



КОММЕНТАРИИ

СПЕЦИАЛИСТОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

УДК: 351.77:631.22.018

DOI: 10.52419/issn2782-6252.2022.3.14

ИЗМЕНЕНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОТНОШЕНИИ ОТХОДОВ ЖИВОТНОВОДСТВА

Сладкова Надежда Анатольевна, канд.биол.наук

Санкт-Петербургский государственный университет ветеринарной медицины, Россия

РЕФЕРАТ

В данной статье рассмотрены особенности применения новых требований в области обращения с отходами животноводства. С 1 марта 2023 года вступает в действие ряд новых положений в законодательстве, которые способствуют переводу отходов животноводства из юрисдикции природоохранного области в новую отрасль по обращению с побочными продуктами животноводства.

Принятые изменения направлены на повышение эффективности вовлечения побочных продуктов животноводства в сельскохозяйственное производство, в том числе для обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения, и должны способствовать снижению административной нагрузки на сельхозпроизводителей.

Однако вводимые нормы в ряде случаев оставляют двойственное положение отходов животноводства, сохраняя в отношении них требования природоохранного законодательства, как к отходам производства и потребления.

Ключевые слова: отходы животноводства, побочные продукты животноводства, навоз, помёт.

ВВЕДЕНИЕ

Проблема обращения с отходами животноводства обострилась в российской федерации в постсоветский период, когда произошли глобальные изменения в сфере сельскохозяйственного производства. Снижение объёмов по производству растительной сельскохозяйственной продукции создавало избыточное накопление на предприятиях животноводства потенциального сырья для органических удобрений, а устаревшее технологическое оборудование навозохранилищ создаёт угрозу загрязнения окружающей среды. Последующая интенсификация животноводческого сегмента, образование крупных животноводческих комплексов, распространение технологий по бесподстилочному содержанию животных способствовало значительному увеличению антропогенной нагрузки на окружающую среду в районах расположения фермерских предприятий [5].

До настоящего времени в нашей стране не существовало отдельной законодательной нормы федерального законодательства в отношении отходов или побочных продуктов животноводства, таких как навоз, помёт, подстилка. Это способствовало возникновению многочисленных спорных ситуаций между сельхозпроизводителями и надзорными органами. С одной стороны, отходы животноводства являются потенциальным органическим удобрением – продуктом, а с другой стороны, это отходы производства и обращение с ними требует наличия лицензии.

Принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации Федеральный Закон

№ 248 – ФЗ «О побочных продуктах животноводства и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вступает в действие с 01 марта 2023 года. Данный нормативный акт вносит ряд новых требований к обращению с отходами животноводства, которые рассмотрены в данной статье в сравнении с действующими нормами.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Материалами для исследования послужили нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность в области обращения с отходами животноводства: Федеральный закон "О побочных продуктах животноводства и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 14.07.2022 № 248-ФЗ; Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 14.07.2022 N 268-ФЗ; Федеральный закон "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами" от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ; Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 № 7-ФЗ; Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" от 24.06.1998 № 89-ФЗ.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЕ

Рассматривая действующие нормы в отношении продуктов жизнедеятельности сельскохозяйственных животных необходимо исходить из позиции отход или удобрение образуется на предприятии. В случае если на животноводче-

ском предприятии разработана вся необходимая документация на производство органического удобрения (в т.ч. технические условия, технологический регламент) и соблюдаются все нормы по его качеству и охране окружающей среды, то требования законодательства в области обращения с отходами, в таком случае, не применяются. Данная позиция высказана многочисленными судебными решениями и представлена в официальных разъяснениях Минсельхоза России от 11 августа 2016 г. №ВА-14-27/8782, Минприроды России от 5 мая 2016 г. №04-12-27/9376, Минприроды России от 19.06.2020 г., размещённое на официальном сайте [1,2,3].

В случаях, когда у производителя недостаточно земель под использование всего объёма образующихся органических удобрений, нарушена герметичность систем удаления и хранения отходов от животных, не соблюдаются нормы внесения и оказывается негативное воздействие на окружающую среду (отмечается загрязнение водоёмов биогенными веществами, превышение предельно допустимых норм загрязняющих веществ в почве и др.) деятельность рассматривается как не соответствующая требованиям безопасности, а потенциальные органические удобрения признаются отходами производства и потребления. В таком случае по отношению к отходам животноводства будут применяться следующие требования природоохранного законодательства:

- ♦ разработка паспортов отходов I–IV классов опасности и проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (ст.14, 18 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»);

- ♦ проведение государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I–V классов опасности (п.7.2 ст. 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»);

- ♦ получение лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности (пп. 30 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»);

- ♦ внесение навозо- и помехохранилищ в государственный реестр объектов размещения отходов в соответствии с Порядком ведения государственного кадастра отходов, утвержденного Приказом Минприроды России от 30.09.2011 № 792;

- ♦ внесение платы за НВОС за размещение отходов и др.

Изменение требований по отношению к отходам животноводства проводилось ещё в 2021 году. Были внесены изменения в Федеральный закон от 19.07.1997 №109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», которые исключали навоз и помёт из понятия «агрохимикаты». Данный факт существенно облегчил возможность использования отходов животноводства в качестве сырья для органических удобрений без прохождения процедуры регистра-

ции навоза и помёта в качестве агрохимикатов.

В июле 2022 года в российском экологическом законодательстве введены новые понятия, конкретизирующие обращение с отходами, которые можно вовлекать повторно в хозяйственный оборот. Федеральными законами были определены понятия «вторичные ресурсы», «вторичное сырьё», «побочные продукты производства» и введено понятие «побочные продукты животноводства» [6,7]. Данные изменения вступают в действие и будут применяться с 01 марта 2023 года.

Рассмотрим более подробно определение: «побочные продукты животноводства – это вещества, образуемые при содержании сельскохозяйственных животных, включая навоз, помет, подстилку, стоки, и используемые в сельскохозяйственном производстве» [6]. Данное определение позволяет отойти от понятия «отходы производства и потребление» и выводит отходы животноводства из-под юрисдикции природоохранного законодательства.

Понятие «побочный продукт» существовало и ранее в нормативных документах - "ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения" и применялось в том числе в части отнесения отходов животноводства к побочным продуктам.

Введение новых понятий и норм в федеральном законодательстве направлено на устранение правовой неопределённости и снижения нагрузки на сельхозпроизводителей. Оценить в полной мере снижение административных барьеров будет возможно после вступления в действие новых норм и правил, а также разработки подзаконных нормативно-правовых актов. В таблице 1 представлены кратко основные изменения в части регулирования обращения с отходами животноводства.

В соответствии со ст. 5 №248-ФЗ хозяйствующие субъекты, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, самостоятельно осуществляют отнесение веществ, образуемых при содержании сельскохозяйственных животных, к побочным продуктам животноводства или отходам независимо от факта включения таких веществ в ФККО. При этом о принятом решении они уведомляют Россельхознадзор и сообщают следующие сведения:

- ♦ об объёмах побочных продуктов животноводства,

- ♦ о дате образования побочных продуктов животноводства,

- ♦ планируемых сроках использования побочных продуктов животноводства в производстве или передаче побочных продуктов животноводства иным лицам,

- ♦ о результатах использования или передачи побочных продуктов животноводства иным лицам.

Порядок и сроки направления таких уведомлений разрабатываются в настоящий момент.

Стоит отметить, что в отношении побочных продуктов также сохраняется возможность применения норм природоохранного законодательства в случае установления в рамках федерального государственного контроля (надзора) нарушений требований к обращению побочных продук-

Таблица 1.

Сравнительная характеристика нормативно-правовых требований к продуктам жизнедеятельности сельскохозяйственных животных.

№	Наименование требования	Существующие нормативные требования №89 –ФЗ	Требования вводимые с 1 марта 2023 года №248 - ФЗ
1	Юридическая принадлежность	Отходы производства и потребления	Побочный продукт животноводства
2	Государственный контроль (надзор)	Федеральный государственный экологический надзор Федеральной службы по надзору в сфере природопользования - «Росприроднадзор»	Федерального государственного ветеринарного контроля (надзора) и федеральный государственный земельный контроль (надзор) на землях сельскохозяйственного Федерального службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору - «Россельхознадзор»
3	Подтверждение отнесения к отходам / побочным продуктам	Необходимо подтверждение отнесения отхода к конкретному наименованию и классу опасности в соответствии с ФККО*	Направление уведомления об отнесении веществ, образуемых при содержании сельскохозяйственных животных, к побочным продуктам животноводства
4	Требования к деятельности по обращению	Наличие лицензии на осуществление деятельности по обращению с опасными отходами I-IV класса опасности	Требования к обращению побочных продуктов животноводства разрабатываются Правительством РФ
5	Требования к местам накопления	Положительное заключение государственной экологической экспертизы на объект хранения отходов; включение объекта хранения отходов в ГРОРО**	Хранение побочных продуктов животноводства до их обработки, переработки осуществляется на специализированных площадках (не являются объектами размещения отходов и не подлежат включению в ГРОРО)
6	Отчётность	Ведение учета образовавшихся, утилизированных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещенных отходов; ведение статистического учета в области обращения с отходами (2-ТП отходы), сдача отчетности в соответствии со ст. 19 №89-ФЗ	Собственники побочных продуктов животноводства осуществляют учет побочных продуктов животноводства отдельно от учета основной продукции и отходов (требования к учёту не установлены).

*ФККО - Федеральный классификационный каталог отходов, утвержден Приказом Росприроднадзора от 22.05.2017 N 242.

**ГРОРО – Государственный реестр объектов размещения отходов

тов животноводства. Перечень конкретных требований к обращению устанавливается Правительством РФ и в настоящий момент находится в разработке. Таким образом, двоякое отношение к отходам животноводства продолжит своё существование. Федеральным законом №248-ФЗ регламентировано, что датой признания побочных продуктов животноводства отходами является дата вступления в законную силу акта контрольного (надзорного) мероприятия. При этом, нет упоминаний о возможности устранения нарушений, указанных в акте, и направления повторного уведомления об отнесении веществ, образуемых при содержании сельскохозяйственных животных, к побочным продуктам животноводства.

В отношении побочных продуктов животноводства п.5. ст.7 №248-ФЗ чётко регламентировано, что передача их допускается только юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, крестьянским (фермерским) хозяйствам без образования юридического лица, осуществляющим производство сельскохозяйственной продукции. Перечень видов продукции, относимой к сельскохозяйственной продукции установлен в Приложении № 1 к постановлению Правительства РФ от 25 июля 2006 г. N 458. Данный факт существенно ограничивает возможности по использованию отходов животноводства и не

способствует повышению эффективности вовлечения побочных продуктов животноводства в сельскохозяйственное производство, как заявлено в ст. 1 №248-ФЗ.

Согласно пояснительной записки к проекту федерального закона «О побочных продуктах животноводства и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», по экспертным оценкам, в России в сельскохозяйственных организациях ежегодно образуется около 180 млн тонн побочных продуктов животноводства. По данным Федеральной службы государственной статистики в 2020 году было внесено 70,5 млн. тонн органических удобрений [4]. Таким образом, фактическое использование отходов животноводства от объёмов их образования составляет всего 39%. Это говорит об очень напряжённой ситуации в области обращения с органическими удобрениями и способно ли нововведение в законодательство изменить положение – покажет время.

До вступления в законную силу Федерального закона "О побочных продуктах животноводства и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 14.07.2022 № 248-ФЗ должны быть приняты нормативно-правовые акты регламентирующие:

♦ порядок, сроки и формы направления уведом-

лений об отнесении веществ, образуемых при содержании сельскохозяйственных животных, к побочным продуктам животноводства,

♦перечень нарушений требований к обращению побочных продуктов животноводства, в результате которых побочные продукты животноводства признаются отходами,

♦требования к обращению побочных продуктов животноводства,

♦ведение учета побочных продуктов животноводства [6].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог краткому анализу положений нового Федерального закона "О побочных продуктах животноводства и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 14.07.2022 № 248-ФЗ можно сделать вывод, что существенных изменений в области обращения с отходами животноводства в ближайшие годы ожидать не стоит.

Учитывая многочисленные требования к побочным продуктам животноводства и спорные моменты в новом федеральном законе, можно поставить под сомнение предполагаемое снижение нагрузки на сельхозпроизводителей. Ограничение круга лиц, которым возможна передача побочных продуктов животноводства, сократит и без того низкие объёмы использования органических удобрений. Неоднозначность разграничения понятий «побочные продукты животноводства» и «органические удобрения» может способствовать увеличению необоснованного применения навоза и помёта на сельскохозяйственных полях, что увеличивает риски загрязнения окружающей среды.

Полноценно оценить пользу от принятия но-

вого федерального закона будет возможно только после утверждения всех подзаконных нормативно-правовых актов к нему и получения результатов правоприменительной практики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Определение Верховного суда РФ от 31.07.2017 № 309-АД17-9334. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/> (дата обращения: 10.09.2022).
2. Постановление АС ЗСО от 25.02.2022 по делу № А70-4109/2021. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/> (дата обращения: 10.09.2022).
3. Решение Арбитражного суда Приморского края от 10 июня 2020 г. по делу № А51-10461/2019. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/> (дата обращения: 10.09.2022).
4. Сельское хозяйство в России. 2021: Стат.сб./ Росстат –М., 2021. – 100 с. -URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/S-X_2021.pdf (дата обращения: 10.09.2022).
5. Тарасов С.И. Нормативно-правовое регулирование оборота органических удобрений / С.И. Тарасов // Вестник ВНИИМЖ. – 2019. - №2(34) – С. 182 -192.
6. Федеральный закон "О побочных продуктах животноводства и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 14.07.2022 № 248-ФЗ (последняя редакция). - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421776/ (дата обращения: 10.09.2022).
7. Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 14.07.2022 № 268-ФЗ (последняя редакция). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421836/ (дата обращения: 10.09.2022 г.).

REGULATORY CHANGES TO LIVESTOCK WASTE

Nadezhda A. Sladkova, Ph.D. of Biological Sciences

Saint Petersburg State University of Veterinary Medicine, Russia

This article discusses the features of the application of new requirements in the field of animal waste management. From March 2023, a number of new provisions in the legislation come into force, which contribute to the transfer of animal waste from the jurisdiction of the environmental area to a new industry for the management of animal by-products.

The adopted changes are aimed at increasing the efficiency of involving livestock by-products in agricultural production, including to ensure the reproduction of the fertility of agricultural land, and should help reduce the administrative burden on agricultural producers.

However, the introduced norms in a number of cases leave the dual position of animal husbandry waste, keeping the requirements of environmental legislation regarding them as production and consumption waste.

Key words: animal waste, animal by-products, manure, droppings.

REFERENCES

1. Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation № 309-AD17-9334 dated July 31, 2017. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/> (date of access: 09/10/2022).
2. Decree of the AC ZSO dated February 25, 2022 in case № А70-4109/2021. - URL: <https://sudact.ru/arbitral/> (accessed: September 10, 2022).
3. Decision of the Primorsky Territory Arbitration Court dated June 10, 2020 in case №А51-10461/2019. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/> (date of access: 09/10/2022).
4. Agriculture in Russia. 2021: Stat.sb. / Rosstat – М., 2021. - 100 p.- URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/S-X_2021.pdf (date of access: 09/10/2022).
5. Tarasov S.I. Normative-legal regulation of the turnover

of organic fertilizers / S.I. Tarasov // Vestnik VNIIMZH. - 2019. - № 2 (34) - S. 182 -192.

6. Federal Law "On By-Products of Animal Husbandry and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" dated July 14, 2022 No. 248-FZ (last edition). - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421776/ (date of accessed 09/10/2022)

7. Federal Law "On Amendments to the Federal Law "On Production and Consumption Wastes" and Certain Legislative Acts of the Russian Federation" No. 268-FZ dated July 14, 2022 (last edition). - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421836/ (date of access: 09/10/2022).