

В настоящее время в связи с интенсивным развитием внешнеторговых связей Российской Федерации, интеграцией нашей страны в мировую экономику резко обострились проблемы контроля выполнения налогового и таможенного законодательства. При этом особенную остроту имеют проблемы контроля за законностью возврата (возмещения) налога на добавленную стоимость, уплаченного российскими экспортерами поставщикам материальных ресурсов, приобретаемых для производства и реализации экспортируемых товаров.

Прослеживается устойчивая тенденция роста фиктивного экспорта, неуплаты налога поставщиками материальных ресурсов, использованных при производстве экспортируемых товаров, завышения стоимости этих ресурсов, когда возмещение налога из формы стимулирования экспорта превращается в источник незаконного дохода путем изъятия из бюджета крупных сумм.

По данным Счетной палаты Российской Федерации в 2001 году сумма возмещения налога, предусмотренная в федеральном бюджете, была превышена в 2,3 раза и составила треть от суммы этого налога (215,0 млрд. рублей), зачисленного по итогам года в федеральный бюджет. По сравнению с 1999 годом поступления налога на добавленную стоимость в консолидированный бюджет возросли в 2,2 раза, федеральный - в 2,9 раза. Сумма же возмещения налога выросла в 5,3 раза, в то время как объем экспорта вырос в 1,7 раза. В бюджет 2002 года на возврат НДС была заложена сумма в 201 млрд. рублей. Фактическая сумма возврата НДС в 2002 году составила 246,1 млрд. рублей. При этом по оценкам экспертов требования на возмещение налога были предъявлены более чем на 300 млрд. рублей.

Для изъятия из бюджета государства крупных сумм денег недобросовестными фирмами разработано множество лжеэкспортных схем и схем уклонения от уплаты НДС. В представленной цепочке появляется фирма-однодневка, которая в сговоре с экспортером производит мошенническую операцию, заключающуюся в неуплате НДС в бюджет. При этом после фактического вывоза товаров экспортеру из бюджета возмещается НДС, который реально не был уплачен, а существует лишь на бумаге.

Одной из главных причин роста фиктивного экспорта и связанного с этим необоснованного возмещения налога на добавленную стоимость является невозможность оперативного получения достоверной информацией о фактическом вывозе товаров с таможенной территории Российской Федерации и обмена этой информацией между таможенными и налоговыми органами. Это происходит вследствие необустроенности таможенной границы Российской Федерации, прежде всего между государствами-участниками СНГ, отсутствия эффективной автоматизированной системы таможенного контроля экспорта товаров в пунктах пропуска, каналов связи и систем передачи электронных документов.

Кроме того, существующий порядок подтверждения фактического вывоза товаров, не предусматривающий использование современных информационных технологий, ведет к неоправданным расходам участников экономических правоотношений при проведении таможенных операций, связанных с экспортом товаров, и реализацией своего права на применение налоговой ставки 0%. Весьма объемный перечень необходимых документов для возврата НДС не позволяет сократить срок взаимодействия экспортеров с контролирующими организациями.

В настоящее время российским экспортерам, чтобы воспользоваться правом применения при экспортных операциях нулевой налоговой ставки НДС в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (статьи 165 и 198), необходимо обратиться в приграничные таможенные органы и на основании порядка, установленного приказом ГТК России от 21 июля 2003 года № 806, получить на представленных грузовых таможенных декларациях и товаротранспортных документах необходимые отметки, подтверждающие вывоз товаров на экспорт.

Установленный указанным порядком двадцатидневный срок подтверждения таможенными органами вывоза товаров на экспорт не соблюдается в связи со значительными объемами документов, направляемых всеми участниками внешнеэкономической деятельности на пограничные таможни, а также с их территориальной рассредоточенностью. В результате реальные сроки представления заверенных таможней документов в налоговые органы могут составлять 2-3 месяца, а в ряде случаев, с учетом доставки документов почтой, сроки представления превышают установленные законом 180 дней с даты выпуска товара. Для сокращения сроков представления документов в налоговые органы экспортеры вынуждены регулярно командировать своих представителей в приграничные таможни для доставки документов объемом в десятки тысяч листов в месяц и ускорения процесса подтверждения.

Принятие нового Таможенного кодекса Российской Федерации, который вступает в силу с 1 января 2004 года, создало правовую основу для формирования новой системы таможенного контроля, которая будет основываться на использовании системы управления рисками и предусматривать выборочность контроля и его форм, рациональное использование ресурсов таможенных органов с учетом необходимости снижения непроизводственных расходов бизнеса.

Реализация положений Нового таможенного кодекса предусматривает:

- внедрение информационных технологий, в том числе электронного документооборота, в процессы таможенного оформления и таможенного контроля;
- четкую дифференциацию применения форм таможенного контроля по субъектам внешнеторговой деятельности и категориям товаров;
- минимизацию таможенных формальностей в пограничных таможенных органах и концентрацию основного таможенного оформления в местах таможенного оформления, расположенных внутри страны;
- расширение использования для таможенных целей предварительной информации, получаемой из различных источников;
- минимизацию применения фактического контроля товаров;
- смещение концентрации контрольно-ревизионных действий с этапа основного таможенного оформления на последующие (после выпуска) этапы обращения товаров.

Учитывая чрезвычайную актуальность указанных проблем, имеющих явно выраженный межведомственный характер, для контроля за должным выполнением бюджета Российской Федерации, создания условий обеспечения эффективной деятельности таможенных и налоговых органов, создания благоприятных условий хозяйствующим субъектам, Правительством Российской Федерации Распоряжением от 28 декабря 2002 года № 1854-р было принято предложение ГТК России, согласованное с Минэкономразвития России, Минфином России, МЧС России, МПС России, Минэнерго России и Минсвязи России о создании в 2003 - 2007 годах единой государственной

автоматизированной информационной системы контроля за вывозом товаров с таможенной территории Российской Федерации. Этим распоряжением ГТК России определен государственным заказчиком - координатором работ по созданию указанной системы.

Система должна обеспечить таможенным и налоговым органам решение следующих задач:

- учет и контроль фактического вывоза товаров и транспортных средств, автоматизированное формирование отчетности и статистических данных на всех уровнях иерархии таможенных и налоговых органов;
- повышение эффективности таможенного контроля, ускорение и упрощение процедур таможенного оформления при вывозе товаров и транспортных средств;
- своевременное представление актуальной и достоверной информации в налоговые органы о фактическом вывозе товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации;
- обеспечение условий экспортерам российских товаров для обоснования права на возмещение налога на добавленную стоимость;
- создание условий для проведения мониторинга информации о фактическом вывозе товаров и транспортных средств в целях борьбы с правонарушениями при вывозе товаров и транспортных средств.

В основе проектного решения создания единой государственной автоматизированной информационной системы контроля за вывозом товаров с таможенной территории Российской Федерации лежит информационная модель, основные элементы которой были испытаны в ходе совместного эксперимента, проведенного МНС России и ГТК России на базе Выборгской таможни в 2002 году.

В частности, в ходе эксперимента:

- проанализировано состояние регионального взаимодействия таможенных и налоговых органов по подтверждению вывоза товаров и разработаны рекомендации по его совершенствованию;
- получены количественные характеристики процессов подготовки и передачи информации, необходимые для расчета потребных ресурсов создаваемой системы;
- определены основные варианты технической реализации автоматизированной системы контроля за экспортом товаров.

При создании информационной системы в целом планируется использовать следующие принципы:

- централизация информационных ресурсов, используемых в системе;
- обеспечение пользователям удаленного доступа к информационным ресурсам системы;
- обеспечение защиты информации в системе от несанкционированного доступа с реализацией в ней правил разграничения доступа;
- автоматизированное информационное взаимодействие между таможенными и налоговыми органами;
- автоматизированное информационное взаимодействие с российскими лицами, имеющими право на применение налоговой ставки 0% в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Данная информационная система позволит пограничным таможенным органам при контроле за экспортом товаров в режиме реального времени:

- просматривать централизованные базы данных, сравнивая сведения в представленных документах с информацией о таможенном оформлении в таможенном оформлении, что станет инструментом контроля расхождения фактических количественных показателей товаров при пересечении таможенной границы с показателями, заявленными в таможенной декларации;

- вносить на пункте пропуска информацию о фактически вывезенных товарах в централизованные базы данных.

В свою очередь, внутренние таможенные и налоговые инспекции в рамках данной информационной системы будут иметь возможность в режиме реального времени получать актуальную информацию о фактическом вывозе товаров. При этом экспортерам для получения отметки о факте вывоза товаров за пределы таможенной территории Российской Федерации не потребуется представлять пакет документов в таможенный орган, в регионе которого расположен пункт пропуска через таможенную границу. Внутренняя таможня сможет проставить отметку «Товар вывезен» на основании заверенной электронной подписью инспектора пункта пропуска электронной информации, доведенной до централизованного ресурса. Таким образом, ожидаемое сокращение подготовки подтверждения факта вывоза товаров составит порядка 2,5 месяцев.

Достижение, стоящих перед системой задач планируется реализовать посредством:

- автоматизации процессов ввода и хранения сведений, содержащихся в таможенной декларации в электронном виде при соблюдении требований к документированию информации, оформленных на товары, вывозимых в соответствии с таможенным режимом экспорта;
- осуществления удаленного доступа к информационным ресурсам системы посредством средств современных информационных и телекоммуникационных технологий;
- централизации информационных ресурсов на максимально высоком уровне иерархии таможенных органов;
- использования формата XML для организации взаимодействия между компонентами системы в процессе ее функционирования;
- информационно-аналитической поддержки и автоматизации оперативной и управленческой деятельности таможенных органов;
- обеспечения заданных по результатам обследования характеристик эффективности, надежности и живучести системы.

Работы по созданию системы планируется провести в три этапа.

На первом этапе в 2003 году уже проводится обследование функционирования и технической оснащенности таможенных и налоговых органов, разработку технического задания и документов технического проекта на создание системы.

В рамках этого этапа планируется разработать регламент экспериментального информационного обмена между таможенными и налоговыми органами по подтверждению данных о фактах вывоза товаров, помещенных под таможенный режим экспорта, а также макет подсистемы информационного обмена между ГНИВЦ ГТК России и ГНИВЦ МНС России.

На втором этапе в 2004 году планируется в целях практической проверки правильности принятых решений в рамках пилотного проекта, создать фрагмент автоматизированной информационной системы контроля за вывозом товаров с таможенной территории Российской Федерации на основе удаленного доступа к централизованным

информационным ресурсам с использованием современных информационных технологий.

На третьем этапе, путем распространения отработанных в рамках пилотного проекта решений по созданию автоматизированной информационной системы контроля за вывозом товаров с таможенной территории Российской Федерации в период до 2008 года, осуществить ее внедрение по всей территории Российской Федерации.

Предварительные оценки показывают, что реализация проекта позволит сократить не менее чем на 20% сумму ежегодно возмещаемого экспортерам НДС, более чем в два раза снизить операционные затраты таможенных и налоговых органов, связанные с проведением работ по подтверждению фактического вывоза и контролю обоснованности применения ставки НДС 0%, существенно сократить для хозяйствующих субъектов срок вывода средств из оборота и создать условия для реализации общего порядка применения налоговых вычетов. В то же время 2 октября этого года на заседании Правительства Российской Федерации были рассмотрены организационные меры, разработанные МНС России совместно с Минфином России, которые также должны повлиять на эффективность борьбы с расхищением федерального бюджета. В целях ускорения работ по созданию системы Минэкономразвития России в июле - августе с.г. в рамках мероприятий Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)» был проведен конкурс по выбору исполнителя работ по теме «Разработка единой государственной автоматизированной информационной системы контроля за вывозом товаров с таможенной территории Российской Федерации в рамках создания единой государственной системы управления и передачи данных». Учитывая значимость системы для решения задач наполнения федерального бюджета, повышение эффективности функционирования органов государственной власти и создания благоприятных условий для развития экономики, надеемся на активное участие заинтересованных министерств в разработке системы и при проведении мероприятий по ее внедрению, а также финансирование работ в рамках ФЦП «Электронная Россия» в объеме, обеспечивающим создание системы в сроки установленные Правительством Российской Федерации.

Хочу еще раз подчеркнуть, что значительные объемы работ предстоят по развитию приграничной телекоммуникационной инфраструктуры, что потребует тесного взаимодействия ГТК России и Минсвязи России. Данные работы будут проводится в рамках реализации системного проекта интегрированной сети связи таможенных органов, который в прошлом году прошел экспертизу ГКЭС при Минсвязи России. Как и предусмотрено в этом системном проекте развитие приграничной телекоммуникационной инфраструктуры будет вестись с учетом потребностей пограничной службы, что еще раз подчеркивает межведомственный характер проводимых работ.

В связи с этим ГТК России совместно с МНС России предлагает в первой половине следующего года провести межведомственную экспертизу проекта создаваемой системы и рассмотреть ее результаты на заседании ГКИ.

Необходимо также отметить, что кроме повышения эффективности работы контролирующих государственных органов данная система создает условия для российских предприятий - экспортеров продукции значительно сократить время возвращения НДС, что в конечном счете, должно позитивно повлиять на развитие отечественной промышленности.