе проведения данных мероприятий таможенными органами в соответствии с КоАП выносятся постановления о привлечении виновных лиц к ответственности в соответствии с административным законодательством.

В соответствии с формой отчетности ФТС России № 18-контроль, утвержденной приказами ФТС России от 29 декабря 2012 года № 2710 и от 31 марта 2015 года № 589, в 2013 году выявлены признаки нарушения валютного законодательства по незаконному выводу денежных средств за рубеж в 5391 случае на общую сумму 405734,2 млн рублей, в 2014 году - 6249 дел на сумму 510919,7 млн рублей, в 2015 году - 5734 дела на сумму 283877,0 млн рублей.

Всего перечислено за рубеж за 3 года по импортным операциям 29 трлн рублей, из которых незаконный вывод капитала - 1,2 трлн рублей.

Таможенными органами проводятся соответствующие мероприятия по осуществлению валютного контроля.

Так, в 2015 году было установлено нарушений валютного законодательства на сумму 283877,0 млн рублей, передано в Росфиннадзор 3153 протокола (по данным Росфиннадзора - 5135) об административных правонарушениях на сумму 179864,7 млн рублей. В том числе по незаконному выводу капитала за рубеж в 2015 году, используя следующие способы:

- непоступление денежных средств за переданный товар - 9300,4 млн рублей (1434 дела об административных правонарушениях);

- невозврат авансированных денежных средств за неввезенный товар - 113954,1 млн рублей (1628 дел);

- невозврат оплаченных денежных средств по поддельным документам за неввезенный товар - 56610,2 млн рублей (91 дело).

Так, в 2013 году сумма нарушений составила 232372,5 млн рублей (57,3 % от общей суммы выявленных нарушений), в 2014 году - 287486,9 млн рублей (56,3 %), в 2015 году - 113954,1 млн рублей (40,1 процента).

В целях противодействия данной схеме в Федеральный закон от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» внесены изменения Федеральным законом от 6 декабря 2011 года № 406-ФЗ, в соответствии с которыми с 1 января 2013 года ФТС России обеспечивает передачу в электронном виде информации о зарегистрированных декларациях на товары Банку России и уполномоченным банкам (порядок определен Положением о передаче таможенными органами Центральному банку Российской Федерации и уполномоченным

банкам в электронном виде информации о зарегистрированных таможенными органами декларациях на товары, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 1459).

В результате этого незаконный вывод денежных средств за рубеж в форме невозврата оплаченных денежных средств по поддельным документам за неввезенный товар значительно уменьшился. Сокращение количества дел об административных правонарушениях, связанных с представлением поддельных деклараций на товары, произошло более чем в 10 раз (в 2013 году - 445 случаев, в 2015 году - 30 случаев). В 2016 году дела об административных правонарушениях, связанные с представлением в уполномоченные банки поддельных деклараций на товары, таможенными органами не возбуждались.

Очередность проведения проверок таможенными органами определяется статьей 162 Федерального закона от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», предусматривающей использование системы управления рисками.

Проведение проверок валютных операций осуществляется с применением системы управления рисками методом ранжирования рисков нарушения на основе отраслевого и автоматизированного подходов исходя из их тяжести и суммы.

Проверкой установлено, что в целом по Российской Федерации число потенциально подлежащих проверке договоров, о числе которых свидетельствуют закрытые паспорта сделок¹ по импортным и экспортным договорам, в 2013 году составило 90143 единицы, в 2014 году - 95344, в 2015 году - 110729, в I квартале 2016 года - 74988 единиц.

Однако согласно данным из учетной формы № 18-контроль число проведенных проверок таможенными органами в отношении предполагаемых нарушений в целях валютного контроля в 2013 году составило 5407 (6,0 % к общему числу закрытых паспортов сделок), в 2014 году - 5326 проверок (5,6 %), в 2015 году - 4492 проверки (4,1 %), в I квартале 2016 года - 999 проверок (1,3 процента).

При этом около половины протоколов об административных правонарушениях по рассматриваемой категории дел (43 %) приходятся на выявленные нарушения, не связанные с незаконным выводом денежных средств за рубеж (нарушение сроков представления отчетности и др.).

¹ По информации Банка России, в случае неисполнения стороной контракта своих обязанностей после 180 дней уполномоченный банк осуществляет закрытие паспорта сделки.

Суммы штрафных санкций за незаконный вывод капитала, наложенных на нарушителей, в объеме около 99 % (183980,6 млн рублей - в 2015 году) остаются не взысканными.

Необходимо отметить, что деятельность должностных лиц подразделений валютного контроля таможенных органов направлена на осуществление ими контроля за валютными операциями резидентов и нерезидентов, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, исчисляемыми значительными суммами. За неисполнение и ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей в отношении сотрудников и государственных гражданских служащих таможенных органов предусмотрена ответственность, установленная статьей 29 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» и статьей 57 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в виде замечания, выговора, строгого выговора, предупреждения о неполном служебном соответствии по результатам аттестации, увольнения из таможенных органов, увольнения с гражданской службы.

В проверяемом периоде деятельность Санкт-Петербургской таможни Северо-Западного таможенного управления ФТС России в части осуществления контроля в сфере валютного контроля была признана удовлетворительной. Белгородская таможня Центрального таможенного управления ФТС России в тот же период по данному основанию не проверялась.

2.2. Проверка показала, что в ФТС России в проверяемом периоде происходило увеличение числа случаев выявленных нарушений валютного законодательства с истекшим сроком давности привлечения к административной ответственности, в ходе расследования которых дела не возбуждались или прекращались, объем которых заметно растет.

Так, в 2013 году таких случаев было 7,4 % относительно всех выявленных случаев нарушения валютного законодательства по незаконному выводу капитала, в 2014 году - 15,6 %, в 2015 году - 33,2 %, в I квартале 2016 года - 25 процентов.

Вместе с тем проверкой установлено, что в деятельности таможенных органов по осуществлению валютного контроля зачастую отмечаются случаи, когда сроки давности привлечения к административной ответственности истекают как до начала проведения проверок таможенными органами, так и во время проверок.

Исчисление сроков давности привлечения к административной ответственности установлено статьей 4.5 КоАП, в соответствии с которой давность привлечения к административной ответственности за нарушения валютного законодательства Российской Федерации составляет 2 года со дня совершения административного правонарушения. Исходя из положений пункта 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», правонарушения, предусмотренные статьей 15.25 КоАП, не являются длящимися административными правонарушениями, то есть отсчет сроков давности происходит не с момента их обнаружения, а с момента совершения.

При этом в региональной базе данных валютного контроля отсутствует информация о предельных сроках поступления денежных средств либо возврата авансовых платежей по внешнеторговым договорам, о чем становится известно только после начала проверочных мероприятий и получения ответов из уполномоченных банков и участников ВЭД.

Временной разрыв между совершением такого рода правонарушений, его обнаружением и рассмотрением органом валютного контроля, уполномоченным Правительством Российской Федерации, складывается из следующих периодов:

1. Временные затраты, связанные с формированием банковской информации и ее доведением до таможенных органов, в среднем достигают 3 месяцев.

2. Процедура получения первичных документов по валютным операциям у уполномоченных банков, а также у резидентов может достигать 3 и более месяцев.

Незавершенность формирования Евразийского экономического союза также негативно повлияла на специфику проведения проверок соблюдения резидентами валютного законодательства в части оперативности производства по делам об административных правонарушениях.

Для фиксации доказательств по данной категории дел зачастую требуется получение заключений органов государственной власти республик Беларусь, Армения, Казахстан и Киргизия.

Время получения документов и информации из всех государственных органов государств - членов ЕАЭС может достигать до полугода.

3. Процедура производства по делам об административных правонарушениях, доказывание правонарушения, возбуждение соответствующего

дела об административном правонарушении и его рассмотрение территориальными органами Росфиннадзора составляют не менее 1 месяца.

Таким образом, с учетом времени начала проведения проверочных мероприятий по направлению валютного контроля (до полугода от даты совершения правонарушения) среднее время на проведение мероприятий для привлечения нарушителя валютного законодательства Российской Федерации к установленным мерам ответственности занимает от 7 месяцев до 1,5 года.

2.3. Под видом внешнеторговых сделок незаконно выводятся денежные средства, в том числе при оплате по многократно завышенной цене товаров, ввезенных в Российскую Федерацию без уплаты таможенных платежей и пошлин (свободная экономическая зона, таможенный склад, товары, в отношении которых установлена нулевая ставка НДС и не взимается таможенная пошлина).

По информации ФТС России, в Калининградской области зафиксированы случаи оформления товаров с признаками значительного завышения цены (до 4000 раз) при помещении под таможенную процедуру свободной таможенной зоны в рамках договоров, заключенных участниками ВЭД с нерезидентами, зарегистрированными в офшорных зонах, на общую сумму более 35 млрд рублей. Информация об оттоке денежных средств из Российской Федерации направлена в Правительство Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации и Росфинмониторинг.

Для лиц, целями которых является вывод капитала за пределы Российской Федерации, экономическая целесообразность этой деятельности очевидна - при минимальных затратах (только уплата сборов за таможенное оформление) они получают декларации на товары, практически легализующие переводы денежных средств в пользу нерезидентов.

Например, резидентом представлен к таможенному декларированию при помещении под таможенную процедуру свободной таможенной зоны товар «Оборудование для производства пенобетонных блоков» стоимостью 3,7 млн евро.

Согласно заключению таможенного эксперта филиала Центрального экспертно-криминалистического таможенного управления г. Калининграда товар прошел косметический ремонт и относится к товару, бывшему в употреблении. Стоимость такого оборудования на российском рынке составляет 36,5 тыс. рублей.

Таким образом, цена товара, определенная экспертом, отличается от заявленной участником ВЭД в меньшую сторону более чем в 4000 раз.

Аналогичная ситуация складывается по другим группам товаров, представленным к таможенному декларированию со значительным завышением их цены, например, войлок, USB-накопители.

В случае завышения цены товаров она формируется и заявляется согласно пункту 1 статьи 485 Гражданского кодекса Российской Федерации исключительно исходя из согласованных условий, зафиксированных во внешнеторговых договорах (контрактах), позволяющих контрагентам самостоятельно определять цену товаров, подлежащих оплате.

Подобная схема деятельности участников ВЭД может применяться во всех случаях ввоза на территорию Российской Федерации товаров, не облагаемых ставками ввозных таможенных пошлин и налогов, исчисляемых от таможенной стоимости.

В целях противодействия данной схеме Федеральным законом от 6 декабря 2011 года № 406-ФЗ в Федеральный закон от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» внесены изменения, в соответствии с которыми с 1 января 2013 года ФТС России обеспечивает передачу в электронном виде информации о зарегистрированных декларациях на товары Банку России и уполномоченным банкам, что снизило риск перевода денежных средств в счет оплаты таких товаров.

2.4. Практически все нарушения валютного законодательства связаны с использованием недобросовестными участниками ВЭД «фирм-однодневок».

Незначительный размер уставного капитала, установленный для основной группы хозяйственных обществ - обществ с ограниченной ответственностью - в сумме 10 тыс. рублей, позволяет одному физическому лицу регистрировать практически неограниченное число юридических лиц и, накопив задолженность по уплате таможенных платежей в одном хозяйственном обществе, переходить в другой регион или начинать внешнеэкономическую деятельность с использованием другого общества. При этом учредитель несет ответственность только в размере уставного капитала.

Так, в ходе проверки в ФНС России выявлен факт учреждения директором ООО «А» 1243 организаций. В проверяемом периоде указанный

предприниматель осуществил незаконный вывод капитала в сумме 522,5 млн рублей.

По результатам проверки Белгородской таможней в отношении хозяйствующего субъекта были направлены 13 требований об уплате таможенных платежей на общую сумму 2947,7 тыс. рублей. По факту уклонения от уплаты таможенных платежей возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 194 Уголовного кодекса Российской Федерации. Территориальным подразделением Федеральной службы судебных приставов (далее - ФССП России) вынесено постановление о наложении ареста на имущество должника с целью принудительного взыскания платежей.

С ноября 2015 года данное общество хозяйственную деятельность в г. Белгороде не ведет. Однако с 13 января 2016 года данная организация была поставлена на учет в ИФНС России в г. Хабаровске.

«Фирмы-однодневки» регистрируются по адресам массовой регистрации, имеют зачастую одних и тех же учредителей и директоров, нерезидентов и грузоотправителей.

Единственным источником для погашения задолженности недобросовестных участников ВЭД перед федеральным бюджетом в рассматриваемом случае является уставный капитал, однако определить нахождение должника зачастую не представляется возможным в связи с отсутствием юридического лица по месту регистрации.

Зачастую «фирмы-однодневки» прекращают свою деятельность с момента начала в отношении данных организаций проверочных мероприятий, что усложняет как сами контрольные мероприятия, так и взыскание задолженности перед федеральным бюджетом.

Так, Санкт-Петербургской таможней в декабре 2015 года проведена камеральная таможенная проверка соблюдения требований валютного законодательства общества с ограниченной ответственностью, сумма задолженности которого по таможенным платежам составила 4,91 млн рублей, пени - 0,40 млн рублей. Общество ликвидировано по решению учредителей уже 22 января 2016 года. Денежные средства в бюджет не поступили.

Предпринимаемые меры не позволяют в полной мере искоренить деятельность подобных «фирм-однодневок» в существующих условиях массового создания таких фирм. При этом регистрирующие органы не наделены полномочиями по контролю за созданием организаций, учредители которых имеют в отношении других зарегистрированных ими организаций задолженность перед бюджетом по обязательным платежам.

2.5. Организация работы ФТС России по взаимодействию с Росфиннадзором и ФССП России

Деятельность ФТС России как агента валютного контроля в части привлечения к административной ответственности участников внешнеэкономической деятельности, нарушивших валютное законодательство, осуществлялась на основе соглашения о взаимодействии Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федеральной таможенной службы при осуществлении валютного контроля от 15 августа 2005 года № 06-30/21, № 01-48/9.

ФТС России составлено и передано в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора 9420 (по данным Росфиннадзора - 15885) протоколов об административной ответственности с суммой нарушений 1264,4 млрд рублей. Росфиннадзором возвращено для устранения недостатков в оформлении 335 (по данным Росфиннадзора - 765) протоколов на общую сумму 84,3 млрд рублей, исполнение постановлений на сумму 940,3 млрд рублей (74 %) завершено ФССП России без фактического взыскания.

По состоянию на 1 января 2016 года сумма дебиторской задолженности Росфиннадзора по администрируемым доходам составляет 1,4 трлн рублей.

В результате деятельности Росфиннадзора в проверяемом периоде из общей суммы штрафов по административной ответственности в размере 663,4 млрд рублей (по данным Росфиннадзора - 1299,8 млн рублей) в бюджет поступило 0,003 млрд рублей, что составляет 0,0005 процента.

По данным ФТС России, из переданных в ФССП России 50 тыс. дел для принудительного взыскания задолженности по таможенным платежам и штрафным санкциям на сумму 23,4 млрд рублей в бюджет поступило 0,066 млрд рублей, что составляет 0,3 процента.

По данным ФССП России, в период 2013-2015 годов на исполнении в ФССП России находилось 52,8 тыс. исполнительных производств для принудительного взыскания задолженности по штрафам, наложенным Росфиннадзором за административные правонарушения, и таможенным платежам на общую сумму 661,6 млрд рублей, в том числе по штрафам, наложенным Росфиннадзором, - 37,2 тыс. исполнительных производств на общую сумму 643,5 млрд рублей и 15,6 тыс. исполнительных производств о взыскании таможенных платежей по постановлениям таможенных органов и судебным актам на общую сумму 18,1 млрд рублей.

За указанный период окончено и прекращено 30,9 тыс. исполнительных производств (или 58,5 %) на общую сумму 527,3 млрд рублей (79,7 %), в том числе: без фактического взыскания (по различным основаниям) - 24,7 тыс. исполнительных производств на сумму 526,0 млрд рублей; с фактическим исполнением (взысканием) - 6,2 тыс. исполнительных производств (11,7 % от находящихся на исполнении) на сумму 1,3 млрд рублей (0,2 % от общей суммы исполнительных производств по принудительному взысканию задолженности по штрафам, наложенным Росфиннадзором, и таможенными платежами).

Несовпадение данных учета свидетельствует о несогласованности действий ведомств по контролю соблюдения валютного законодательства.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора в рамках выполнения полномочий по осуществлению валютного контроля получала от Федеральной таможенной службы материалы по делам об административных правонарушениях, возбужденным и расследованным таможенными органами в рамках осуществления валютного контроля, через временной период, составляющий около 9 месяцев с момента обнаружения правонарушения.

По результатам рассмотрения материалов дел об административных правонарушениях Росфиннадзор осуществлял начисление штрафных санкций на лиц, допустивших указанные правонарушения, однако в подавляющем большинстве случаев взыскание не происходило по причине отсутствия виновного лица - российской организации, заключившей договор и являвшейся «фирмой-однодневкой».

По информации ФТС России, по делам об административных правонарушениях, переданным таможенными органами в Росфиннадзор в отчетном периоде, наложены штрафы на участников ВЭД в 2013 году на сумму 172186,1 млн рублей, в 2014 году - 307175,6 млн рублей, в 2015 году - 183980,6 млн рублей. Итого за 3 года на сумму 663342,3 млн рублей (данные расходятся с данными Росфиннадзора).

Однако эффективность проделанной работы в части возвращенных средств в бюджет значительно слабее усилий, направленных на ее достижение.

Так, объемы взысканных денежных средств составили:

- в 2013 году - по 185 делам на общую сумму 1,1 млн рублей (0,0003 % от общей суммы переданных в Росфиннадзор дел об административных нарушениях);

- в 2014 году - по 1131 делу на общую сумму 1,7 млн рублей (0,0004 %);

- в 2015 году - по 531 делу на общую сумму 0,6 млн рублей (0,0003 %).

Низкая результативность взысканий объясняется тем, что в Росфиннадзор в основном поступали дела, по которым организации, совершающие правонарушения, уже фактически не существовали, так как изначально не предполагались для ведения экономической деятельности после операции по выводу средств из Российской Федерации.

Фактически Росфиннадзором взыскивались штрафы с реально работающих и осуществляющих товарные экспортно-импортные операции участников ВЭД. В 2015 году средний размер взысканного штрафа составил 1130 рублей, это штрафы за мелкие нарушения процедурного характера.

Проверкой установлено, что взаимодействие таможенных органов Российской Федерации и территориальных подразделений ФССП России при организации принудительного исполнения исполнительных документов осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее - Федеральный закон «Об исполнительном производстве»), Федерального закона от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон «О таможенном регулировании») и межведомственными соглашениями ФТС России и ФССП России от 23 апреля 2008 года № 01-12/13/12/01-2, от 29 декабря 2014 года № 0001/36/01-69/17 (далее - Соглашение).

В ходе проверки в ФТС России установлены многочисленные факты несоблюдения судебными приставами-исполнителями положений законодательства, что негативно влияет на эффективность взаимодействия служб, негативно отражается на применении мер по принудительному взысканию задолженности за счет имущества должника и может приводить к недозысканию задолженности в федеральный бюджет, в том числе:

- некорректное заполнение судебными приставами платежных поручений при перечислении денежных средств, взысканных в рамках исполнительных производств. Как правило, не указывается код таможенного органа, что приводит к затягиванию либо невозможности идентификации денежных средств (в 2013 году - 127, в 2014 году - 251, в 2015 году - 762);

- несоблюдение сроков направления в таможенные органы документов, выносимых в рамках исполнительных производств, то есть обязанностей, прямо предусмотренных статьями 30, 47 Федерального закона «Об исполнительном производстве» (в 2013 году - 1449, в 2014 году - 1545, в 2015 году - 1809);

- оставление без ответов запросов таможенных органов о ходе исполнительного производства, направляемых в соответствии со статьей 50 Федерального закона «Об исполнительном производстве» (в 2013 году - 619, в 2014 году - 723, в 2015 году - 1240).

Так, на запрос Ростовской таможни районный отдел судебных приставов УФССП России по Москве сообщил, что на основании исполнительного листа о взыскании с общества с ограниченной ответственностью задолженности по уплате НДС рекомендует повторно обратиться в судебный орган для выдачи дубликата исполнительного документа в связи с его утратой при передаче из одного отдела судебных приставов в другой.

По информации таможенных органов, механизм взыскания задолженности по уплате таможенных платежей и штрафов за счет имущества должника показал себя недостаточно эффективным и прозрачным. Так, большинство направленных таможенными органами в подразделения ФССП России на исполнение постановлений не исполнены, в большинстве случаев таможня не имеет никакой информации от ФССП России, в том числе о факте возбуждения исполнительных производств, приостановке исполнительного производства по различным причинам и другой информации.

Так, на запрос Себежской таможни в УФССП России по Краснодарскому краю о направлении постановления таможне о принудительном взыскании в отношении общества с ограниченной ответственностью штрафа в сумме 100,0 тыс. рублей, таможне, как взыскателю, не представлена копия постановления о возбуждении исполнительного производства.

Одним из оснований составления акта в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 46 Федерального закона «Об исполнительном производстве» является невозможность установления местонахождения должника, его имущества либо получения сведений о наличии принадлежащих ему денежных средств и иных ценностей, находящихся на счетах.

В период с 2013 по 2016 год около 40 % от общего количества (65 % от общей суммы) окончанных исполнительных производств окончено возвратом исполнительных документов по валютному контролю.

Постановление УФССП России по Республике Башкортостан об окончании исполнительного производства в отношении общества с ограниченной ответственностью в связи с невозможностью установить местонахождение должника, его имущества и получить сведения о наличии принадлежащих ему денежных средств и иных ценностей и о возврате исполнительного документа направлено взыскателю - Северо-Западной оперативной таможне ФТС России.

По информации Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, общий объем задолженности по неуплаченным штрафам (дебиторской задолженности по предъявленным постановлениям о назначении административного наказания) Службы по состоянию на конец 2015 года превысил 1,4 трлн рублей, из которых свыше 1,2 трлн рублей (96 %) приходятся на штрафные санкции, назначенные по результатам рассмотрения дел, возбужденных должностными лицами таможенных органов. Основная сумма штрафов по результатам рассмотрения материалов дел, поступивших из таможенных органов, приходится на нарушения требований валютного законодательства Российской Федерации, связанных с невозвратом авансовых платежей, уплаченных нерезидентам по импортным договорам (97 % от общего размера наложенных штрафов по протоколам таможенных органов).

Из направленных в ФССП России постановлений на сумму 1264,4 млрд рублей исполнение постановлений на сумму 940,3 млрд рублей (74 %) окончено ФССП России без фактического взыскания. Взыскание оставшейся части задолженности в размере 324,1 млрд рублей (26 %) маловероятно либо безнадежно по причине того, что должниками являются, как правило, «фирмы-однодневки» и нельзя обратить взыскание на имущество из-за его отсутствия либо невозможно установить место нахождения должника.

В большинстве случаев судебные приставы-исполнители выносят постановления об отказе в возбуждении исполнительных производств в отношении иностранных лиц, если таможнями не предоставляется информация о месте пребывания либо о наличии у должников имущества на территории Российской Федерации, на которое может быть обращено взыскание.

2.6. Результативность осуществления валютного контроля правоохранительными органами

Деятельность ФТС России по привлечению участников ВЭД, нарушивших валютное законодательство, к уголовной ответственности осуществляется на основе соглашения между Федеральной таможенной службой и Министерством внутренних дел Российской Федерации от 20 февраля 2014 года № 01-69/1 (ФТС России) и № 1/1456 (МВД России).

Взаимодействие сторон регламентируется отдельными протоколами о взаимодействии, разрабатываемыми ведомствами. Взаимодействие осуществляется в формах обмена информацией, представляющей взаимный интерес, проведения совместных мероприятий, участия представителей обоих ведомств в качестве специалистов в совместных мероприятиях.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что результаты взаимодействия ФТС России и МВД России по привлечению к уголовной ответственности участников ВЭД - нарушителей валютного законодательства весьма скромны и не идут ни в какое сравнение с объемом выводимого из страны капитала по мнимым экспортно-импортным товарным сделкам.

Выведенные осужденными лицами средства в Российскую Федерацию не возвращены.

Проверка показала, что в 2013 году из 99 возбужденных уголовных дел по статьям 193 и 193.1 Уголовного кодекса Российской Федерации осуждено 3 лица (2 - к условному наказанию, 1 - к штрафу), в 2014 году - из 165 уголовных дел осуждено 3 лица (1 - к условному наказанию, 2 - к штрафу), в 2015 году - из 258 уголовных дел осуждено 8 лиц (1 - к лишению свободы, 2 - к условному наказанию, 5 - освобождены по амнистии).

Такие низкие результаты являются следствием нескольких причин.

Зачастую следственные подразделения органов внутренних дел отказывают по различным причинам в возбуждении уголовных дел. В период 2013-2016 годов из 84 направленных Белгородской таможней в следственные органы материалов поступило 54 постановления об отказе в возбуждении дел.

Решения об отказе в возбуждении уголовных дел о совершении преступлений, предусмотренных статьей 193 Уголовного кодекса Российской Федерации, принимаются сотрудниками органов внутренних дел на основании пункта 2 части 1 статьи 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

В отношении руководителей организаций, зарегистрированных в г. Москве, в 2013-2016 годах было возбуждено 6 уголовных дел по статье 193 Уголовного кодекса Российской Федерации на сумму 12,07 млрд рублей по факту уклонения от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств. По 4 уголовным делам, возбужденным по статье 193 Уголовного кодекса Российской Федерации (1 дело 2013 года, 3 дела 2014 года), предварительное следствие приостановлено по пункту 1 части 1 статьи 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (лицо, подлежащее привлечению в качестве обвиняемого, не установлено). Результаты по остальным делам таможенными органами не известны.

Существуют проблемы взаимодействия таможенных органов со следственными подразделениями органов внутренних дел Российской Федерации в части получения информации о принятых процессуальных решениях по материалам и уголовным делам, переданным по подследственности. Та-

кая информация, а также копии процессуальных решений в таможенные органы в подавляющем большинстве случаев направляются лишь после неоднократных запросов либо не направляются вообще.

Так, в 2014 году следственными подразделениями органов внутренних дел Российской Федерации рассмотрено 739 сообщений о преступлениях, переданных по подследственности. Информацию о принятых процессуальных решениях по 150 сообщениям таможенным органам получить не удалось.

Таким образом, обмен соответствующей оперативной информацией между ведомствами осуществляется на недостаточном уровне.

Негативно сказываются на эффективности противодействия легализации преступного дохода недостатки работы органов предварительного расследования.

В частности, распространенной является практика вынесения ими незаконных процессуальных решений по итогам доследственных проверок и расследования уголовных дел.

В проверяемом периоде органами прокуратуры признаны необоснованными около 90 % решений о приостановлении предварительного следствия по уголовным делам о незаконном выводе денежных средств из Российской Федерации.

Неактивно используются правоохранительными органами и возможности международно-правового сотрудничества.

Несмотря на то, что денежные средства и имущество, полученные преступным путем, в результате совершения финансовых операций и различных сделок зачастую оказываются выведенными за пределы Российской Федерации, запросы о правовой помощи с целью наложения ареста на них направляются крайне редко (около 10 запросов в год).

2.7. Организация взаимодействия таможенных органов с Федеральной налоговой службой

Взаимодействие ФТС России с ФНС России осуществляется в рамках соглашения о сотрудничестве между Федеральной таможенной службой и Федеральной налоговой службой от 21 января 2010 года № 01-69/1/ММ-27-2/1 и протокола информационного взаимодействия между ФНС России и ФТС России, утвержденного 28 июня 2013 года (далее - протокол информационного взаимодействия).

Согласно пункту 4.4 протокола информационного взаимодействия ФНС России направляет перечень организаций-налогоплательщиков, не пред-

ставляющих в течение двух и более отчетных периодов налоговые декларации и бухгалтерскую отчетность (далее - реестр «Риски»), которые используются таможенными органами в рамках реализации субъектно ориентированного подхода в рамках системы управления рисками ФТС России. Также реестр «Риски» необходим таможенным органам для осуществления работы по списанию безнадежной к взысканию задолженности по уплате таможенных платежей, пеней, процентов, числящихся за организациями, которые соответствуют признакам недействующего юридического лица.

В соответствии с пунктом 4.8 протокола информационного взаимодействия ФНС России направляет сведения о банковских счетах участников ВЭД, имеющих задолженность по уплате таможенных и иных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы (далее - сведения о банковских счетах).

При неисполнении должником требования об уплате таможенных платежей в соответствии со статьей 153 Федерального закона от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ таможенным органом принимается решение о взыскании денежных средств в бесспорном порядке. В банк, в котором открыты счета должника, направляется инкассовое поручение на списание с его счета необходимых денежных средств.

За счет денежных средств, находящихся на счетах плательщика в банках, было погашено в 2015 году 652571,4 тыс. рублей из общей суммы взысканной в тот же период задолженности в сумме 11365281,75 тыс. рублей (5,7 процента).

В то же время имеется ряд факторов, оказывающих негативное влияние на эффективность взыскания задолженности.

Как показало контрольное мероприятие, получение информации у налоговых органов осуществляется на бумажных носителях, при этом ответы налоговых органов на подобные запросы с информацией о счетах плательщиков в банках поступают в основном не ранее чем через месяц.

Так, Санкт-Петербургская таможня в проверяемом периоде направила 262 запроса, на которые получила 213 ответов в период от 23 до 85 дней.

Следствием данного обстоятельства является то, что таможенные органы нередко располагают неактуальной информацией о счетах должников в банках, в результате чего направленные инкассовые поручения возвращаются из банков на основании того, что счет должника уже закрыт.

Указанное негативно сказывается на эффективности взыскания задолженности по таможенным платежам, поскольку таможенные органы таким образом производят взыскание и приостановление операций в отношении

не всех счетов должников, что создает возможность их уклонения от погашения задолженности с использованием счетов, о которых у таможенного органа отсутствует информация.

Указанная форма получения информации в письменном виде из налоговых органов не только затягивает сроки принятия мер по взысканию задолженности таможенных платежей, но также и не обеспечивает таможенные органы актуальной информацией о счетах должников, так как за период поступления информации из налоговых органов в таможенные органы участник ВЭД может открыть в банке и начать использовать несколько счетов, о которых, соответственно, будет проинформирован налоговый орган, но не таможенный орган.

В соответствии с частью 3 статьи 158 Федерального закона от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ при неисполнении требования об уплате таможенных платежей и недостаточности или отсутствии денежных средств на счетах плательщика либо отсутствии информации о счетах плательщика таможенные органы вправе взыскивать подлежащие уплате таможенные платежи за счет иного имущества плательщика.

Взыскание таможенных платежей за счет иного имущества плательщика в соответствии с частью 4 статьи 158 того же закона производится путем направления в течение трех рабочих дней со дня принятия таможенным органом соответствующего постановления судебному приставу-исполнителю.

Значительная сумма задолженности по уплате таможенных платежей (около 32,2 % от всей имеющейся задолженности), проблематичная к взысканию, возникла в отношении иностранных юридических лиц (в основном таможенные перевозчики, не доставившие товар в таможенный орган назначения).

При применении положений законодательства Российской Федерации о таможенном деле по принудительному взысканию таможенных платежей с иностранных граждан существуют объективные проблемы реализации таких норм в связи с отсутствием правовых механизмов по их обеспечению.

Проводимые таможенными органами обязательные мероприятия по взысканию образовавшейся задолженности с таких иностранных лиц завершаются на этапе направления в их адрес требований об уплате таможенных платежей и пеней и розыска недоставленных в таможенную назначения товаров.

Все остальные меры принудительного взыскания с должников сумм образовавшейся задолженности (за счет денежных средств, находящихся

на счетах должника в банках, за счет имущества должника и т.д.) не могут быть применены.

Решением данного вопроса может явиться заключение международных соглашений о сотрудничестве с соответствующими странами.

2.8. Проверка организации и результатов работы ФТС России по сокращению дебиторской работы по уплате таможенных платежей, пеней и штрафов

По состоянию на 1 января 2016 года общая сумма задолженности участников внешнеэкономической деятельности по уплате таможенных платежей и пеней перед таможенными органами составляет 43361,8 млн рублей, из них: таможенные платежи - 25011,1 млн рублей, пени - 13350,7 млн рублей.

Основными причинами возникновения задолженности по таможенным платежам и пеням, не погашенной на 1 января 2016 года, стали:

- недоставка товара по международной процедуре перевозки грузов (далее - процедура МДП) - 8047,5 млн рублей (32,2 % от общей суммы задолженности);
- нарушение таможенных процедур - 6157,1 млн рублей (24,6 %);
- недостоверное заявление таможенной стоимости товаров - 3631,5 млн рублей (14,5 процента).

Анализ данных показывает, что деятельность таможенных органов по погашению задолженности по таможенным платежам, пеням и штрафам обеспечивает ее частичное снижение. Также констатируется снижение абсолютной величины задолженности на 18 процентов.

В соответствии с пунктом 2 статьи 150 Федерального закона от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» принудительное взыскание таможенных пошлин, налогов с физических лиц производится в судебном порядке. Всего задолженность по физическим лицам на 1 января 2016 года составляет 8746,4 млн рублей, из них: по таможенным платежам - 6631,7 млн рублей, по пеням - 2114,8 млн рублей. На 1 апреля 2016 года задолженность по физическим лицам составляет 8520,8 млн рублей, из них: по таможенным платежам - 6439,8 млн рублей, по пеням - 2081,0 млн рублей.

Основные причины образования и невозможности списания данной задолженности - нормативная неурегулированность взыскания и списания задолженности иностранных лиц, в основном иностранных перевозчиков.

2.9. В настоящее время таможенные органы ведут учет задолженности по уплате таможенных платежей в комплексе программных средств «КТП-Р».

На момент проверки в таможенных органах установлены программные средства автоматизированной подсистемы учета и контроля задолженности по уплате таможенных платежей (далее - АПС «Задолженность»), а также автоматизированной подсистемы учета и контроля исполнения постановлений о наложении штрафов (далее - АПС «Штрафы»).

В ходе внедрения АПС «Задолженность» был выявлен ряд проблем, мешающих полноценной эксплуатации данного программного средства. Для минимизации негативного эффекта от невозможности в полной мере эксплуатировать АПС «Задолженность» в таможенных органах продолжает использоваться программное средство КПС «КТП-Р» (устаревшее, но не выведенное из эксплуатации программное средство, на замену которого разработана АПС «Задолженность»).

Программное средство АПС «Штрафы» также имеет серьезные эксплуатационные проблемы. В целях минимизации ущерба от выявленных ошибок и закрытия функциональных потребностей таможенных органов параллельно с вводимой в эксплуатацию АПС «Штрафы» продолжает эксплуатироваться АРМ «Штрафы».

Таким образом, с 2013 года остаются нерешенными проблемы взаимодействия компонентов Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов, в связи с чем Счетной палатой Российской Федерации в адрес ФТС России направлялись представления (от 1 марта 2013 года № ПР 03-23/03-03, от 29 апреля 2015 года № ПР 03-57/03-03).

2.10. Применение таможенными органами мер принудительного взыскания задолженности по уплате таможенных платежей

В ходе проверки установлено, что часть сумм задолженности, взысканной таможенными органами в принудительном порядке, возвращена участникам ВЭД по следующим причинам.

Из общей суммы задолженности, взысканной в 2014 году в сумме 6836,4 млн рублей, сумма возвращенной по решению судебных органов ранее взысканной таможенными органами задолженности участникам ВЭД составила 661,4 млн рублей, сумма возвращенной по решению таможенного органа по ведомственному контролю ранее взысканной таможенными органами задолженности участникам ВЭД составила 63,98 млн рублей, сумма возвращенной по решению таможенного органа по жалобе в отношении ранее взысканной таможенными органами задолженности

участникам ВЭД составила 61,7 млн рублей. В 2015 году данные показатели составили 11365,3 млн рублей, 796,5 млн рублей, 82,1 млн рублей, 205,4 млн рублей, соответственно.

Таким образом, проверка показала, что в среднем около 10 % от взысканной таможенными органами задолженности возвращаются в дальнейшем участникам ВЭД как ранее неправомерно взысканные, вследствие чего сохраняются риски обращения участников ВЭД в судебные инстанции для получения компенсационных выплат в связи с неправомерным взысканием таможенных платежей.

Проверкой установлено, что исходя из судебной практики ФТС России по спорам, связанным с возвратом участникам ВЭД излишне взысканных в соответствии с положениями главы 18 Федерального закона от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ сумм таможенных пошлин, налогов, а также уплатой процентов на суммы излишне взысканных таможенных пошлин, налогов в проверяемом периоде, в 2013 году ФТС России из общей суммы оспоренных взысканных сумм в размере 2080,4 млн рублей решениями судебных органов возвращено 1777,5 млн рублей (85,5 %), в 2014 году оспорено 1136,4 млн рублей, возвращено 875,1 млн рублей (77 %), в 2015 году оспорено 1494,8 млн рублей, возвращено 1117,5 млн рублей (74,8 процента).

Это свидетельствует о недостаточной работе таможенных органов в части установления оснований для взимания таможенных платежей, а также слабой деятельности по защите интересов таможенных органов в судебных инстанциях.

Таким образом, проверка показала, что деятельность органов и агентов валютного контроля в целом находится на недостаточном уровне.

3. Проверить осуществление налоговыми органами функций агента (органа) валютного контроля

В проверяемом периоде ФНС России осуществляла функцию агента валютного контроля в соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», положением о Федеральной налоговой службе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 506, постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2007 года № 98 «Об утверждении Правил представления резидентами и нерезидентами подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций уполномоченным Правительством Российской Фе-

дерации органам валютного контроля», а также составляла протоколы об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Для выполнения функции агента валютного контроля ФНС России разработан, а Минфином России приказом от 4 октября 2011 года № 123н утвержден Административный регламент исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по контролю за осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями или валютными биржами (далее - Административный регламент).

В соответствии с Административным регламентом результатом исполнения возложенной функции является составление налоговым органом акта проверки соблюдения резидентами и нерезидентами валютного законодательства, а в случае выявления нарушений валютного законодательства - составление протокола об административном правонарушении в порядке и в сроки, предусмотренные КоАП.

Так, территориальными налоговыми органами в 2013 году составлено 6153 протокола об административных правонарушениях, в 2014 году - 7903 протокола, в 2015 году - 7889 протоколов, в I квартале 2016 года - 1813 протоколов. В 2013 году территориальными налоговыми органами направлено для рассмотрения в Росфиннадзор и судебные органы 5860 протоколов об административных правонарушениях за нарушения валютного законодательства, в 2014 году - 7668 протоколов, в 2015 году - 7663 протокола, в I квартале 2016 года - 1508 протоколов. В соответствии со статьей 24.5 КоАП в 2013 году отказано Росфиннадзором и судебными органами в возбуждении дела об административном правонарушении по 843 протоколам, в 2014 году - 730 протоколам, в 2015 году - 752 протоколам, в I квартале 2016 года - 264 протоколам. В 2013 году вынесено Росфиннадзором и судебными органами 286 постановлений о прекращении производства по делу об административном правонарушении на основании статьи 28.9 КоАП, в 2014 году - 378 постановлений, в 2015 году - 416 постановлений, в I квартале 2016 года - 264 постановления.

Основными нарушениями, выявленными территориальными налоговыми органами в ходе проверок валютного законодательства, являются следующие нарушения, ответственность за которые предусмотрена статьей 15.25 КоАП:

- несоблюдение установленных порядка представления форм учета и отчетности по валютным операциям, порядка представления отчетов о

движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации и (или) подтверждающих банковских документов, нарушение установленного порядка представления подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций, нарушение установленных правил оформления паспортов сделок либо нарушение установленных сроков хранения учетных и отчетных документов по валютным операциям, подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций или паспортов сделок (часть 6 указанной статьи);

- нарушение установленных сроков представления отчетов о движении средств по счетам (вкладам) в банках за пределами территории Российской Федерации и (или) подтверждающих банковских документов (части 6.1-6.3 указанной статьи);

- представление резидентом в налоговый орган с нарушением установленного срока и (или) не по установленной форме уведомления об открытии (закрытии) счета (вклада) или об изменении реквизитов счета (вклада) в банке, расположенном за пределами территории Российской Федерации (часть 2 указанной статьи).

В то же время, по данным Росфиннадзора, общее количество протоколов, поступивших от ФНС России в проверяемом периоде, составило 20851 протокол. Расхождение с данными ФНС России по общему количеству протоколов (21191) составило 340 протоколов.

По количеству протоколов об административных правонарушениях, возвращенных в связи с неправильным их составлением, расхождение составило 2670 протоколов (4995 протоколов - по данным Росфиннадзора, 2325 протоколов - по данным ФНС России).

Указанные расхождения свидетельствуют о недостаточном уровне взаимодействия между ФНС России и Росфиннадзором в части исполнения законодательства о валютном контроле и валютном регулировании.

Установлено, что доля доработанных территориальными органами ФНС России протоколов и направленных повторно для рассмотрения в Росфиннадзор относительно возвращенных из Росфиннадзора протоколов об административных правонарушениях в отчетном периоде составляла от 52,2 % в 2013 году до 48,8 % в I квартале 2016 года, доля доработанных протоколов из направленных ранее в Росфиннадзор за предыдущие отчетные периоды составляла от 83,6 % в 2013 году до 18,2 % в I квартале 2016 года.

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	I квартал 2016 г.
Количество возвращенных Росфиннадзором протоколов об административных правонарушениях из направленных в отчетном периоде, шт.	249	893	725	129
из них количество доработанных протоколов и направленных повторно для рассмотрения	130	396	294	63
Доля доработанных протоколов и направленных повторно к возвращенным Росфиннадзором протоколам в отчетном периоде, %	52,2	44,3	40,6	48,8
Количество возвращенных Росфиннадзором протоколов об административных правонарушениях из направленных ранее, в предыдущих отчетных периодах, шт.	408	669	507	159
из них количество доработанных протоколов и направленных повторно для рассмотрения	341	381	349	29
Доля доработанных протоколов и направленных повторно к возвращенным Росфиннадзором протоколам из направленных ранее, в предыдущих отчетных периодах, %	83,6	57,0	68,8	18,2

Высокая доля дорабатываемых протоколов и направляемых повторно на рассмотрения в Росфиннадзор свидетельствует о недостаточной организации работы Федеральной налоговой службой по составлению протоколов при исполнении функций агента валютного контроля.

В проверяемом периоде функция агента валютного контроля ФНС России ограничивалась составлением протоколов об административном правонарушении и передачей их в Росфиннадзор и судебные органы для принятия постановления о привлечении к административной ответственности за нарушение валютного законодательства. ФНС России не осуществляла взыскание административных штрафов, наложенных Росфиннадзором и судебными органами, в связи с чем ФНС России не располагает информацией по дебиторской задолженности по административным штрафам за нарушение валютного законодательства. Указом Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 года № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» в связи с упразднением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора функции органа валютного контроля переданы ФНС России.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что налоговыми органами выявлено около 93 тыс. фактов нарушения валютного законодательства участниками ВЭД. Сумма наложенных на них штрафных санкций по состоянию на 1 июня 2016 года составила 3552,3 млн рублей. Больше всего нарушений выявлено в Свердловской области - 3171 факт на сумму 2478,9 млн рублей, в Приморском крае - 228 фактов на сумму 226,7 млн

рублей и г. Москве - 8195 фактов на сумму 213,7 млн рублей. В результате реализации протоколов о нарушениях валютного законодательства, составленных налоговыми органами, взыскано в бюджет в 2013 году только 41,4 млн рублей, в 2014 году - 51,0 млн рублей. Проверка показала, что в налоговых органах не должным образом налажена работа по своевременному и качественному оформлению материалов по результатам выявленных фактов нарушения валютного законодательства. Так, территориальными налоговыми органами составлено в 2015 году 7889 протоколов, а направлено для рассмотрения в Росфиннадзор и судебные органы 5860 протоколов об административных правонарушениях за нарушения валютного законодательства. В соответствии со статьей 24.5 КоАП в 2015 году отказано Росфиннадзором и судебными органами в возбуждении дела об административном правонарушении по 752 протоколам. В этом же году вынесено Росфиннадзором и судебными органами 416 постановлений о прекращении производства по делу об административном правонарушении на основании статьи 29.9 КоАП.

4. Проверка деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России) как органа валютного регулирования и валютного контроля

4.1. В соответствии с действующим законодательством Центральный банк Российской Федерации является одним из органов валютного контроля², на который возложены функции организации и осуществления контроля за валютными операциями, проводимыми кредитными организациями³.

Исходя из норм Федерального закона от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ Банк России как орган валютного контроля не осуществляет контроль источников происхождения валютных средств на оплату товаров и услуг по внешнеторговым договорам (контрактам). Банк России осуществляет мониторинг движения рублевых денежных средств только по операциям клиентов кредитных организаций, проводимым через расчетную сеть Банка России. Под контроль Банка России не подпадают операции по прямым корреспондентским счетам кредитных организаций и валютным счетам клиентов кредитных организаций, поскольку в соответствии со статьей 56 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ Банк России не вме-

² Федеральный закон от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ (пункт 2 статьи 22) - далее Федеральный закон от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ.

³ Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (пункт 12 статьи 4) - далее Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ.

шивается в оперативную деятельность кредитных организаций, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством.

Банком России проделана определенная работа по нормативно-правовому обеспечению деятельности банков - агентов валютного контроля в части взаимодействия с участниками ВЭД и органами, агентами валютного контроля.

Основополагающим документом, регулирующим взаимоотношения участников внешнеэкономической деятельности с банками - агентами валютного контроля, изданным в соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ, является инструкция Банка России от 4 июня 2012 года № 138-И «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам документов и информации, связанных с проведением валютных операций, порядке оформления паспортов сделок, а также порядке учета уполномоченными банками валютных операций и контроля за их проведением» (далее - Инструкция № 138-И), в которую в проверяемый период 4 раза вносились изменения.

В рамках реализации Федерального закона от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ в 2013-2015 годах Банк России направил в уполномоченные банки официальные разъяснения и документы⁴ по вопросам валютного контроля в части повышения внимания кредитных организаций к отдельным операциям клиентов, о снижении риска потери деловой репутации и вовлечения указанных банков в осуществление легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, а также оформления паспортов сделок.

С целью минимизации риска проведения недобросовестными участниками ВЭД сомнительных операций, действительной целью которых может являться вывод денежных средств за рубеж, в том числе в рамках договоров, имеющих признаки мнимых сделок, Банком России был издан ряд указаний, предусматривающих пресечение проведения клиентами сомнительных операций и случаев представления ими «поддельных» ведомостей банковского контроля (далее - ВБК) путем:

- отказа банком-агентом оформления клиенту паспорта сделки резиденту при возникновении у работников банка подозрений в возможности легализации доходов, полученных преступным путем⁵;

⁴ Письма Банка России от 10 июня 2013 года № 104-Т, от 19 июня 2013 года № 110-Т, от 30 сентября 2013 года № 193-Т, методические рекомендации Банка России от 5 мая 2015 года № 12-МР и от 15 июня 2015 года № 14-МР.

⁵ Указание Банка России от 6 ноября 2014 года № 3438-У.

- использования банками-агентами информации таможенных органов о завышении стоимости ввозимых на территорию Российской Федерации товаров⁶;

- направления банками-агентами в электронном виде в Банк России для проверки ВБК в случаях принятия паспорта сделки на обслуживание из другого уполномоченного банка⁷.

4.2. Во исполнение надзорных функций в части деятельности банков-агентов валютного контроля Банком России в проверяемый период проведено 200 проверок кредитных организаций (их филиалов) и выявлено 360 нарушений требований Инструкции № 138-И и положения Банка России от 20 июля 2007 года № 308-П. Сведения о банках, допустивших наибольшее количество нарушений, приведены в таблице:

Наименование банка	Количество нарушений	Год выявления нарушений
Санкт-Петербургский филиал ООО КБ «Банк БФТ»	9	2013
ОАО СКБ Приморья «Примсоцбанк»	9	
Санкт-Петербургский филиал «Транс Капитал Банк» ЗАО	8	
ООО «МКБ им. С. Живаго»	7	2014
ЗАО «ДАЛТА-БАНК», Приморский край	8	
Астраханское отделение № 8625 ПАО «Сбербанк России»	15	
ИНВЕСТ-ЭКОБАНК, г. Санкт-Петербург	8	2015
«Муниципальный Камчатпрофитбанк» (АО), Камчатский край	11	
ЗАУБЕР Банк, г. Санкт-Петербург	13	

К банкам - нарушителям законодательства о банках и банковской деятельности, актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного контроля Банком России применялись предупредительные и принудительные меры воздействия.

Так, сумма штрафов, наложенных Банком России в период 2013-2015 годов и в I квартале 2016 года, составила 7662,0 тыс. рублей, в том числе: в 2013 году - 150,0 тыс. рублей, в 2014 году - 380,0 тыс. рублей, в 2015 году - 1215,0 тыс. рублей, в I квартале 2016 года - 4617,0 тыс. рублей. В доход федерального бюджета по КБК 99911605000016000140 «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение валютного законодательства Российской Федера-

⁶ Указание Банка России от 11 июня 2015 года № 3671-У.

⁷ Указание Банка России от 30 ноября 2015 года № 3865-У.

ции и актов органов валютного регулирования, а также законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля» в 2015 году было перечислено 365,0 тыс. рублей.

Кроме того, за нарушения валютного законодательства Банком России в проверяемый период были отозваны лицензии на осуществление банковских операций у 46 кредитных организаций, в том числе: в 2013 году - у 3 кредитных организаций, в 2014 году - у 13, в 2015 году - у 22, в I квартале 2016 года - у 8 кредитных организаций.

4.3. В рамках реализации функций органа валютного регулирования Банк России организует и осуществляет информационное взаимодействие с органами и агентами валютного контроля на основе заключенных с ними соглашений, сведения о которых приведены в таблице:

Наименование органа валютного контроля	Реквизиты соглашения	Периодичность представления информации, ед. измерения	Количество направленных Банком России материалов				Акт Банка России, регулирующий порядок обмена информацией
			2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016* г.	
Росфиннадзор	От 15.08.2007 г. № БР-Д-12-3-1	ежемесячно, шт. ПС и ВБК**	510	133	672	265	Положение Банка России от 20 июля 2007 г. № 308-П
	Доп. соглашение от ноября 2013 г.	тыс. ЭС*** тыс. шт. ВБК ****	604 -	579 166,8	523 145,5	-	
Федеральная таможенная служба	От 28.11.2006 г. № БР-Д12-3-2	ежедневно	Уполномоченные банки не позднее 3 рабочих дней с даты оформления ПС направляли его электронную копию в ФТС России и ФНС России				Положение Банка России от 29 декабря 2010 г. № 364-П
Федеральная налоговая служба	От 01.08.2008 г. № БР-Д-12-4-1	ежедневно					Положение Банка России от 21 июня 2013 г. № 402-П

* За январь-февраль 2016 года.

** ПС - паспорт сделки, который был закрыт в одном уполномоченном банке в связи с переводом на обслуживание в другой уполномоченный банк, но не открыт в другом уполномоченном банке, и ВБК - ведомость банковского контроля по такому паспорту сделки.

*** Электронное сообщение (ЭС) - о нарушении клиентами уполномоченных банков валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного контроля.

**** Передача ведомости банковского контроля по сделкам, в отношении которых имеется информация о нарушении резидентом положений статьи 19 Федерального закона от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ в части репатриации резидентами иностранной валюты и валюты Российской Федерации.

На основании полученной от уполномоченных банков информации Банком России формируется перечень юридических лиц-резидентов - участников ВЭД, в отношении которых выявлено наличие перед ними задолженности нерезидентов по договорам, паспорта сделок по которым были закрыты резидентами в связи с их переводом в другой уполномоченный банк, и в дальнейшем ни в одном из уполномоченных банков эти паспорта сделок не были открыты, либо паспорта сделок были

закрыты уполномоченными банками самостоятельно по истечении 180 календарных дней после окончания срока действия договора; а также список юридических лиц-резидентов - участников ВЭД, ранее включенных в перечень, которыми документально подтверждено полное исполнение перед ними обязательств нерезидентов. Указанные перечень и список по мере формирования доводятся в электронном виде до ФТС России и уполномоченных банков.

**5. Проверка полноты и своевременности передачи
Федеральной таможенной службе и Федеральной налоговой службе
от упраздняемой Федеральной службы финансово-бюджетного надзора
функций органа валютного контроля в части передачи дебиторской
задолженности и материалов, подтверждающих ее возникновение**

5.1. Анализ нормативного правового регулирования передачи дебиторской задолженности от упраздняемого Росфиннадзора показал следующее.

Указом Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 года № 41 Росфиннадзор упразднен. Его функции как органа валютного контроля переданы ФТС России и ФНС России.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2016 года № 153-р федеральным органом исполнительной власти, ответственным за проведение ликвидационных мероприятий, Минфином России утверждены состав ликвидационной комиссии (приказ от 10 февраля 2016 года № 42), План-график организационных, финансовых, материально-технических и иных мероприятий, связанных с передачей функций упраздняемого Росфиннадзора ФТС России и ФНС России (приказ от 5 февраля 2016 года № 40, далее - План-график). Дата завершения ликвидационных мероприятий - до 1 сентября 2016 года.

Вместе с тем в Плане-графике отсутствовали конкретные мероприятия с указанием срока их исполнения, связанные с передачей ФНС России и ФТС России дебиторской задолженности Росфиннадзора (включая задолженность, признанную безнадежной к взысканию).

В целях устранения данного недостатка 2 июня 2016 года Министром финансов Российской Федерации А.Г. Силуановым утверждена новая редакция Плана-графика, содержащая пункт о порядке передачи от упраздняемого Росфиннадзора дебиторской задолженности, числящейся на балансовом и забалансовом учете до 1 августа 2016 года.

5.2. Общий объем дебиторской задолженности Росфиннадзора по администрируемым доходам по состоянию на 1 апреля 2016 года составлял 1461887936,3 тыс. рублей, в том числе: на балансовом учете - 749318603,4 тыс. рублей, на забалансовом учете - 712569332,9 тыс. рублей.

По данным бюджетной отчетности, общий объем дебиторской задолженности Росфиннадзора за I квартал 2016 года уменьшился на 44179101,5 тыс. рублей, или на 5,6 %, и составил 749341439,5 тыс. рублей, из них задолженность по администрируемым доходам уменьшилась на 44161752,8 тыс. рублей (на 5,6 %) и составила 749318603,4 тыс. рублей, или 99,9 % от общего объема дебиторской задолженности.

Анализ дебиторской задолженности в разрезе счетов бюджетного учета показал, что по состоянию на 1 апреля 2016 года дебиторская задолженность Росфиннадзора в основном сложилась по счету бюджетного учета 120500 «Расчеты по доходам» (более 99 %), причем основная доля задолженности (99,9 %) сложилась по субсчету 120541 «Расчеты с плательщиками сумм принудительного изъятия» (749317230,6 тыс. рублей).

В разрезе доходов, администрируемых Росфиннадзором, наибольший объем дебиторской задолженности (648505066,5 тыс. рублей (более 86 %) составляет задолженность по уплате штрафов, наложенных по постановлениям об административных правонарушениях, вынесенных за нарушения валютного законодательства, ответственность по которым предусмотрена статьей 15.25 КоАП.

В целях учета задолженности по уплате административных штрафов, признаваемой нереальной (безнадежной) к взысканию, приказом Росфиннадзора от 1 апреля 2014 года № 99 утвержден порядок отнесения на забалансовый счет задолженности по уплате административных штрафов, признаваемой нереальной (безнадежной) к взысканию (далее - Порядок).

В соответствии с пунктом 5 Порядка срок учета задолженности неплатежеспособных дебиторов на субсчете 1.04.1 «Списанная задолженность неплатежеспособных дебиторов по вынесенным постановлениям о наложении штрафов» (далее - субсчет 1.04.1) составляет 5 лет с момента постановки ее на забалансовый учет для осуществления контроля и наблюдения за возможностью ее взыскания, то есть начало списания такой задолженности возможно только с 1 апреля 2019 года.

За I квартал 2016 года общий объем задолженности по уплате административных штрафов, признанной нереальной (безнадежной) к взысканию, увели-

чился на 54183849,1 тыс. рублей, или на 8,2 %, и составил 712569332,9 тыс. рублей, из которой 625412911,5 тыс. рублей, или более 87 %, приходятся на задолженность по постановлениям об административных правонарушениях, вынесенных за нарушения валютного законодательства, ответственность по которым предусмотрена статьей 15.25 КоАП.

5.3. Письмом председателя ликвидационной комиссии Росфиннадзора от 1 апреля 2016 года председателям ликвидационных комиссий территориальных органов предписано в срок до 15 апреля 2016 года обеспечить передачу в ФНС России и ФТС России дел об административных правонарушениях, по которым по состоянию на 1 апреля 2016 года постановления вступили в законную силу.

По состоянию на 15 апреля 2016 года общее количество дел об административных правонарушениях, переданных в территориальные органы ФНС России и ФТС России, составило 57366 дел, дебиторская задолженность по денежным взысканиям по ним составила 150702699,2 тыс. рублей, или 10,3 % от общей суммы дебиторской задолженности по доходам (с учетом нереальной (безнадежной) к взысканию задолженности).

Отчеты о передаче дел об административных правонарушениях не представили 20 территориальных органов Росфиннадзора по причине того, что отдельные территориальные органы ФНС России и ФТС России отказывались принимать дела от Росфиннадзора до особых указаний вышестоящих органов данных ведомств.

Однако в соответствии с информацией, полученной от ФНС России и ФТС России, по состоянию на 15 апреля 2016 года общее количество дел, принятых от упраздняемого Росфиннадзора, составило 80723 дела, дебиторская задолженность по денежным взысканиям по ним составила 124665258,3 тыс. рублей.

Таким образом, на 15 апреля 2016 года ФНС России и ФТС России принято на 23357 дел об административных правонарушениях больше, чем по данным упраздняемого Росфиннадзора, при этом дебиторская задолженность по денежным взысканиям по ним на 26037440,9 тыс. рублей меньше, чем по данным Росфиннадзора.

По состоянию на 1 июня 2016 года общее количество дел об административных правонарушениях, принятых ФНС России и ФТС России от упраздняемого Росфиннадзора, составило 102158 дел. Дебиторская задолженность по денежным взысканиям по данным делам составила

176367273,9 тыс. рублей, или 12,1 % от общей суммы дебиторской задолженности (1461887936,3 тыс. рублей).

Учитывая, что за 2 месяца (с 1 апреля по 1 июня 2016 года) упраздненным Росфиннадзором передано только 12,1 % дебиторской задолженности, существует риск невыполнения в срок реализации мероприятий, предусмотренных в Плане-графике, по ее передаче - до 1 августа 2016 года.

Необходимо отметить, что запрошенные ФНС России сведения о количестве переданных налоговым органам дел и задолженности по состоянию на 20 июня 2016 года ликвидационной комиссией Росфиннадзора не представлены.

5.4. В ходе проверки установлено, что Росфиннадзор и его территориальные органы постановку на забалансовый учет и списание дебиторской задолженности осуществляли без учета положений приказа Минфина России от 1 декабря 2010 года № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению», а также приказа Росфиннадзора от 1 апреля 2014 года № 99 «Об отнесении задолженности на забалансовые счета», а именно:

- постановка на забалансовый счет задолженности, признанной нереальной к взысканию и ранее не учитываемой на балансовом счете (10166491,4 тыс. рублей);

- списание дебиторской задолженности по администрируемым доходам с балансового счета и не учтенной впоследствии на забалансовом счете при отсутствии поступлений на общую сумму 8707597,8 тыс. рублей, в том числе территориальными управлениями Росфиннадзора: в Самарской области - 5189247,6 тыс. рублей, в Краснодарском крае - 1314842,1 тыс. рублей, в г. Москве - 1079988,4 тыс. рублей, в Московской области - 1123519,7 тыс. рублей;

- списание территориальными управлениями Росфиннадзора с забалансового счета дебиторской задолженности, признанной нереальной к взысканию и не учтенной впоследствии на балансовом счете, на общую сумму 3504334,9 тыс. рублей, в том числе: в Вологодской области - 3353425,8 тыс. рублей, в Омской области - 150909,1 тыс. рублей.

6. Анализ характерных особенностей участников внешнеэкономической деятельности, допустивших нарушения валютного законодательства, характерных особенностей договоров (паспортов сделок), в результате исполнения которых производился вывод капитала за рубеж, и деятельности уполномоченных банков как агентов валютного контроля

6.1. В ходе контрольного мероприятия осуществлен анализ характерных признаков организаций - нарушителей валютного законодательства.

Одним из основных признаков явилась их организационно-правовая форма: порядка 97 % организаций-нарушителей имеют форму обществ с ограниченной ответственностью.

Следующим признаком стало наличие одного учредителя организации (88 %). Также в большинстве случаев учредитель организации - физическое лицо, являющееся и генеральным директором данной организации (58 процентов).

Минимальный размер уставного капитала является следующим признаком организаций-нарушителей (10 тыс. рублей имеют 27 %, от 10 тыс. рублей до 100 тыс. рублей - 41 процент).

По среднесписочной численности работающих в период 2013-2015 годов в компаниях работники отсутствуют: в 2013 году - 54 % случаев, в 2014 году - 80,5 %, в 2015 году - 88 %, либо числится 1 работник: в 2013 году - 29 %, в 2014 году - 10 %, в 2015 году - 7,4 процента.

Отчетность данными организациями не представлялась (в 2013 году - в 47 % случаев, в 2014 году - 74 %, в 2015 году - 87 %), то есть участники ВЭД после нарушений валютного законодательства отчетность не сдавали ввиду фактического прекращения деятельности юридического лица. Выявлены также многочисленные случаи последующей реорганизации юридических лиц (в 67 % случаев).

Вследствие этого также установлена неуплата налогов: в 2013 году - 59 % организаций-нарушителей, в 2014 году - 80 %, в 2015 году - 93 %; уплата налогов до 100 тыс. рублей: в 2013 году - 21 %, в 2014 году - 11 %, в 2015 году - 4,7 процента.

При сопоставлении данных ФНС России и ФТС России, полученных в отношении 298 анализируемых компаний, в части даты прекращения деятельности юридического лица и сравнении ее с датой возбуждения административного дела в ФТС России, выяснилось, что 70 компаний (23,5 %) прекратили фактическую деятельность до вынесения постановления о возбуждении административного дела, 23 компании (7,7 %) прекратили

деятельность со дня вынесения решения о возбуждении административного дела в период до 180 дней, 108 (36 %) прекратили свою деятельность после 180 дней от даты возбуждения административного дела.

Кроме того, необходимо отметить концентрацию (свыше 70 %) подвергнутых анализу организаций-нарушителей в крупнейших городах Российской Федерации: в г. Москве - 55,7 %, в г. Санкт-Петербурге - 14,8 процента.

Таким образом, установлено наличие признаков «фирм-однодневок» практически у всех участников ВЭД, допустивших нарушения валютного законодательства.

6.2. Анализ договоров, в ходе исполнения которых были выявлены правонарушения в сфере валютного законодательства в проверяемом периоде, показал, что количество договоров, заключенных на сумму свыше 500 млн рублей, составило 6,5 % от общего количества договоров, при этом сумма нарушений валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, ответственность за которые предусмотрена статьей 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, при исполнении этих договоров составила 55,9 % от общего объема нарушений.

В проверяемом периоде от 58 % в 2013 году до 78 % в 2015 году объема сделок, предусматривающих импорт товаров, при исполнении которых выявлены факты совершения лицами административных правонарушений, квалифицируемых по статье 15.25 КоАП, приходится на контрагентов, зарегистрированных на Кипре, в Великобритании и Канаде.

Расчеты по таким сомнительным сделкам проводятся через счета, открытые в банках, расположенных в третьих странах, как правило, офшорах и странах Прибалтики. Так, за 2013-2015 годы по договорам, заключенным с контрагентами из различных стран, наибольший незаконный вывод капитала из России был осуществлен в банки, расположенные в следующих странах:

- Кипр - 434114,7 млн рублей, что составило 36,2 % от суммы выявленных признаков нарушения;
- Латвия - 303689,2 млн рублей (25,3 %);
- Эстония - 169105,3 млн рублей (14,1 процента).

В ходе текущей проверки установлено, что в проверяемом периоде было закрыто более 42 тыс. паспортов сделок по договорам, по которым ранее осуществлялось пролонгирование, то есть неоднократное продление исполнения договорных обязательств, в объеме 67,5 млрд долл. США.

Подобные факты выявлены при проведении проверки таможенными органами в отношении 3 участников ВЭД, которые заключили внешнеторговые договоры, где нерезидентом выступает одна и та же фирма - «G», Ливан. Исходя из дат заключения внешнеторговых договоров следует, что договоры были заключены в один временной период - март-апрель 2008 года. Дата завершения исполнения обязательств по договорам одна - 31 декабря 2014 года.

На момент начала проведения проверки таможенными органами - 1 июля 2015 года, в действиях указанных участников ВЭД усматривались признаки нарушения валютного законодательства, выразившиеся в необеспечении возврата в Российскую Федерацию денежных средств на общую сумму 1,3 млн долл. США.

Однако по документам, полученным из уполномоченного банка, установлено, что указанные организации в банк представили дополнительные соглашения о продлении срока исполнения обязательств по договорам на 1 год (31 декабря 2015 года). Исходя из сроков представления дополнительных соглашений в уполномоченный банк (23 июня 2015 года), есть основания полагать, что они оформлялись по истечении первоначально заявленного срока исполнения обязательств (31 декабря 2014 года).

По результатам проведения таможенными органами проверки возбуждены дела об административных правонарушениях по факту нарушения сроков оформления паспорта сделки, ответственность за которое предусмотрена частью 6 статьи 15.25 КоАП.

Типичными примерами осуществления недобросовестными участниками ВЭД схем противоправного вывода денежных средств за рубеж являются следующие факты.

Проверка Белгородской таможни в отношении хозяйствующего субъекта по контракту от 31 января 2008 года (паспорт сделки от 22 февраля 2008 года открыт в ООО «Трастовый Республиканский Банк») проводилась в 2013 году.

Согласно данным комплекса программных средств (КПС) «Доступ к сведениям реестра» общество обладает признаками «фирмы-однодневки». Организация была создана 21 февраля 2007 года. Сумма уставного капитала организации составляет 10000,0 рубля, физическим лицом, имеющим право действовать без доверенности от имени общества, является генеральный директор. Межрайонной инспекцией Федеральной налоговой службы № 46 по г. Москве 14 апреля 2016 года приня-

то решение о предстоящем исключении недействующего юридического лица из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ).

В ходе проведения проверки было выявлено, что срок исполнения обязательств по контракту продлялся дважды.

По информации уполномоченного банка, со счета покупателя были списаны в оплату товара денежные средства в сумме 708000,0 долл. США. Товар в счет перечисленных денежных средств был поставлен на сумму 345298,5 долл. США.

Разница составила 362701,5 долл. США, товар на указанную сумму покупателю не поставлен, денежные средства, перечисленные за товар продавцу, не возвращены.

В отношении общества 5 февраля 2013 года было составлено определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в соответствии с частью 5 статьи 15.25 КоАП.

После проведения административного расследования и составления 4 апреля 2013 года протокола об административном правонарушении в соответствии с частью 5 статьи 15.25 КоАП (сумма нарушения составила 362701,5 долл. США, в эквиваленте на дату нарушения - 11518384,08 рубля) материалы дела были направлены на рассмотрение в ТУ Росфиннадзора по Белгородской области.

ТУ Росфиннадзора по Белгородской области 27 мая 2013 года дело об административном правонарушении было рассмотрено, наложен административный штраф в сумме 8638788,0 рубля.

Участник на подписание определения об административном правонарушении, протокола об административном правонарушении не явился. Информация о взыскании штрафа отсутствует.

Проверка Белгородской таможни в отношении общества с ограниченной ответственностью по контракту от 20 января 2011 года (паспорт сделки от 8 февраля 2011 года открыт в ЗАО «Универсальный коммерческий банк социального развития и реконструкции «Белгородсоцбанк») проводилась в 2015 году.

Согласно данным КПС «Доступ к сведениям реестра» общество было создано 31 августа 2010 года, сумма уставного капитала при образовании составила 10000,0 рубля.

Директор общества является законным представителем еще 40 действующих организаций и 31 предприятия, прекратившего свою деятельность. Кроме того, данное лицо является учредителем в 30 действующих

организациях и 11 организациях, которые находятся в стадии ликвидации или уже прекратили свою деятельность.

В ходе проверки было выявлено, что срок исполнения обязательств по контракту продлялся дважды.

Со счета общества были списаны денежные средства в период с 25 февраля 2011 года по 31 января 2014 года (81 платеж) на общую сумму 2931024,43 долл. США. Денежные средства в сумме 592650,11 долл. США были возвращены на счет общества в срок действия контракта. Товар в счет перечисленных денежных средств был ввезен на территорию Российской Федерации по 537 декларациям на товары на общую сумму 2073050,61 долл. США. Денежные средства в сумме 265323,71 долл. США не были возвращены на счет общества.

В отношении общества 10 августа 2015 года было составлено 5 протоколов об административном правонарушении:

- 2 протокола об административном правонарушении в соответствии со статьей 19.7 КоАП;

- 2 протокола об административном правонарушении в соответствии с частью 6 статьи 15.25 КоАП;

- 1 протокол об административном правонарушении в соответствии с частью 5 статьи 15.25 КоАП (сумма нарушения 265323,71 долл. США, в эквиваленте на дату нарушения - 14921168,67 рубля).

Материалы с признаками уголовного преступления в соответствии со статьей 193 Уголовного кодекса Российской Федерации 10 августа 2015 года были переданы в отдел дознания Белгородской таможни.

Протоколы об административном правонарушении 12 августа 2015 года были направлены для рассмотрения в ТУ Росфиннадзора по г. Москве, мировому судье судебного участка № 112 г. Москвы.

ТУ Росфиннадзора по г. Москве 27 августа 2015 года были рассмотрены дела об административном правонарушении, наложены штрафы в сумме 15646301,91 рубля в соответствии с частью 5 статьи 15.25 КоАП, в сумме 44000,0 рубля в соответствии с частью 6 статьей 15.25 КоАП. Мировым судьей судебного участка № 112 г. Москвы 8 сентября 2015 года были вынесены постановления о назначении административного штрафа на сумму 3300,0 рубля.

Участник на подписание протоколов об административном правонарушении не явился. Информация о взыскании штрафов отсутствует.

Санкт-Петербургской таможней на основании информации от Екатеринбургской таможни, поступившей 12 ноября 2014 года, проведен ана-

лиз информации, содержащейся в региональной базе данных валютного контроля, по результатам которого выявлено предполагаемое нарушение валютного законодательства обществом с ограниченной ответственностью (на имя генерального директора зарегистрировано более 100 организаций) в рамках контракта от 25 июля 2012 года, выразившееся в невозврате денежных средств в соответствии с требованием статьи 19 Федерального закона Российской Федерации от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле». Выявленная информация о возможных нарушениях валютного законодательства по результатам анализа региональной базы данных валютного контроля зафиксирована в докладной записке начальнику таможни от 26 января 2015 года

В ходе проверки установлено следующее.

На основании контракта 28 сентября 2012 года в АКБ «Банк Китая (ЭЛОС)» (ЗАО) оформлен паспорт сделки.

Дата завершения обязательств по контракту - 31 декабря 2012 года (дополнительным соглашением от 24 декабря 2012 года № 1 срок действия контракта продлен до 31 декабря 2013 года, дополнительным соглашением от 19 ноября 2013 года № 2 срок действия контракта продлен до 30 июня 2014 года).

Дата начала процедуры рассмотрения документов - 26 января 2015 года.

Дата начала процедуры проверки - 19 марта 2015 года.

Дата начала процедуры оформления результатов - 30 марта 2015 года.

С 28 сентября 2012 года по 7 мая 2013 года в рамках контракта осуществлены платежи на сумму 210780,00 долл. США (в эквиваленте - 7133511,85 рубля). Информация о подтверждающих документах отсутствует. Денежные средства, уплаченные нерезиденту за не ввезенные в Российскую Федерацию товары, не возвращены на счета резидента в сроки действия контракта.

Акт проверки составлен 30 марта 2015 года, возбуждено дело об административном правонарушении № 10210000-421/2015 в соответствии с частью 5 статьи 15.25 КоАП, составлен рапорт об обнаружении признаков преступления в соответствии со статьей 193 Уголовного кодекса Российской Федерации. Законный представитель общества документы в ходе проверки не представлял, на подписание протокола об административном правонарушении не явился, общество по адресу регистрации не находится.

Материалы дела об административном правонарушении направлены 31 марта 2015 года в ТУ Росфиннадзора в Вологодской области, где

23 апреля 2015 года вынесено решение об административном наказании в виде штрафа в размере 7133511,85 рубля. Штраф не взыскан.

На результаты контрольного мероприятия возражения руководителей объектов контрольного мероприятия не поступали.

Выводы

1. В ходе контрольного мероприятия установлено, что в результате совершения мнимых импортно-экспортных товарных сделок незаконный вывод капитала из Российской Федерации в период 2013-2015 годов составил 1,2 трлн рублей.

Таможенными органами в указанном периоде возбуждено и передано в Росфиннадзор 17374 дела об административных нарушениях в сфере валютного контроля и валютного регулирования.

В проверяемом периоде происходило увеличение числа случаев выявленных нарушений валютного законодательства с истекшим сроком давности привлечения к административной ответственности, в ходе расследования которых дела не возбуждались или прекращались, объем которых ежегодно заметно растет. Так, в 2013 году таких случаев было 7,4 % относительно всех выявленных случаев нарушения валютного законодательства по незаконному выводу капитала, в 2014 году - 15,6 %, в 2015 году - 33,2 %, в I квартале 2016 года - 25 процентов.

В результате деятельности Росфиннадзора из общей суммы выявленных нарушений на участников ВЭД наложено штрафов в размере 663,4 млрд рублей. Фактически взыскано в бюджет по постановлениям Росфиннадзора 0,003 млрд рублей, что составляет 0,0005 % от суммы выявленных нарушений.

Недостаточный уровень межведомственного взаимодействия ФТС России, ФССП России, упраздненного Росфиннадзора приводит к расхождению данных о количестве и суммах переданных на принудительное исполнение протоколов об административных правонарушениях, о количестве полученных протоколов об административных правонарушениях в сфере валютного контроля и валютного регулирования. Так, по данным ФТС России, составлено и передано в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора 9420 (по данным Росфиннадзора - 15885) протоколов об административной ответственности с суммой нарушений 1264,4 млрд рублей. Росфиннадзором возвращено для устранения недостатков в оформлении 335 (по данным Росфиннадзора - 765) протоколов на общую сумму 84,3 млрд рублей.

Имеют место серьезные недостатки в оформлении материалов по фактам нарушения участниками ВЭД валютного законодательства. В период с 2013 по 2016 год около 40 % от общего количества осуществленных ФССП России исполнительных производств окончено возвратом исполнительных документов по валютному контролю.

Около 30 % материалов возвращаются в таможенные органы от следственных подразделений МВД России в связи с неполнотой проведенной проверки, для устранения недостатков, из-за недостаточного объема доказательственной базы, что нередко приводит к вынесению оправдательных приговоров и прекращению уголовных дел в суде.

Проверка показала, что в 2013 году из 99 возбужденных уголовных дел по статьям 193 и 193.1 Уголовного кодекса Российской Федерации осуждены 3 лица, в 2014 году - из 165 уголовных дел осуждены 3 лица, в 2015 году - из 258 уголовных дел осуждены 8 лиц, при этом 5 - освобождены по амнистии.

Вышеуказанное свидетельствует о недостаточном уровне осуществления агентами и органами валютного контроля контрольной функции по предотвращению незаконного вывода денежных средств за рубеж.

Межведомственные соглашения о взаимодействии ФТС России с другими контролирующими органами не обеспечивают соответствующий взаимный обмен требуемой информацией для пресечения правонарушений в области валютного законодательства.

Представляется целесообразным рассмотреть возможность разработки и внедрения единой информационной системы и обязательного к применению электронного документооборота между всеми заинтересованными ведомствами для сокращения времени документооборота и ведения общего учета, доступного на всех этапах валютного контроля в электронной форме с информацией об участниках ВЭД, на основе которой можно выявить намерение осуществления мнимых сделок с целью вывода капитала.

2. Банком России как органом валютного регулирования сформирована и с учетом правоприменительной практики корректируется нормативно-правовая база в сфере валютного контроля.

В сферу полномочий Банка России как органа валютного регулирования не входит контроль источников происхождения валютных средств на оплату товаров и услуг по внешнеэкономическим договорам участниками ВЭД. В соответствии со статьей 56 Федерального закона от 10 июля 2002 года

№ 86-ФЗ Банк России не вправе вмешиваться в оперативную деятельность кредитных организаций.

В рамках законодательно установленных функций и полномочий Банк России на плановой основе в 2013-2015 годах проводил проверки соблюдения уполномоченными банками валютного законодательства и применял к нарушителям меры предупредительного и принудительного характера, в том числе в указанный период отозвана лицензия на проведение банковских операций у 46 кредитных организаций, а также наложены штрафы в размере 7,7 млн рублей.

В проверяемый период Банком России на основе соглашений осуществлялось регулярное взаимодействие с Росфиннадзором и агентами валютного контроля.

3. В ходе контрольного мероприятия в проверяемом периоде выявлено свыше 2850 коммерческих банков (включая филиалы), являющихся уполномоченными банками и выполняющими функции агентов валютного контроля.

В этих банках оформлены паспорта сделок контрактов, по которым авансом переводились денежные средства за рубеж, а встречных поставок не осуществлялось и авансы не возвращались.

Установлено, что уполномоченные банки при оформлении паспортов сделок и переводе денежных средств за рубеж не располагают достоверной и актуальной информацией о легитимности происхождения денежных средств на счетах участников внешнеэкономической деятельности и об их контрагентах. При этом отмечен недостаточный уровень деятельности уполномоченных банков как агентов валютного контроля, оформивших значительное количество паспортов сделок участникам ВЭД, допустившим в дальнейшем неоднократные нарушения в сфере валютного контроля.

В связи с этим, по мнению Счетной палаты, является актуальным рассмотрение вопроса об установлении обязанности по применению уполномоченными банками, являющимися агентами валютного контроля, единой системы управления рисками в целях выявления подозрительных внешнеэкономических операций.

Указанная система должна аккумулировать информацию о сомнительных сделках, организациях, их осуществляющих, а также учредителях таких организаций.

Целью данной работы является создание централизованного банка данных в области валютного контроля, не позволяющего указанным ка-

тегориям лиц осуществлять деятельность по выводу капитала из Российской Федерации, в том числе открытие счетов в различных кредитных учреждениях, а также банковские операции в отношении сомнительных сделок.

4. Действующая нормативно-правовая база не обеспечила осуществление полноценного валютного контроля и пресечения противоправного вывода капитала из Российской Федерации.

Выявленные в ходе проверки характерные особенности нарушителей валютного законодательства, особенности договоров, в результате которых осуществлялся вывод капитала за рубеж, свидетельствуют о целенаправленности и безнаказанности совершения указанных деяний. Ответственность за нарушения в сфере валютного контроля в большинстве случаев не распространяется на лиц, создающих условия для вывода капитала, не соответствует тяжести совершенного правонарушения и способствует дальнейшему выводу капитала.

Установленные Административным регламентом ФТС России сроки административных процедур при исполнении государственной функции по осуществлению валютного контроля не позволяют в полной мере осуществлять превентивные действия таможенных органов в целях предотвращения противозаконного вывода денежных средств за рубеж.

Сумма штрафа в размере от 200 тыс. до 500 тыс. рублей, предусмотренная Уголовным кодексом Российской Федерации за совершение валютных операций по переводу денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации на счета нерезидентов с использованием подложных документов, не компенсирует вредные последствия деяний, так как не увязана с суммами допущенных правонарушений.

Так, проведенный анализ работы ФТС России по направлению валютного контроля показал, что средний размер суммы наложенного взыскания за правонарушения по невозврату денежных средств с использованием поддельных документов, подтверждающих ввоз товаров на территорию Российской Федерации, составляет 478,6 млн рублей (данные за 2015 год).

Представляется целесообразным усилить ответственность за совершение указанных нарушений в сфере валютного законодательства.

В целях прекращения создания юридических лиц, создаваемых в целях осуществления вывода капитала, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон от 8 августа

2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», предусматривающих возможность отказа в регистрации юридического лица в случае, если физическое лицо - учредитель (руководитель) регистрируемого юридического лица уже является учредителем (участником, руководителем) другого юридического лица, которое имеет непогашенную задолженность по обязательным платежам в федеральный бюджет, а также штрафам, налагаемым за правонарушения в сфере валютного контроля.

5. Установлено, что доля доработанных территориальными органами ФНС России протоколов и направленных повторно для рассмотрения в Росфиннадзор относительно возвращенных из Росфиннадзора протоколов об административных правонарушениях в отчетном периоде составляла от 52,2 % в 2013 году до 48,8 % в I квартале 2016 года, доля доработанных протоколов из направленных ранее в Росфиннадзор за предыдущие отчетные периоды составляла от 83,6 % в 2013 году до 18,2 % в I квартале 2016 года.

Высокая доля дорабатываемых протоколов, направляемых повторно на рассмотрение в Росфиннадзор, свидетельствует о недостаточной организации работы Федеральной налоговой службы по составлению протоколов при исполнении функций агента валютного контроля.

Налоговыми органами выявлены около 93 тыс. фактов нарушений валютного законодательства участниками ВЭД. Сумма наложенных на них штрафных санкций по состоянию на 1 июня 2016 года составила 3552,3 млн рублей. В результате реализации протоколов о нарушениях валютного законодательства, составленных налоговыми органами, взыскано в бюджет в 2013 году только 41,4 млн рублей, в 2014 году - 51,0 млн рублей.

Проверка показала, что в налоговых органах не налажена должным образом работа по своевременному и качественному оформлению материалов по результатам выявленных фактов нарушения валютного законодательства. Так, территориальными налоговыми органами составлено в 2015 году 7889 протоколов, а направлено для рассмотрения в Росфиннадзор и судебные органы 5860 протоколов об административных правонарушениях за нарушения валютного законодательства. В соответствии со статьей 24.5 КоАП в 2015 году отказано Росфиннадзором и судебными органами в возбуждении дела об административном правонарушении по 752 протоколам. В этом же году вынесено Росфиннадзором и судебными органами

416 постановлений о прекращении производства по делу об административном правонарушении на основании статьи 29.9 КоАП.

6. С 2013 года остаются нерешенными проблемы взаимодействия компонентов Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов. На момент проверки в таможенных органах установлены программные средства автоматизированной подсистемы учета и контроля задолженности по уплате таможенных платежей (АПС «Задолженность»), а также автоматизированной подсистемы учета и контроля исполнения постановлений о наложении штрафов (АПС «Штрафы»), имеющие эксплуатационные проблемы.

Для минимизации негативного эффекта в таможенных органах продолжает использоваться устаревшее программное средство КПС «КТП-Р».

Параллельно с вводимым в эксплуатацию АПС «Штрафы» продолжает эксплуатироваться устаревший продукт АРМ «Штрафы».

В ходе проверки установлено, что часть сумм задолженности, взысканной таможенными органами в принудительном порядке, возвращены участникам ВЭД по следующим причинам.

В среднем за год около 10 % (около 700 млн рублей) от взысканной таможенными органами задолженности возвращаются в дальнейшем участникам ВЭД как ранее неправомерно взысканные, вследствие чего сохраняются риски обращения участников ВЭД в судебные инстанции для получения компенсационных выплат, что в дальнейшем может быть отнесено к ущербу для бюджета.

Исходя из судебной практики таможенных органов по спорам, связанным с возвратом участникам ВЭД излишне взысканных сумм таможенных пошлин и налогов, в проверяемом периоде из общей суммы оспоренных ранее взысканных сумм в размере от 1,1 до 1,7 млрд рублей решениями судебных органов возвращено участникам ВЭД от 75 % до 85 % денежных сумм.

Это свидетельствует о недостаточной работе таможенных органов в части установления оснований для взимания таможенных платежей, а также слабой деятельности по защите интересов таможенных органов в судебных инстанциях.

7. Общий объем дебиторской задолженности по администрируемым Росфиннадзором доходам по состоянию на 1 апреля 2016 года составил 1461887936,3 тыс. рублей, из которой на задолженность по постановлениям об административных правонарушениях, вынесенным за нарушения

валютного законодательства, ответственность по которым предусмотрена статьей 15.25 КоАП, приходится 87,1 %, или 1273917978,0 тыс. рублей.

По информации, полученной от ФНС России и ФТС России, по состоянию на 15 апреля 2016 года в связи с передачей функций от упраздняемого Росфиннадзора ими принято на 23357 дел об административных правонарушениях больше, чем по данным Росфиннадзора, при этом дебиторская задолженность по денежным взысканиям по делам об административных правонарушениях на 26037440,9 тыс. рублей меньше, чем по данным Росфиннадзора.

Данный факт свидетельствует о недостаточном уровне межведомственного взаимодействия между ФНС России, ФТС России и упраздняемым Росфиннадзором по передаче дел об административных правонарушениях и денежным взысканиям по ним, являющимся дебиторской задолженностью.

По состоянию на 1 июня 2016 года ФНС России и ФТС России принято 102158 дел об административных правонарушениях, общая сумма по денежным взысканиям по данным делам, являющаяся дебиторской задолженностью, составила 176367273,9 тыс. рублей, или 12,1 % от общей суммы дебиторской задолженности (1461887936,3 тыс. рублей), в результате чего существует риск невыполнения в срок реализации мероприятий, предусмотренных в Плане-графике, по ее передаче - до 1 августа 2016 года.

Следует отметить, что в ходе проверки установлено, что Росфиннадзор и его территориальные органы постановку на забалансовый учет и списание дебиторской задолженности осуществляли без учета положений приказа Минфина России от 1 декабря 2010 года № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению», а также приказа Росфиннадзора от 1 апреля 2014 года № 99 «Об отнесении задолженности на забалансовые счета».

Предложения

- 1.** Направить представление Счетной палаты в ФТС России.
- 2.** Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

3. Направить информационное письмо в Минфин России.
4. Направить информационное письмо в Банк России.
5. Направить отчет и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.И. ШТОГРИН

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. ПЕРЧЯН

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Т.В. БЛИНОВА