

ЭКСПОРТ ПРИРОДНОГО ГАЗА: ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И КОНТРОЛЯ

DOI 10.18572/2312-4350-2020-2-35-41



Кошман Сергей Сергеевич,
аспирант Центра энергетического права
Санкт-Петербургского государственного экономического
университета
energylaw211@unecon.ru

Экспорт природного газа с каждым годом приобретает все большее значение для экономики Российской Федерации. Вышеуказанные обстоятельства, а также стратегическое значение природного газа, как энергетического ресурса, обуславливают необходимость надлежащего правового обеспечения в области государственного регулирования и контроля. Особенности таможенного декларирования природного газа обусловлены специфическими свойствами природного газа, как энергетического ресурса. Данные особенности выражаются в необходимости обеспечения непрерывного процесса поставок природного газа при использовании трубопроводного транспорта. Определение объемов поставляемого природного газа осуществляется на основании специальных приборов учета в соответствующих ежемесячных актах.

К наиболее актуальным вопросам при поставках природного газа на экспорт следует отнести порядок таможенного декларирования, а также порядок осуществления таможенными органами контроля таможенной стоимости. Ключевая особенность таможенного декларирования экспорта природного газа заключается в необходимости подачи декларантом временной и полной таможенных деклараций. При осуществлении временного периодического декларирования имеет место не две самостоятельные процедуры, а одна непрерывная процедура таможенного оформления экспорта природного газа, которая начинается с подачи декларантом временной таможенной декларации и заканчивается подачей полной таможенной декларации. При этом в полной таможенной декларации декларантом заявляются итоговые сведения об осуществленной поставке на основании документов, составленных по окончании поставки природного газа. Данный подход означает, что декларант не должен привлекаться к административной ответственности за недекларирование товара только на основании сведений, заявленных во временной таможенной декларации, если впоследствии им были заявлены полные сведения об объемах и других условиях поставки в полной таможенной декларации.

Проблемные аспекты возникают и в процессе осуществления таможенного контроля за стоимостью экспортируемого природного газа и при привлечении к административной ответственности за непоступление валютной выручки, произошедшее по причинам, не зависящим от компании-экспортёра.

Автором представлен правовой анализ судебной практики разрешения споров и сформулированы предложения по совершенствованию существующей модели правового регулирования.

Ключевые слова: энергетическое право, правовое регулирование экспорта природного газа, государственное регулирование, государственный контроль.

NATURAL GAS EXPORT: CHALLENGES OF STATE REGULATION AND CONTROL

Sergey S. Koshman

Postgraduate Student of the Energy Law Center of the Saint-Petersburg State Economic University

Export of natural gas is becoming ever more important for the economy of the Russian Federation. The circumstances mentioned above, as well as the strategic value of natural gas as an energy resource make adequate legal support in the field of state regulation and control necessary. Peculiarities of natural gas customs declaration are due to specific features of natural gas as an energy resource. These include the need for continuous natural gas supply via pipelines. The quantity of natural gas supplied is determined by dedicated metering devices and specified in the corresponding monthly reports.

The most pressing issues of natural gas exports include the procedures for customs declaration and customs valuation by customs authorities. The key aspect of customs declaration when exporting natural gas is that the customs applicant must submit a temporary declaration and a full declaration. With temporary periodic declaration, it is not two separate procedures that take place, but rather one, continuous procedure of customs clearance of the exported natural gas starting with submission of a temporary customs declaration by the applicant and ending with submission of a full customs declaration. The applicant specifies final information on the delivery based on the documents drawn up upon completion of the natural gas delivery in the full customs declaration. This approach means that the customs applicant should not be held administratively liable for failing to declare goods based on the information provided in the temporary customs declaration, as long as they include full details on the quantity and other supply terms in the full customs declaration.

Challenges also arise during customs valuation of the exported natural gas and imposition of administrative sanctions for failure to deliver currency returns due to circumstances beyond the exporter's control. The author offers a case law analysis of dispute settlement and suggestions on how to improve the existing legal regulation model.

Keywords: energy law, legal regulation of natural gas export, state regulation, state control.

Экспорт природного газа с каждым годом приобретает все большее значение для экономики Российской Федерации. Так, если в 2010 г. объем экспорта природного газа в газообразном состоянии составлял 138,6 млрд м³, то в 2018 г. экспорт достиг отметки в 200,8 млрд м³ [1].

В декабре 2019 г. начались поставки трубопроводного газа в КНР по газопроводу «Сила Сибири» [2]. Договор купли-продажи российского газа по «восточному» маршруту предполагает поставку в КНР 38 млрд м³ газа в год [3].

Согласно статистическим отчетам Федеральной таможенной службы РФ в 2019 г. общий объем экспорта природного газа со-

ставил 219,9 млрд м³ на сумму 41 633,1 млн долларов США [4].

Вышеуказанные обстоятельства, а также стратегическое значение природного газа, как энергетического ресурса приводят к необходимости осуществления государственного контроля общественных отношений, складывающихся при поставках природного газа на экспорт.

Государственное регулирование отношений по экспорту природного газа заключается в осуществлении государством в лице уполномоченных органов мероприятий, направленных на установление порядка экспорта природного газа. Регулирование деятельности по экспорту природного

газа осуществляется государством с помощью принятия соответствующих нормативно-правовых актов на международном и национальном уровне. Совокупность данных нормативно-правовых актов создает систему требований и ограничений, соблюдение которых является необходимым условием для осуществления деятельности по экспорту природного газа.

К основным нормативно-правовым актам, регулирующим порядок экспорта природного газа из Российской Федерации, следует отнести Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (далее — ТК ЕАЭС), Федеральный закон № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — ФЗ «О таможенном регулировании»), Федеральный закон № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», Федеральный закон № 117-ФЗ «Об экспорте газа», Постановление Правительства РФ № 1694 «Об утверждении Правил определения таможенной стоимости товаров, вывозимых из Российской Федерации» и др.

В целях обеспечения соблюдения порядка экспорта природного газа государством устанавливаются меры государственного контроля, то есть совокупность мероприятий, направленных на проверку соблюдения компаниями-экспортерами нормативно-правового регулирования в области экспорта природного газа.

Государственный контроль экспорта природного газа осуществляется через уполномоченные органы государственной власти, наделенные соответствующей компетенцией.

Успешное прохождение таможенного контроля является необходимым условием осуществления поставок природного газа на экспорт.

Таможенное регулирование экспорта природного газа содержит ряд особенностей, которые необходимо учитывать при осуществлении данного вида деятельности.

Анализ положений ТК ЕАЭС показывает, что во многом регулирование отношений по

экспорту природного газа передано на национальный уровень государств — членов Евразийского экономического союза. Прежде всего это выражается в особенностях таможенного декларирования природного газа, определении ставок вывозных таможенных пошлин на природный газ, а также в порядке заявления декларантом методов определения таможенной стоимости в отношении вывозимых товаров. В соответствии с ч. 3 ст. 3 Закона РФ от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе» ставки вывозных таможенных пошлин и перечень товаров, в отношении которых они применяются, устанавливаются Правительством Российской Федерации, если иное не установлено настоящей статьей.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 30 августа 2013 г. № 754 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств — участников соглашений о Таможенном союзе, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» ставка вывозной таможенной пошлины на природный газ (код ТН ВЭД 2711 21 000 0) составляет 30%.

К наиболее проблемным аспектам при поставках природного газа на экспорт следует отнести порядок таможенного декларирования, а также порядок осуществления таможенными органами контроля таможенной стоимости.

Таможенное оформление поставки природного газа на экспорт осуществляется с помощью временного периодического декларирования. Особенности такого порядка таможенного декларирования закреплены в ст. 102 и 204 ФЗ «О таможенном регулировании». Отдельно следует рассмотреть положения ст. 204 ФЗ «О таможенном регулировании», в которой устанавливаются особенности временного периодического декларирования для товаров, перемещаемых трубопроводным транспортом, к которым относится природный газ.

Ключевая особенность таможенного декларирования экспорта природного газа заключается в необходимости подачи декларантом временной и полной таможенных

деклараций [5]. До осуществления поставки природного газа декларант обязан подать временную таможенную декларацию (ВТД) и заявить в ней ориентировочные сведения о планируемой поставке природного газа, а также уплатить не менее 50% таможенной пошлины, рассчитанной исходя из заявленных во временной таможенной декларации сведений.

Не позднее 20-го числа месяца, следующего за месяцем поставки, декларант обязан подать полную таможенную декларацию (ПВД). В ПВД декларант обязан заявить окончательные сведения об объеме фактически поставленного природного газа и уплатить остаток таможенной пошлины.

В связи с указанной особенностью процедуры временного периодического декларирования в виде оформления поставки природного газа в два этапа на практике возникали споры между таможенным органом и декларантом. Таможенный орган привлекал компании к административной ответственности на основании ч. 1 ст. 16.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) за недекларирование товаров, когда объемы природного газа, заявленные по итогу вывоза товара в ПВД, превышали те объемы, которые были заявлены в ВТД до осуществления поставки товара.

Если бы подача временной и полной таможенных деклараций рассматривалась бы как две самостоятельные процедуры, то в таком случае декларант должен был бы заявить весь объем экспортируемого природного газа уже в ВТД. В таком случае заявление больших объемов природного газа в ПВД не допускалось бы.

Однако, по мнению автора, данный подход не соответствовал бы целям установления в законодательстве о таможенном деле процедуры временного периодического декларирования. Особенности таможенного декларирования природного газа обусловлены специфическими свойствами природного газа, как энергетического ресурса. Особенности правового регулирования внешнеэкономических сделок в газовой отрасли исследуются в трудах В.В. Романо-

вой [6]. Данные особенности выражаются в необходимости обеспечения непрерывного процесса поставок природного газа при использовании трубопроводного транспорта. Определение объемов поставляемого природного газа осуществляется на основании специальных приборов учета в соответствующих ежемесячных актах. Согласно ч. 26 ст. 204 ФЗ «О таможенном регулировании» при таможенном декларировании перемещаемого трубопроводным транспортом природного газа для подтверждения его количества и качества используются акты о фактических поставках товаров, составленные на основании показаний приборов учета, расположенных в местах, определенных условиями внешнеторговых договоров, на основании которых осуществляется такое перемещение.

На момент подачи ВТД декларант объективно не располагает точными сведениями об объеме и качестве природного газа, поставка которого будет осуществлена в следующем месяце.

Конституционный Суд РФ справедливо отметил, что представление в таможенный орган как временной, так и полной таможенной декларации производится в рамках единого комплекса отношений — процедуры периодического таможенного декларирования [7].

Таким образом, при осуществлении временного периодического декларирования имеет место не две самостоятельные процедуры, а одна непрерывная процедура таможенного оформления экспорта природного газа, которая начинается с подачи декларантом ВТД и заканчивается подачей ПВД. При этом в ПВД декларантом заявляются итоговые сведения об осуществленной поставке на основании документов, составленных по окончании поставки природного газа.

Данный подход означает, что декларант не должен привлекаться к административной ответственности за недекларирование товара только на основании сведений, заявленных в ВТД, если впоследствии им были заявлены полные сведения об объемах и других условиях поставки в ПВД. Необходимо отметить, что указанная позиция была обоснованно

поддержана судебной практикой, вследствие чего суды отказывали в привлечении декларантов к административной ответственности на основании ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ, когда таможенные органы руководствовались только сведениями, заявленными во временной таможенной декларации [8].

Автор считает, что использование процедуры временного периодического декларирования при поставках природного газа на экспорт позволяет учитывать как публичные, так и частные интересы. Публичные интересы обеспечиваются в виде точного и своевременного поступления в бюджет таможенных пошлин за экспортируемый природный газ, поскольку не менее чем половина таможенной пошлины уплачивается декларантом до осуществления поставки, а остаток таможенной пошлины уплачивается не позднее 20 числа месяца, следующего за месяцем поставки. В то же время частные субъекты получают возможность соблюсти условия таможенного декларирования при экспорте природного газа, предоставив точные сведения об объемах реализованного природного газа после фактического осуществления поставки.

Контроль таможенной стоимости является одним из наиболее важных элементов таможенного контроля при поставках природного газа на экспорт, поскольку от размера таможенной стоимости непосредственно зависит размер таможенной пошлины и, как следствие, размер перечисляемых в бюджет денежных средств.

Согласно п. 4 ст. 38 ТК ЕАЭС в отношении вывозимых товаров порядок определения таможенной стоимости определяется в соответствии с законодательством государств — членов ЕАЭС. В Российской Федерации соответствующий порядок на основании ч. 2 ст. 23 ФЗ «О таможенном регулировании» определен в Постановлении Правительства РФ от 16 декабря 2019 г. № 1694, которым утверждены Правила определения таможенной стоимости товаров, вывозимых из Российской Федерации.

При осуществлении поставок природного газа на экспорт таможенная стоимость заявляется декларантом при подаче ВТД и ПВД. Таможенная пошлина составляет

30% от таможенной стоимости декларируемого природного газа.

В соответствии с Правилами в качестве основы для определения таможенной стоимости принимается стоимость сделки с вывозимыми товарами, то есть цена уплаченная или подлежащая уплате согласно условиям внешнеторгового контракта.

Таким образом, при экспорте природного газа для определения таможенной стоимости в большинстве случаев используется стоимость (цена) природного газа, определяемая в соответствии с условиями внешнеторгового контракта.

Таможенный контроль осуществляется в соответствии с положениями п. 1 ст. 313 ТК ЕАЭС и включает в себя проверку правильности определения декларантом метода, структуру и величину таможенной стоимости, наличие документов, подтверждающих заявленные сведения.

На практике таможенные органы в целях проверки правильности определения таможенной стоимости декларантом используют базы данных, содержащие сведения о стоимости вывозимых товаров. Отличие сведений, заявленных декларантом при таможенном декларировании экспорта природного газа, от сведений, имеющихся в базах данных таможенных органов, зачастую приводило к возникновению споров. Изменение таможенным органом метода определения товара с метода по стоимости сделки (Метод 1) на метод по идентичным товарам (Метод 2), как правило, приводило к доначислению таможенной пошлины.

Важные разъяснения в отношении контроля таможенной стоимости содержатся в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза».

В частности, Верховный Суд РФ отмечает, что цена сделки не может быть отклонена таможенным органом только по причине ее более низкого уровня по сравнению с имеющимися у таможенного органа сведениями в отношении идентичных товаров.

В то же время в случае заявления таможенной стоимости по цене, значительно отличающейся от сопоставимых цен на идентичные товары, от декларанта разумно ожидать наличие документов, подтверждающих обоснованность заявления существенно более низкой цены товаров. Кроме того, при определении достаточности подтверждения заявленной таможенной стоимости таможенные органы должны учитывать коммерческую практику.

Анализ судебной практики показывает, что при поставках природного газа на экспорт зачастую в качестве единственного аргумента для обоснования корректировки метода определения таможенной стоимости и доначисления таможенной пошлины таможенные органы ссылаются на отличие заявленной декларантом таможенной стоимости от сведений, имеющих у таможенных органов в отношении других поставок природного газа на экспорт. Такой подход таможенных органов представляется необоснованным, поскольку при определении действительной цены природного газа, поставляемого на экспорт, необходимо учитывать множество факторов.

Ключевое значение при сопоставлении сделок по поставкам природного газа имеют такие параметры, как срок контракта (долгосрочный или краткосрочный), объем природного газа, назначение использования природного газа (в коммерческих или технических целях) и др. Без учета данных критериев невозможно сделать вывод об идентичности товаров, так как каждый из этих критериев непосредственным образом влияет на цену природного газа. В этой связи следует признать обоснованной практику арбитражных судов, в которой сформировался подход, что таможенный орган должен учитывать все вышеуказанные параметры при определении идентичных товаров в сделках по экспорту природного газа [9].

Продажа природного газа на экспорт сопровождается получением валютной выручки в качестве встречного предоставления за экспортируемый природный газ.

Правовое регулирование отношений, связанных с получением валютных ценностей, осуществляется в соответствии с тре-

бованиями Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», Инструкцией Банка России от 16 августа 2017 г. № 181-И и др.

В целях исполнения требований валютного контроля компания-экспортер обязана поставить на учет в уполномоченном банке внешнеторговый контракт, в соответствии с которым будет осуществляться экспорт природного газа.

Ключевое требование валютного контроля заключается в обязанности компании-экспортера (резидента) обеспечить получение на свои банковские счета в уполномоченных банках причитающейся за переданные компании-нерезиденту товары валютной выручки (п. 1 ч. 1 ст. 19 ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»).

За неисполнение данной обязанности в ч. 4 ст. 15.25 КоАП РФ установлена санкция, в том числе в виде штрафа от трех четвертых до одного размера суммы денежных средств, не зачисленных на счета в уполномоченных банках.

Таким образом, компания-экспортер обязана обеспечить получение валютной выручки от иностранного покупателя. Очевидно, что в коммерческой деятельности невозможно обеспечить поступление авансов по всем внешнеторговым сделкам по поставке товара. На практике возникает большое количество споров, связанных со случаями, когда непоступление валютной выручки происходило по причинам, не зависящим от компании-экспортера.

В судебной практике сформировался подход, согласно которому отсутствуют основания для привлечения резидента к административной ответственности за непоступление валютной выручки в сроки, предусмотренные во внешнеторговом контракте, в случае отсутствия фактов противоправного поведения со стороны резидента, а также в случае принятия зависящих от него мер для получения валютной выручки в установленные внешнеторговым контрактом сроки [10].

Следует признать, что такой подход позволил ограничить перечень случаев, когда

резидент привлекался к административной ответственности за нерепатриацию валютной выручки. В то же время не всегда является очевидным, когда резидент принял все зависящие от него меры для получения валютной выручки и какие меры являются достаточными для исключения риска привлечения к административной ответственности.

Решение вопроса о наличии или отсутствии оснований для привлечения резидента к административной ответственности ставится в зависимость от фактических обстоятельств конкретного дела и усмотрения суда, что создает дополнительную неопределенность при осуществлении внешнеэкономической деятельности.

При поставках природного газа такие жесткие требования не всегда можно признать обоснованными. Большинство поста-

вок природного газа осуществляется на экспорт на основании долгосрочных контрактов на поставку природного газа. Контракты с основными компаниями-импортерами действуют уже на протяжении нескольких десятилетий, в частности, поставки природного газа на экспорт в Австрию осуществляются с 1968 г., в Германию — с 1973 г., в Италию — с 1974 г., во Францию — с 1975 г. [11]. В этой связи большинство компаний-импортеров являются надежными плательщиками по внешнеэкономическим контрактам.

Учитывая вышеизложенное, представляется целесообразным пересмотр существующего порядка валютного регулирования и контроля при поставках природного газа на экспорт в части дополнения положений, предусматривающими случаи исключения санкций за непоступление валютной выручки. ■

Литература

1. Статистика поставок. Динамика реализации газа в Европу // Газпром Экспорт. URL: <http://www.gazprom-export.ru/statistics/>.
2. «Газпром» начал первые трубопроводные поставки российского газа в Китай // Газпром. URL: <https://www.gazprom.ru/press/news/2019/december/article493740/>.
3. Китай // Газпром. URL: <https://www.gazprom.ru/about/marketing/china/>.
4. Экспорт России важнейших товаров. Данные статистики // Федеральная таможенная служба. URL: <http://customs.ru/folder/513>.
5. Ульянов П. Правовые проблемы перемещения товара через таможенную границу посредством линейных объектов / П. Ульянов // Нефть, Газ и Право. 2015. № 4 (124). С. 49–62.
6. Романова В.В. Правовой режим газа как объекта частноправовых отношений / В.В. Романова // Юрист. 2015. № 5. С. 13–17; Романова В.В. Внешнеэкономические сделки в газовой отрасли: особенности правового регулирования / В.В. Романова // Международное публичное и частное право. 2016. № 3. С. 12–16.
7. Определение Конституционного Суда РФ от 7 ноября 2008 г. № 631-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Омской области о проверке конституционности подпункта 1 пункта 1 статьи 357.7 и пункта 1 статьи 357.10 Таможенного кодекса Российской Федерации». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision17673.pdf>.
8. Определение Верховного Суда РФ от 16 декабря 2019 г. № 305-ЭС19-23930 по делу № А40-278843/2018. URL: <https://ras.arbitr.ru/>; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 8 июля 2014 г. № 09АП-20702/2014 по делу № А40-33265/2014. URL: <https://ras.arbitr.ru/>.
9. Постановление ФАС Московского округа от 30 октября 2013 г. по делу № А40-3162/13-154-27. URL: <https://ras.arbitr.ru/>; Постановление ФАС Московского округа от 30 октября 2013 г. по делу № А40-10790/13-79-99. URL: <https://ras.arbitr.ru/>; Постановление ФАС Московского округа от 14 мая 2013 г. по делу № А40-62199/12-17-599. URL: <https://ras.arbitr.ru/>.
10. Постановление Президиума ВАС РФ от 28 апреля 2009 г. по делу № 15714/08. URL: <https://ras.arbitr.ru/>; Определение Верховного Суда РФ от 22 января 2020 г. № 308-ЭС19-26227 по делу № А53-700/2019. URL: <https://ras.arbitr.ru/>; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 24 июля 2019 г. № Ф05-10465/2019 по делу № А41-100074/2018. URL: <https://ras.arbitr.ru/>; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17 сентября 2019 г. № Ф05-14817/2019 по делу № А40-19546/2019. URL: <https://ras.arbitr.ru/>.
11. Австрия // Газпром. URL: <http://www.gazpromexport.ru/partners/austria/>; Германия // Газпром. URL: <http://www.gazpromexport.ru/partners/germany/>; Италия // Газпром. URL: <http://www.gazpromexport.ru/partners/italy/>; Франция // Газпром. URL: <http://www.gazpromexport.ru/partners/france/>.