



**Александр Алибиевич
ЯЛБУЛГАНОВ,**

доктор юридических наук,
 профессор,
 профессор кафедры
 финансового права
 Университета имени
 О.Е. Кутафина (МГЮА)
 aayalbulganov@msal.ru
 125993, Россия, г. Москва,
 ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Правовые принципы трансграничного перемещения отходов и фискальные приоритеты государства¹

Аннотация. В статье исследуются правовые принципы трансграничного перемещения отходов, которые выражают суть государственной политики в сфере обращения с отходами, выявляются ее основные особенности и закономерности. Автор проанализировал налоговые и таможенные правила, применяемые к операциям с отходами, фискальные последствия применения таможенной процедуры уничтожения товаров и фискальный статус отходов, образовавшихся в результате уничтожения товаров, находящихся под таможенным контролем.

Экономическим эффектом от налогообложения внешнеторговых операций с отходами должно стать более активное вовлечение отходов во вторичный хозяйственный оборот. Следствием этого становятся сокращение объемов отходов, размещаемых на полигонах и свалках, и снижение негативного воздействия на окружающую среду.

Оптимизация фискальных последствий трансграничного перемещения отходов сделает экономический механизм охраны окружающей среды более результативным и эффективным.

Ключевые слова: правовые принципы, отходы производства и потребления, трансграничное перемещение отходов, устойчивое развитие, окружающая среда, таможенные процедуры, фискальные приоритеты, таможенная пошлина, утилизационный сбор.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.96.8.020-033

ALEXANDER A. YALBULGANOV,

Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of Department in Financial Law
 of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

aayalbulganov@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Legal principles of transboundary movement of waste and fiscal priorities of the state

Abstract. The article examines the legal principles of transboundary movement of waste, which express the essence of state policy in the field of waste management, identifies its main features and patterns. The author analyzed the tax and customs rules applied to waste operations, the fiscal consequences of the application of the customs procedure for the destruction of

goods and the fiscal status of waste generated as a result of the destruction of goods under customs control.

The economic effect of taxation of waste operations should be more active involvement of waste in secondary economic turnover. As a result, the volumes of waste placed in landfills are reduced and the negative impact on the environment is weakened.

Optimization of the fiscal consequences of the transboundary movement of waste will make the economic mechanism of environmental protection more effective.

Keywords: *legal principles; production and consumption waste; transboundary movement of waste; sustainable development; environment; customs procedures; fiscal priorities; customs duty; recycling fee.*

Отходы² — это не только то, что необходимо переработать, захоронить, обезвредить и т.п. Они могут выступать также в качестве предмета внешнеэкономической сделки, а их перемещение через таможенную границу может стать объектом обложения различными обязательными платежами публично-правовой природы — таможенной пошлиной, налогами и сборами.

Правовые принципы регулирования трансграничного перемещения отходов представляют собой общие начала, в которых находит выражение сущность государственной политики в области обращения с отходами, проявляются ее основные черты и закономерности развития.

С помощью принципов обеспечивается унификация нормотворчества, устраняются пробелы в правовом регулировании, формируется единообразная правоприменительная практика.

В целях регулирования трансграничного перемещения отходов используются как общеправовые принципы, охватывающие все отрасли права (законность, гласность, единство прав и обязанностей и др.), так и специальные (отраслевые) принципы, распространяющиеся только на данную область общественных отношений.

В процессе трансграничного перемещения отходов формируются общественные отношения, которые в силу специфики своего объекта и юридического содержания регулируются одновременно двумя отраслями законодательства:

- а) таможенным законодательством, поскольку регулируются отношения в связи с перемещением товаров и предметов через таможенную границу;

² Об определении понятия «отходы» и помещения их под таможенные процедуры переработки см. подробнее: *Игнатъева И. А.* Правовые проблемы определения понятия «отходы производства и потребления» // Экологическое право. 2018. № 1. С. 12—19; *Козырин А. Н., Ялбулганов А. А.* Проблемы легального определения понятия «отходы» в российском законодательстве // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 6. С. 66—73; *Прохоров И. О.* Обращение с отходами: новая терминология и новые концепции // Справочник эколога. 2015. № 2; *Козырин А. Н.* Фискальные последствия помещения товаров и отходов под таможенные процедуры переработки // Финансовое право. 2020. № 10. С. 30—37; *Он же.* Уничтожение товара: экологические и фискальные аспекты таможенной процедуры // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 10. С. 52—61.



б) законодательными и иными нормативными правовыми актами, осуществляющими правовое регулирование в области обращения с отходами.

Такой дуализм правового регулирования обусловил и комплексный характер системы принципов трансграничного перемещения отходов, в которой таможенно-правовые принципы сочетаются с общими началами политики в области обращения с отходами.

Основные правовые принципы обращения с отходами нашли закрепление в Федеральном законе от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ст. 3) (далее — Закон об отходах производства и потребления). Важнейшим из них является принцип **охраны здоровья человека, поддержания или восстановления благоприятного состояния окружающей среды.**

Очевидно, что сложившаяся концепция современной политики Российского государства в области обращения с отходами ориентирована на охрану здоровья человека и природных объектов. Это определено рядом норм Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2); «Каждый имеет право на охрану здоровья... В Российской Федерации... поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека... Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом» (ст. 41). Особо следует отметить, что Конституция РФ (ст. 74) в интересах обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, а также охраны природы допускает введение ограничений перемещения товаров и услуг в соответствии с федеральным законом.

Другим ориентиром политики, реализуемой государством в области обращения с отходами, выступает защита окружающей природной среды. И он также имеет конституционную природу: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» (ст. 42 Конституции РФ); «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам» (ст. 58 Конституции РФ).

Особое значение этот принцип приобретает в отношении обращения с опасными отходами. Уполномоченные органы Российской Федерации, обеспечивая безопасное обращение с опасными отходами, находящимися в пределах их юрисдикции:

- содействуют созданию организаций по утилизации таких отходов;
- контролируют любую деятельность, которая связана с производством, транспортировкой и утилизацией опасных отходов;
- обеспечивают соблюдение правовых и технических норм в области экологически безопасного обращения с отходами.

Российские уполномоченные органы контролируют перемещение опасных отходов — как предназначенных для экспорта, так и размещаемых на территории Российской Федерации.

В отношении обращения с опасными отходами, подлежащими трансграничному перемещению, уполномоченные государственные органы требуют, чтобы организации, участвующие в транспортировании или утилизации опасных отходов,

имели соответствующие лицензии. Находящиеся на территории Российской Федерации организации по утилизации опасных отходов должны воздерживаться от участия в трансграничном перемещении опасных отходов, которое не соответствует законодательству Российской Федерации.

Юридической гарантией соблюдения принципа охраны здоровья человека, поддержания или восстановления благоприятного состояния окружающей среды является установление правовой ответственности *производителя отходов* за утилизацию своих отходов в соответствии с законодательными требованиями к охране окружающей среды и здоровью человека, независимо от места размещения отходов.

Производитель отходов обязан предпринять все осуществимые на практике меры для того, чтобы обеспечить транспортирование и утилизацию отходов в соответствии с российским законодательством. Он должен убедиться, что все организации, задействованные в трансграничном перемещении или утилизации отходов, имеют необходимые лицензии. Кроме того, производитель отходов берет на себя ответственность за надлежащее управление своими отходами в случае необходимости реимпорта отходов, если договоренности о безопасной утилизации не могут быть полностью выполнены.

Следующим законодательно закрепленным принципом обращения с отходами является требование **научно обоснованного сочетания экологических и экономических интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития общества.**

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.)³ в качестве стратегической цели определено «решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности».

Особого упоминания в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (п. 15) удостоилась задача обеспечения экологически безопасного обращения с отходами. Для ее решения предусматривается использовать механизмы предупреждения

³ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129117/.

В этом же правовом документе отмечается, что экологическое развитие Российской Федерации предполагает «научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях устойчивого развития и обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности»; ответственность органов государственной власти за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях; презумпцию *экологической опасности планируемой экономической деятельности*; обязательность оценки намечаемого воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении экономической деятельности; запрещение осуществления экономической деятельности, «последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды».



и сокращения образования отходов; внедрения и применения малоотходных и ресурсосберегающих технологий и оборудования; создание и развитие инфраструктуры экологически безопасного удаления отходов, их обезвреживания и размещения; поэтапного введения запрета на захоронение отходов, не прошедших сортировку, механическую и химическую обработку, а также отходов, которые могут быть использованы в качестве вторичного сырья (металлолом, бумага, стеклянная и пластиковая тара, аккумуляторы и др.).

Принцип научно обоснованного сочетания экологических и экономических интересов общества в полной мере соответствует международным стандартам по проблемам устойчивого развития. Проблема соотношения экологии и экономики была определена еще в 1972 г. в Стокгольмской декларации Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды⁴.

Курс на экологизацию социально-экономического развития мирового сообщества декларировался и на международной Конференции ООН по охране окружающей среды и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 г. В Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию⁵ отмечается: «Для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него» (принцип 4).

Концепция *устойчивого развития* как экологически обоснованного экономического и социального развития впоследствии поднималась на Всемирном саммите «Рио + 10» (Йоханнесбург, 2002 г.) и Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио + 20» (Рио-де-Жанейро, 2012 г.)⁶ и др.

Принципы, закрепленные в Законе об отходах производства и потребления, — это **использование наилучших доступных технологий при обращении с отходами** и **комплексная переработка материально-сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов**.

Задача профилактики и сокращения образования отходов может решаться за счет их вовлечения в повторный хозяйственный оборот посредством максимально полного использования исходного сырья и материалов, предотвращения образования отходов в источнике их образования, сокращения объемов образования и снижения уровня опасности отходов, использования образовавшихся отходов путем переработки, регенерации, рекуперации и рециклинга (п. 15 Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года).

Особые надежды возлагаются на современные технологии, в том числе ресурсосберегающие, а также на новейшие технологии экологически безопасного удаления отходов, их обезвреживания и размещения, а также технологии,

⁴ Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды. Принята Конференцией Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 1972 г. // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml.

⁵ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3—14 июня 1992 г. // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml.

⁶ Международные усилия по обеспечению устойчивого развития. Досье // URL: <https://tass.ru/info/2287063>.

обеспечивающие экологическую безопасность при хранении и захоронении отходов и проведение работ по экологическому восстановлению территорий объектов размещения отходов после завершения эксплуатации таких объектов.

Принцип **использования методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот**, закрепленный в ст. 3 Закона об отходах производства и потребления, необходимо рассматривать в тесной увязке с основными принципами экономического регулирования в области обращения с отходами, которые раскрываются в ст. 21 того же Закона.

Экономический фактор воздействия на отходы может проявляться:

- через максимально возможное вовлечение отходов в хозяйственный оборот — современные технологии позволяют более активно использовать отходы (в том числе переработанные) для производства товаров и услуг;
- экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами осуществляется посредством снижения размера платы за негативное воздействие на окружающую среду при внедрении технологий, обеспечивающих уменьшение количества отходов, а также применения ускоренной амортизации основных производственных фондов, связанных с осуществлением деятельности в области обращения с отходами (ст. 24 Закона об отходах производства и потребления);
- платность размещения отходов⁷, предусматривающую взимание платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов (ст. 23 Закона об отходах производства и потребления), утилизационного сбора (ст. 24.1) и экологического сбора (ст. 24.5).

Таким образом, утилизационный сбор является не единственным экологическим платежом, который установлен Законом об отходах производства и потребления. В законе (ст. 24.1) закреплены цели и общие начала взимания утилизационного сбора, определены отдельные элементы его юридического состава.

Законодательно закрепленная цель взимания утилизационного сбора позволяет отнести его к категории **фискальных сборов природоохранной направленности**: в Законе об отходах производства и потребления установлено, что «уплачивается утилизационный сбор в целях обеспечения экологической безопасности, в том числе для защиты здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия эксплуатации транспортных средств, с учетом их технических характеристик и износа» (п. 1 ст. 24.1).

При установлении обязанности по уплате утилизационного сбора должен учитываться также совокупный объем негативного воздействия на окружающую среду от эксплуатации транспортных средств в период до их утилизации. На это указал, в частности, Конституционный Суд РФ⁸, признав положения ст. 24.1 Закона об отходах производства и потребления не соответствующими Конституции РФ (ее

⁷ Принцип платности размещения отходов, закрепленный в Законе об отходах производства и потребления (ст. 21), следует рассматривать совместно с принципом платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде, определенном в ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

⁸ Речь идет о постановлении Конституционного Суда РФ от 19 июля 2019 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 24.1 Федерального закона «Об

ст. 18, 19 (ч. 1), 34 (ч. 1), 35 (ч. 1), 57) в той мере, в какой они допускают возложение обязанности по уплате утилизационного сбора за транспортные средства, помещенные под таможенную процедуру временного ввоза, на таких же условиях, как за транспортные средства, помещенные под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления.

Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления”, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»⁹ меры экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами были расширены. Так, при производстве товаров, различных упаковок, когда после утраты ими потребительских свойств образуются отходы в виде *биоразлагаемых материалов*¹⁰, к ним могут применяться такие меры экономического стимулирования, как предоставление:

- налоговых льгот по законодательству о налогах и сборах;
- льгот в отношении экологического сбора и платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства РФ, принятыми по Закону об отходах производства и потребления;
- средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством.

Еще одним принципом, закрепленным в ст. 3 Закона об отходах производства и потребления, является гарантированный **доступ к информации в области обращения с отходами**. Он непосредственно связан с правами граждан в области охраны окружающей среды, закрепленными в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹¹: «Каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде» (ст. 11).

За гражданами закрепляется право направлять обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, иные организации о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания.

Одной из гарантий реализации этого права является *Единая федеральная государственная информационная система учета отходов от использования товаров*. Система эксплуатируется российским экологическим оператором и предназначена для автоматизации процессов сбора, обработки и хранения

отходов производства и потребления” в связи с запросом Арбитражного суда Республики Карелия».

⁹ СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 11.

¹⁰ Перечень биоразлагаемых материалов установлен Правительством РФ (распоряжение от 11 февраля 2016 г. № 202-р «Об утверждении перечня упаковки, готовых товаров, после утраты потребительских свойств, которыми образуются отходы, которые представлены биоразлагаемыми материалами»).

¹¹ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

информации в сфере обращения с отходами от использования товаров и для обеспечения доступа к такой информации (ст. 24.3 Закона об отходах производства и потребления). Порядок ее создания и эксплуатации устанавливается Правительством РФ (постановление от 30 декабря 2015 г. № 1520 «О единой государственной информационной системе учета отходов от использования товаров»¹²).

С проблематикой трансграничного перемещения отходов непосредственно связан принцип **международного сотрудничества Российской Федерации в области обращения с отходами**. Формы такого сотрудничества могут быть разными:

- участие России в двух- и многосторонних международных соглашениях (Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г., Соглашение о сотрудничестве государств — участников СНГ в области обращения с отходами электронного и электротехнического оборудования 2018 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о сотрудничестве в области проведения работ по безопасной утилизации изделий и отходов твердого ракетного топлива, содержащих бериллий, 2005 г. и др.);
- членство в международных организациях (ООН, Программа ООН по экологии (ЮНЕП), Международная морская организация (ИМО), Всемирная торговая организация и др.);
- создание консультативных органов по международному сотрудничеству при российских органах государственной власти (как, например, Совет по международному сотрудничеству в области обращения с отходами при Минприроды России¹³ — совещательный орган, образованный в целях повышения эффективности международного сотрудничества в области обращения с отходами, включая внедрение принципа расширенной ответственности производителей и импортеров товаров, а также применения зарубежного опыта в данной сфере);
- международные предварительные уведомления и сотрудничество Российской Федерации по трансграничному перемещению опасных отходов¹⁴.

Международное сотрудничество Российской Федерации с заинтересованными странами по трансграничному перемещению *опасных отходов* имеет особое значение, поскольку напрямую выходит на проблему охраны здоровья человека и окружающей среды от загрязнения.

Факт трансграничного перемещения отходов обуславливает использование в правовом регулировании возникающих отношений не только принципов обращения с отходами, но и **правовых принципов перемещения товаров через**

¹² СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. II). Ст. 393.

¹³ Создан Совет по международному сотрудничеству в области обращения с отходами при Минприроды России // Официальный сайт Минприроды России. URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/sozdan_sovet_po_mezhdunarodnomu_sotrudnichestvu_v_oblasti_obrashcheniya_s_otkhodami_pri_minprirody_r/.

¹⁴ См., например: ГОСТ Р 55089-2012. Национальный стандарт Российской Федерации. «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Принципы трансграничного перемещения опасных отходов» (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 14 ноября 2012 г. № 790-ст). Раздел 5 «Международные предварительные уведомления и сотрудничество».



таможенную границу, которые, как уже отмечалось, содержатся в таможенном законодательстве:

— в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза¹⁵ (гл. 2 «Общие положения о перемещении товаров через таможенную границу Союза, владении, пользовании и (или) распоряжении ими на таможенной территории Союза или за ее пределами»;

— в Федеральном законе от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁶ (гл. 2 «Основные положения о ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации»).

В контексте исследуемой проблемы принципы трансграничного перемещения, обозначенные в таможенном законодательстве, должны рассматриваться вместе с общими началами государственного регулирования внешнеторговой деятельности, закрепленными в ст. 4 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»¹⁷.

Таможенно-правовые принципы трансграничного перемещения, устанавливаемые в отношении *отходов*¹⁸, базируются:

— на **праве каждого¹⁹ на равных основаниях на трансграничное перемещение** отходов и иных товаров в порядке и на условиях, которые установлены Таможенным кодексом Евразийского экономического союза (далее — ТК ЕАЭС) или в соответствии этим Кодексом (п. 1 ст. 9 ТК ЕАЭС);

— на **требовании проведения таможенного контроля** в отношении отходов, перемещаемых через таможенную границу (п. 2 ст. 9 ТК ЕАЭС).

Таможенно-правовые принципы трансграничного перемещения предполагают необходимость дифференциации правового статуса отходов. В таможенном праве отходы могут как выступать товарами, обладающими своей стоимостью и потребительской стоимостью, так и отражать состояние, когда товары в силу определенных нестандартных и чрезвычайных ситуаций утрачивают свою товарную форму (товарное состояние).

В первом случае отходы, как и любые другие товары, становятся объектом фискального регулирования — по особым правилам определяется их таможенная стоимость, исчисляются и уплачиваются таможенные платежи в соответствии с таможенной процедурой, под которую отходы были помещены в связи с их трансграничным перемещением.

¹⁵ Приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза. Договор о ТК ЕАЭС подписан в Москве 11 апреля 2017 г. В Российской Федерации Договор ратифицирован Федеральным законом от 14 ноября 2017 г. № 317-ФЗ (URL:<http://www.eaeunion.org/>, 12.04.2017).

¹⁶ СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. I). Ст. 5082.

¹⁷ СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

¹⁸ В таможенном законодательстве принципы перемещения установлены в отношении товаров, под которыми понимается любое движимое имущество, в том числе и отходы производства и потребления (пп. 45 п. 1 ст. 2 ТК ЕАЭС).

¹⁹ В статье 9 ТК ЕАЭС речь идет о праве всех лиц на трансграничное перемещение товаров. При этом под лицами в ТК ЕАЭС (пп. 16 п. 1 ст. 2) понимаются физические лица, юридические лица, а также организации, не являющиеся юридическими лицами.

Во втором случае внешнеторговые товары, ставшие отходами в результате чрезвычайных обстоятельств, выводятся из-под фискального обложения. В соответствии со ст. 15 ТК ЕАЭС ввезенные на таможенную территорию Союза товары, пришедшие в негодность, испорченные или поврежденные вследствие аварии или действия непреодолимой силы до их таможенного декларирования, в дальнейшем при совершении в отношении них таможенных операций рассматриваются как *ввезенные в негодном, испорченном или поврежденном состоянии*.

Трансграничное перемещение совершается в местах перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС, которыми применительно к Российской Федерации являются *пункты пропуска* через Государственную границу Российской Федерации (ст. 10 ТК ЕАЭС, ст. 11 Закона о таможенном регулировании). Одним из рычагов воздействия на трансграничное перемещение отходов является ограничение пунктов пропуска таких отходов. Перечень пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации, через которые допускается трансграничное перемещение отходов, определяется ФТС России по согласованию с Росприроднадзором, Министерством транспорта РФ и Федеральной службой безопасности РФ.

На лица, осуществляющие трансграничное перемещение, возлагается обязанность по представлению таможенным органам *предварительной информации*. Получение таможенной администрацией сведений о товарах (в том числе отходах), планируемых к перемещению через таможенную границу, необходимо для достоверной оценки рисков и принятия предварительных решений о выборе объектов, форм таможенного контроля и мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, до прибытия товаров (отходов) на таможенную территорию ЕАЭС (ст. 11 ТК ЕАЭС, ст. 12 Закона о таможенном регулировании).

Одним из основных принципов трансграничного перемещения является **соблюдение запретов и ограничений**, установленных в отношении перемещаемых товаров, в том числе отходов. Согласно статье 7 ТК ЕАЭС товары перемещаются через таможенную границу ЕАЭС и помещаются под таможенные процедуры с соблюдением запретов и ограничений, под которыми в таможенном законодательстве (пп. 10 п. 1 ст. 2 ТК ЕАЭС) понимаются меры нетарифного регулирования, в том числе вводимые в одностороннем порядке в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе²⁰, меры технического регулирования, санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры, меры экспортного контроля, в том числе меры в отношении продукции военного назначения, и радиационные требования, установленные в соответствии с Договором о Союзе и (или) законодательством государств-членов.

Ограничения на ввоз товаров в Российскую Федерацию и их вывоз с российской территории могут устанавливаться исходя из соображений экономической политики, выполнения международных обязательств государства, защиты экономической основы суверенитета, в качестве ответной меры на дискриминационные или другие ущемляющие российские интересы акции иностранных государств и их союзов, а также по другим основаниям, предусмотренным законодательством и международными договорами Российской Федерации.

²⁰ Договор о Евразийском экономическом союзе подписан в Астане 29 мая 2014 г. (URL: <http://www.eurasiancommission.org/>, 05.06.2014).



ТК ЕАЭС (ст. 12) закрепляет положение о том, что прибывшие на таможенную территорию Союза товары, которые в соответствии с действующими на тот момент запретами и ограничениями не подлежат ввозу в ЕАЭС, должны быть *незамедлительно вывезены* без их выгрузки из транспортного средства международной перевозки. Меры по вывозу с таможенной территории вышеуказанных товаров принимаются перевозчиком, а при его отсутствии — лицом, имеющим право ввоза на таможенную территорию ЕАЭС.

Действующие запреты и ограничения могут касаться вывоза с таможенной территории ЕАЭС. В этом случае вывоз товаров становится невозможным, если только это не предусмотрено международными договорами государств-членов с третьей стороной.

Если при прибытии товаров на таможенную территорию ЕАЭС таможенным органом выявляется несоблюдение установленных запретов и ограничений, принимается *решение о запрете ввоза*, которое доводится до сведения перевозчика. В отсутствие перевозчика решение о запрете ввоза передается лицу, имеющему право владения, пользования и (или) распоряжения товарами на момент их ввоза на таможенную территорию ЕАЭС. После получения решения о запрете ввоза подпадающие под это решение товары должны быть незамедлительно вывезены с таможенной территории ЕАЭС.

Если этого не происходит, товары задерживаются таможенными органами. В соответствии со ст. 379 ТК ЕАЭС *задержание товаров* оформляется протоколом²¹. Задержанные товары изымаются и хранятся таможенными органами в течение срока, установленного в ст. 380 ТК ЕАЭС. Они размещаются на складах временного хранения или в иных местах, которые определяются таможенным органом и оборудованы для хранения задержанных товаров.

Аналогичная процедура предусмотрена в отношении товаров, вывозимых с таможенной территории ЕАЭС в нарушение установленных запретов и ограничений. В этом случае таможенным органом принимается *решение о запрете вывоза*.

Принцип **нахождения товаров** (в том числе отходов) **под таможенным контролем** по факту их перемещения через таможенную границу нашел свое закрепление в ст. 14 ТК ЕАЭС. Таможенное законодательство исходит из того, что ввозимые иностранные товары находятся под таможенным контролем с момента пересечения таможенной границы ЕАЭС, а вывозимые товары Союза находятся под таможенным контролем с момента регистрации таможенной декларации либо совершения действия, непосредственно направленного на осуществление вывоза товаров с таможенной территории ЕАЭС.

Особо оговариваются в таможенном законодательстве темпоральные рамки нахождения под таможенным контролем отходов, фигурирующих в таможенных процедурах переработки. В соответствии с п. 3 ст. 14 ТК ЕАЭС продукты переработки, отходы и остатки, образовавшиеся и находящиеся на таможенной территории ЕАЭС, приобретшие статус иностранных товаров, считаются находящимися под таможенным контролем с момента их образования.

²¹ Форма протокола о задержании товара утверждена решением Комиссии Таможенного союза от 20 мая 2010 г. № 260 (ред. от 13 сентября 2021 г.) «О формах таможенных документов».

Ввозимые иностранные товары, а также продукты переработки, отходы и остатки, образовавшиеся в рамках таможенных процедур переработки, находятся под таможенным контролем до наступления таких обстоятельств, как:

- приобретение статуса товаров Союза;
- фактический вывоз этих товаров с таможенной территории ЕАЭС;
- фактическое уничтожение товаров, помещенных под таможенную процедуру уничтожения;
- признание части иностранных товаров, помещенных под таможенную процедуру переработки на таможенной территории или таможенную процедуру переработки для внутреннего потребления, *производственными потерями*;
- признание отходов, образовавшихся в рамках таможенных процедур переработки и уничтожения, непригодными для их дальнейшего коммерческого использования либо представление таможенному органу документов, подтверждающих факт захоронения, обезвреживания, утилизации или уничтожения образовавшихся отходов иным способом (либо факт их передачи для совершения таких операций);
- завершение действия таможенной процедуры таможенного транзита в отношении товаров Союза, перевозимых через территории государств, не являющихся членами ЕАЭС;
- признание таможенным органом факта уничтожения и (или) безвозвратной утраты товаров вследствие аварии или действия непреодолимой силы либо факта безвозвратной утраты товаров в результате естественной убыли при нормальных условиях перевозки и (или) хранения;
- иные обстоятельства, устанавливаемые таможенным законодательством (например, запуск товаров в космическое пространство).

Вывозимые товары Союза находятся под таможенным контролем до фактического пересечения таможенной границы ЕАЭС, в отдельных случаях — до отзыва таможенной декларации (ст. 113 ТК ЕАЭС).

Еще одним таможенно-правовым принципом трансграничного перемещения товаров, в том числе отходов, является **требование их обязательного помещения под таможенную процедуру**. Согласно ТК ЕАЭС *таможенная процедура есть* «совокупность норм, определяющих для целей таможенного регулирования условия и порядок использования товаров на таможенной территории Союза или за ее пределами» (пп. 34 п. 1 ст. 2). Ранее в таможенном законодательстве Российской Федерации для обозначения этого понятия использовался термин «таможенный режим».

С момента пересечения таможенной границы и до выпуска владение, пользование и распоряжение **ввозимыми** товарами (в том числе отходами) осуществляются в соответствии с *правилами прибытия товаров* на таможенную территорию Союза (гл. 14 ТК ЕАЭС). Перевозчик обязан уведомить таможенный орган о прибытии товаров путем представления необходимых документов и сведений. Он выполняет также предусмотренные ТК ЕАЭС (ст. 88) таможенные операции, связанные с прибытием товаров на таможенную территорию Союза, — помещение товаров на временное хранение; их перевозку из мест прибытия до места временного хранения; таможенное декларирование товаров; вывоз товаров с таможенной территории Союза и др.



Все перечисленные таможенные операции могут подвергаться таможенному контролю. Лицо, перемещающее товары, на этом этапе не вправе *дискреционно* (по своему усмотрению) осуществлять полномочия по владению, пользованию и распоряжению товарами, находящимися под таможенным контролем на пути от места прибытия до места временного хранения или на складе временного хранения. Всякое действие с такими товарами должно осуществляться перевозчиком (иным лицом, перемещающим товары) по согласованию с таможенным органом и в соответствии с таможенным законодательством. Последнее содержит ряд предписаний и запретов, ограничивающих на этом этапе правомочия перемещающих товары лиц, например:

- после пересечения таможенной границы товары должны быть доставлены перевозчиком в место прибытия; при этом не допускаются нарушение упаковки товаров, а также изменение, удаление, уничтожение, повреждение или замена наложенных пломб, печатей и иных средств идентификации (п. 1 ст. 87 ТК ЕАЭС);
- в случае если после пересечения таможенной границы доставка товаров в место прибытия прерывается, перевозчик обязан принять все меры для обеспечения сохранности товаров, незамедлительно сообщить в ближайший таможенный орган об этих обстоятельствах и о месте нахождения товаров (п. 2 ст. 87 ТК ЕАЭС);
- лица, обладающие полномочиями в отношении товаров, находящихся на временном хранении, не вправе пользоваться такими товарами, в том числе вывозить с территории места временного хранения, до их выпуска, а если иностранные товары находятся на временном хранении в местах перемещения товаров через таможенную границу, — до их выпуска либо до получения разрешения таможенного органа на убытие товаров с таможенной территории ЕАЭС (ст. 98 ТК ЕАЭС).

Владение, пользование и распоряжение **вывозимыми** товарами после прибытия в место убытия и до пересечения таможенной границы Союза осуществляются в соответствии с нормами о таможенных операциях, связанных с *убытием товаров с таможенной территории ЕАЭС* (ст. 92 ТК ЕАЭС). Как и в уже рассмотренном случае с ввозимыми товарами, товары, вывозимые с таможенной территории ЕАЭС, находятся под таможенным контролем, и перевозчик также ограничен в осуществлении полномочий по владению, пользованию и распоряжению ими, например:

- для убытия товаров с таможенной территории ЕАЭС перевозчик обязан представить таможенному органу все необходимые документы и сведения в зависимости от вида транспорта, которым осуществляется перевозка товаров (п. 1 ст. 92 ТК ЕАЭС);
- убытие товаров с таможенной территории ЕАЭС допускается только с разрешения таможенного органа (п. 9 ст. 92 ТК ЕАЭС).

При этом важно отметить, что на этапе убытия товаров таможенному органу обязательно представляются сведения о наличии (отсутствии) товаров, вывоз которых с таможенной территории ЕАЭС запрещен или ограничен.

Что же касается полномочий по владению, пользованию и распоряжению товарами **после их выпуска** таможенным органом, то они осуществляются

в соответствии с **таможенной процедурой**, под которую помещены товары. Согласно ст. 127 ТК ЕАЭС перемещаемые через таможенную границу товары для их нахождения и использования на таможенной территории ЕАЭС, вывоза с таможенной территории Союза и (или) нахождения и использования за ее пределами подлежат помещению под таможенные процедуры.

При трансграничном перемещении отходы теоретически могут быть помещены под любую таможенную процедуру. Однако чаще всего в этом случае используются таможенные процедуры выпуска для внутреннего потребления, экспорта, международного транзита, уничтожения, переработки (на таможенной территории, вне таможенной территории, для внутреннего потребления), реимпорта и реэкспорта.

«Зеленая повестка» ставит перед наукой задачи по комплексному исследованию различных проблем, имеющих экологическое звучание. Взгляд на отходы производства и потребления с фискальным прицелом должен стимулировать более активное их вовлечение во вторичный хозяйственный оборот и, как следствие, снижение негативного воздействия на окружающую среду, сокращение объемов их захоронения и размещения на полигонах и свалках. В общей массе отходов находятся те, которые можно возвращать в хозяйственный оборот — использовать в производственных процессах, вовлекать в различного рода технологические цепочки, продавать за границу и т.д.

Повторно направляя отходы в экономику и тем самым давая им «вторую жизнь», можно не только успешно решить задачу утилизации отходов, но и получить определенный фискальный эффект. Отходы в этом случае будут облагаться налогами, таможенными пошлинами, утилизационными сборами и иными обязательными платежами публично-правовой природы. Иными словами, отходы могут стать доходами государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Игнатьева И. А.* Правовые проблемы определения понятия «отходы производства и потребления» // Экологическое право. — 2018. — № 1. — С. 12—19.
2. *Козырин А. Н.* Уничтожение товара: экологические и фискальные аспекты таможенной процедуры // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2021. — № 10. — С. 52—61.
3. *Козырин А. Н.* Фискальные последствия помещения товаров и отходов под таможенные процедуры переработки // Финансовое право. — 2020. — № 10. — С. 30—37.
4. *Козырин А. Н., Ялбулганов А. А.* Проблемы легального определения понятия «отходы» в российском законодательстве // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2020. — № 6. — С. 66—73.
5. *Прохоров И. О.* Обращение с отходами: новая терминология и новые концепции // Справочник эколога. — 2015. — № 2.

