

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ВОСЬМОГО СОЗЫВА

**ДЕПУТАТ**  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ



Государственная Дума ФС РФ  
Дата 21.09.2022 12:10  
№198483-8; 1.1

21 09 2022г.

№ \_\_\_\_\_

Председателю  
Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

**В.В. ВОЛОДИНУ**

**Уважаемый Вячеслав Викторович!**

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации вношу в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления».

- Приложение:
1. Текст проекта федерального закона на 4 л.;
  2. Пояснительная записка к законопроекту на 4 л.;
  3. Финансово-экономическое обоснование к законопроекту на л.;
  4. Перечень актов на 2 л.;
  5. Копии текста законопроекта и материалов к нему на электронном носителе.

Б.В. Агаев

А.Б. Коган

Вносится депутатами  
Государственной Думы  
Б.В. Агаевым,  
А.Б. Коганом

Проект № 198483-8

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**

### **О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»**

#### **Статья 1**

Внести в Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N 26, ст. 3009; 2001, N 1, ст. 21; 2004, N 35, ст. 3607; 2006, N 1, ст. 10; 2007, N 46, ст. 5554; 2009, N 1, ст. 17; 2011, N 30, ст. 4590, 4596; 2012, N 26, ст. 3446; 2014, N 30, ст. 4220, 4262; 2015, N 1, ст. 11; N 27, ст. 3994; 2016, N 1, ст. 24; N 15, ст. 2066; 2018, N 1, ст. 87; 2019, N 30, ст. 4127; N 52 (часть I), ст. 7768; 2021, N 27 (часть I), ст. 5184) следующие изменения:

1) в статье 1:

в абзаце восьмом после слова «включая» дополнить словами «компостирование отходов,»

дополнить абзацем следующего содержания:

«компостирование отходов – процесс биологического разложения

органических отходов растительного и животного происхождения.»;

2) в абзаце 47 статьи 5 после слова «обработки» дополнить словами «энергетической утилизации, утилизации путем производства топлива, утилизации путем компостирования,»;

3) в пункте 3 статьи 13.3:

а) в абзаце четвертом слово «, обезвреживания» исключить, после слов «показателей по» дополнить словом «обработке,»;

б) дополнить абзацем пятым следующего содержания:

«данные о показателях эффективности объектов обработки, обезвреживания, утилизации, захоронения твердых коммунальных отходов (с разбивкой по годам), направленных на достижение целевых показателей по обработке, утилизации, захоронению твердых коммунальных отходов в субъекте Российской Федерации;»;

4) статьи 24.6:

во втором предложении в пункте 10 после слова «обработки,» дополнить словами «утилизации путем производства топлива, утилизации путем компостирования, энергетической утилизации,»;

в абзаце третьем пункта 13 после слова «обработки,» дополнить словами «утилизации путем производства топлива, утилизации путем компостирования, энергетической утилизации,»;

5) в пункте 2 статьи 24.7 после слова «захоронение» дополнить словами

«, утилизации путем производства топлива, утилизации путем компостирования, энергетической утилизации.»;

б) в статье 24.8:

а) пункт 1:

абзац шестой дополнить словами «твердых коммунальных отходов»,  
дополнить абзацами следующего содержания

«утилизация твердых коммунальных отходов путем производства топлива;

утилизация твердых коммунальных отходов путем компостирования.»;

б) абзацы шестой и седьмой пункта 4 изложить в следующей редакции:

«тариф на энергетическую утилизацию твердых коммунальных отходов;

тариф на утилизацию твердых коммунальных отходов путем производства топлива;

тариф на утилизацию твердых коммунальных отходов путем компостирования.

При установлении единого тарифа на услугу регионального оператора не учитываются его затраты на утилизацию твердых коммунальных отходов, за исключением затрат на энергетическую утилизацию твердых коммунальных отходов, утилизацию твердых коммунальных отходов путем производства топлива и утилизацию твердых коммунальных отходов путем компостирования.»;

7) в статье 24.13:

а) в пункте 1 слова «накопления, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения» заменить словами «обработки, энергетической утилизации, утилизации путем производства топлива, утилизации путем компостирования, обезвреживания, захоронения»;

б) в пункте 2:

в абзаце втором после слова «обработки,» дополнить словами «энергетической утилизации, утилизации путем производства топлива, утилизации путем компостирования,», слово «размещения» заменить словом «захоронения»;

в абзаце третьем после слова «обработки,» дополнить словами «энергетической утилизации, утилизации путем производства топлива, утилизации путем компостирования,»;

в) в пункте 3 слова «накопления, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения» заменить словами «обработки, энергетической утилизации, утилизации путем производства топлива, утилизации путем компостирования, обезвреживания, захоронения».

## **Статья 2**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 сентября 2023 года.

Президент

Российской Федерации



## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

### к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» (далее - законопроект) разработан в целях совершенствования регулирования сферы обращения с твердыми коммунальными отходами. Положения законопроекта коррелируются с пунктом 1 раздела III протокола совещания Проектного комитета Комиссии Государственного Совета Российской Федерации по направлению «Экология и природные ресурсы» от 19 апреля 2021 № 3-21/п, а также с пунктом 5 Протокола заседания Правительственной комиссии по вопросам обращения с отходами производства и потребления от 19 августа 2021 г. № 5.

Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 в рамках реализации национальных целей развития Российской Федерации установлен целевой показатель, в соответствии с которым к 2030 году необходимо создать устойчивую систему обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО), обеспечивающую снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза.

Достижение указанного целевого показателя представляется возможным посредством реализации мероприятий по компостированию ТКО и производству топлива из ТКО, что позволит значительно снизить объем захораниваемых отходов и негативное воздействие на окружающую среду, улучшить санитарное состояние объектов размещения отходов (за счет снижения уровня запаха от органической части ТКО), тем самым снизить социальную напряженность.

В ходе правоприменительной практики законодательства Российской Федерации в сфере обращения с ТКО были выявлены проблемы, связанные с неоднозначностью отдельных положений в части отнесения процессов производства топлива и компоста, технического грунта и других органических удобрений из ТКО к тем или иным видам деятельности по обращению с отходами. Так, исходя из существующего законодательства Российской Федерации указанные процессы участники рынка, органы власти и надзорные органы могут рассматривать как процесс, относящийся к обработке, либо обезвреживанию, либо утилизации ТКО.

Отсутствие определенности в указанном вопросе ведет к трудностям при реализации инвестиционных проектов, в том числе при определении источников финансирования таких проектов (предельные тарифы в области обращения с ТКО или иные источники), установлению требований к таким видам деятельности и

реализуемым проектам, возможности финансирования со стороны государства (в том числе в рамках федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО» национального проекта «Экология») и др.

В настоящий момент в России функционирует 16 объектов по компостированию отходов и 2 объекта, на которых производится топливо из отходов. В федеральной схеме обращения с твердыми коммунальными отходами предусмотрено создание более 170 объектов компостирования органической фракции твердых коммунальных отходов и 80 объектов производства топлива из отходов. При этом такие объекты в федеральной схеме рассматриваются как объекты утилизации отходов, поскольку результатом их работы являются грунт и топливо, которые используются вместе с первичными материалами и замещают их в производстве.

Кроме того, необходимо учитывать, что утилизация не относится к регулируемым видам деятельности, а расходы на утилизацию ТКО не учитываются при формировании тарифов на услуги по обращению с ТКО. Инвесторы не рассматривают возможность строительства объектов, на которых осуществляется компостирование и производство топлива, как объектов утилизации отходов, поскольку для этих объектов невозможно установить регулируемые тарифы и гарантировать возврат инвестиций.

Учитывая вышеизложенное, законопроектом предлагается относить процессы получения из отходов компоста и иных органических удобрений, а также топлива к утилизации отходов, однозначно закрепив это в Федеральном законе от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

В связи с этим предлагается по аналогии с энергетической утилизацией установить государственное регулирование цен (тарифов) на деятельность по утилизации твердых коммунальных отходов с производством топлива, утилизация твердых коммунальных отходов путем компостирования с последующим учетом соответствующих расходов в составе предельного единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с ТКО.

По итогам анализа тарифных дел операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами определено, что в некоторых случаях в инвестиционных программах операторов компостирование отнесено к обезвреживанию, однако отдельного тарифа на обезвреживание не устанавливается, а соответствующие расходы учтены в тарифе на захоронение, учитывающем обработку ТКО; в других инвестиционных программах операторов компостирование отнесено к обработке или захоронению, а соответствующие расходы учтены в тарифе на захоронение, учитывающем обработку ТКО. При этом результатом процесса компостирования во всех инвестиционных

программах операторов указывается продукт, который используется в качестве вторичного сырья (технический грунт, компост).

Таким образом, расходы на компостирование и производство топлива уже учитываются в тарифах операторов. При этом неопределенность в квалификации компостирования и производства топлива позволяет органам регулирования тарифов субъективно определять, какие расходы в каждом конкретном случае могут быть включены в тариф. С учетом изложенного принятие законопроекта не приведет к росту предельных тарифов в области обращения с ТКО, а приведет только к перераспределению расходов внутри тарифа и корректному отнесению тех или иных процессов к видам деятельности по обращению с ТКО.

Законопроектом предусматривается выстраивание системы взаимосвязанных показателей в области обращения с твердыми коммунальными отходами для Российской Федерации. На основании национальных целей развития Российской Федерации на федеральном уровне (в федеральном проекте) определяются целевые показатели в области обращения с отходами для субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации в территориальной схеме обращения с твердыми коммунальными отходами закрепляют показатели эффективности объектов обработки, утилизации, захоронения твердых коммунальных отходов, позволяющие обеспечить достижение целевых показателей по обработке, утилизации, захоронению твердых коммунальных отходов в субъекте Российской Федерации.

Указанные показатели эффективности объектов применяются для определения обязательств организации, осуществляющей регулируемые виды деятельности в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, по реализации производственной и инвестиционной программ, а также для целей регулирования тарифов.

Законопроект соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

Законопроект направлен на достижение целей государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 №326, по созданию к 2030 году устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в 2 раза.

В законопроекте содержатся обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при рассмотрении дел об административных

правонарушениях, или обязательные требования, соответствие которым проверяется при выдаче разрешений, лицензий, аттестатов аккредитации, иных документов, имеющих разрешительный характер, о соответствующем виде государственного контроля (надзора), виде разрешительной деятельности и предполагаемой ответственности за нарушение обязательных требований или последствиях их несоблюдения.

Принятие законопроекта не потребует дополнительных затрат бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, cursive letters, located in the bottom right corner of the page.

## **ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ**

### **к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»**

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» не повлечет изменения финансовых обязательств государства и не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета.

Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 зафиксирована цель по снижению объемов захоронения твердых коммунальных отходов на уровне менее 50% от образующихся отходов. Законопроект направлен на обеспечение исполнения указанной задачи при минимальных расходах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и росте платы граждан за услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – отходы).

Согласно общемировой практике, снижение объемов захоронения отходов достигается четырьмя способами:

- отбор и утилизация вторичных ресурсов (пластик, стекло и пр.);
- энергетическая утилизация;
- компостирование органической фракции отходов;
- производство топлива из отходов.

Компостирование отходов и производство топлива из отходов – наиболее экономичные способы снижения объемов захоронения отходов. Так, средний тариф на обработку отходов (на основе усредненных по Российской Федерации данных об установленных тарифов на обработку отходов) составляет 992 руб. за тонну. Средний уровень отбора вторичных ресурсов после обработки по сведениям операторов объектов обработки отходов, предоставляющих информацию в электронную модель федеральной схемы, разработанную ППК РЭО, составляет 9%. Таким образом, отбор одной тонны вторичных ресурсов из состава отходов обходится потребителям в 11 022 руб. с тонны поступивших на объект отходов.

Расходы на энергетическую утилизацию отходов на момент разработки документации по проектам создаваемых в России мусоросжигательных заводов без использования мер государственной поддержки составляют в 8 400 руб. с тонны (в случае реализации электрической энергии по рыночной стоимости). При этом предполагается установление тарифов на энергетическую утилизацию на уровне 1 396 руб. с тонны поступивших на объект отходов, проиндексированных на индекс потребительских цен с 2019 года, а остальные расходы компенсировать за счет различных мер поддержки.

ППК РЭО провел анализ технологий, используемых для осуществления компостирования отходов, и на основе укрупненных сметных нормативов оценивает расходы на компостирование твердых коммунальных отходов в 885 руб. с тонны поступивших на объект отходов без НДС в ценах начала 2022 года. Аналогичным образом оценены расходы на производство топлива RDF из отходов, величина которых составляет 1 772 руб. с тонны поступивших на объект отходов без НДС (без учета доставки топлива на объект, использующий его в производстве). Указанные цены могут варьироваться по субъектам Российской Федерации с учетом мощности создаваемых объектов, морфологии отходов, стоимости электроэнергии и других факторов.

Отмечаем, что значительная часть этих расходов будет покрыта за счет экономии, возникающей от снижения объема захоронения твердых коммунальных отходов. В зависимости от стоимости захоронения отходов в отдельных случаях создание объектов компостирования и производства топлива из отходов может вообще не привести к необходимости увеличения тарифов. Также необходимо учитывать экономию расходов на рекультивацию отходов, возникающую при снижении объемов их захоронения и исключения из состава захораниваемых отходов органической фракции, создающей основные проблемы для последующей рекультивации (возникновение инфильтрационных сточных вод, выбросы газа и пр.).

Таким образом, компостирование и производство топлива из отходов являются наименее затратными способами сокращения количества захораниваемых отходов среди всех вариантов (при этом необходимо учитывать, что обработка отходов также необходима в качестве механизма отбора соответствующих фракций отходов, т.е. компостирование и производство топлива не заменяют, а дополняют обработку отходов).

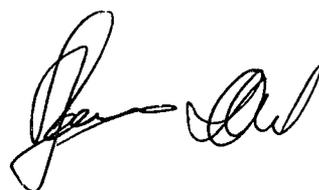
Вместе с тем, в рамках действующего законодательства эти способы снижения объемов захоронения отходов практически не применяются по следующим причинам. Компостирование отходов в существующей практике регулирования может быть признано как утилизацией, так и обезвреживанием отходов. При признании компостирования утилизацией отходов включение расходов на компостирование в тариф не допускается (предполагается, что компостирование отходов окупается за счет продажи компоста, но это невозможно). Таким образом, создание объектов компостирования как объектов утилизации отходов не осуществляется и в рамках действующего законодательства осуществляться не будет. При признании компостирования обезвреживанием отходов расходы на создание и эксплуатацию объекта учитываются при формировании тарифов регионального оператора, в результате чего все объекты компостирования отходов созданы именно как

объекты обезвреживания отходов. При этом не достигаются показатели утилизации отходов, установленные в региональных проектах, и для создания объектов обезвреживания отходов не привлекаются меры государственной поддержки, которая осуществляется в отношении объектов утилизации отходов. В соответствии с действующим законодательством для создания объектов обезвреживания невозможно использовать меры поддержки, предлагаемые ППК «Российский экологический оператор» и действующие в отношении объектов утилизации отходов. Также в отношении комплексных объектов, включающих в себя и обработку, и компостирование, и захоронение отходов в рамках концессионных соглашений, невозможно, поскольку объект соглашения используется для осуществления и регулируемой, и нерегулируемой деятельности, что не позволяет построить финансовую модель.

Складывается парадоксальная ситуация: с одной стороны, компостирование – это самый эффективный способ снижения объемов захоронения отходов и финансировать создание объектов компостирования отходов в рамках тарифного регулирования возможно, но реализовывать такие проекты необходимо без использования мер государственной поддержки и ценой недостижения показателей федерального проекта по количеству отходов, направленных на утилизацию. Законопроект устраняет эту ситуацию, позволяя создавать объекты компостирования отходов как объекты утилизации, работающие по более низким тарифам, чем объекты обезвреживания (за счет использования более выгодных условий финансирования).

Аналогичная ситуация имеет место и с производством твердого топлива.

С учетом изложенного, реализация инвестиционных проектов по созданию объектов компостирования и производства топлива из отходов после принятия законопроекта приведет к снижению платы граждан за услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами по сравнению с реализацией таких проектов в рамках действующего законодательства, а также позволит обеспечить исполнение установленных показателей федерального проекта.



## **П Е Р Е Ч Е Н Ь**

### **федеральных законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих принятию, изменению, приостановлению или признанию утратившими силу в связи с принятием федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»**

Принятие проекта федерального закона О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия федеральных законов.

Принятие проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»» потребует внесения изменений в:

1. постановление Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641» в части включения в нормативный правовой акт положений, регламентирующих взаимоотношения региональных операторов по обращению с ТКО и операторов, осуществляющих утилизацию твердых коммунальных отходов с производством топлива, утилизацию твердых коммунальных отходов путем компостирования.

2. постановление Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» в части включения в нормативный правовой акт положений, регламентирующих порядок установления тарифов операторов, осуществляющих утилизацию твердых коммунальных отходов с производством топлива, утилизацию твердых коммунальных отходов путем компостирования.

3. постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2016 № 424 «Об утверждении порядка разработки, утверждения и корректировки инвестиционных и производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе порядка определения плановых и фактических значений показателей эффективности объектов обработки, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов, а также осуществления контроля за реализацией инвестиционных и производственных программ», в части включения в нормативный правовой акт положений, регламентирующих порядок разработки, согласования и утверждения производственных и инвестиционных программ операторов по обращению с ТКО, осуществляющих утилизацию твердых коммунальных отходов с производством

топлива, утилизацию твердых коммунальных отходов путем компостирования, а также определение показателей эффективности для объектов, на которых осуществляется утилизация твердых коммунальных отходов с производством топлива, утилизация твердых коммунальных отходов путем компостирования.

4. постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2020 № 1657 «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов» в части включения в нормативный правовой акт положений, устанавливающих требования к объектам утилизации твердых коммунальных отходов путем компостирования и производства топлива.

5. постановление Правительства Российской Федерации от 03.06.2016 № 505 «Об утверждении Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов» в части включения в нормативный правовой акт положений, регламентирующих взаимоотношения региональных операторов по обращению с ТКО и операторов, осуществляющих утилизацию твердых коммунальных отходов с производством топлива, утилизацию твердых коммунальных отходов путем компостирования, в части коммерческого учета твердых коммунальных отходов.

6. приказ ФАС России от 21.11.2016 № 1638/16 «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами» в части включения в нормативный правовой акт положений, регламентирующих порядок установления тарифов операторов, осуществляющих утилизацию твердых коммунальных отходов с производством топлива, утилизацию твердых коммунальных отходов путем компостирования.

Two handwritten signatures in black ink, one to the left and one to the right, appearing to be initials or names.