

## Пояснительная записка по анализу нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность по обращению с отходами животноводства

В настоящее время навоз (птичий помёт) по своему назначению пребывает в нескольких ипостасях и контрольно-надзорные функции за ним осуществляют Росприроднадзор, Россельхознадзор, Роспотребнадзор и правоохранительные органы.

### 1. Навоз (птичий помёт) - отход.

Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды определяет Федеральный закон № 7-ФЗ от 10.01.2002г «Об охране окружающей среды».

В соответствии со ст. 1 Федерального закона №89-ФЗ от 24.06.1998г «Об отходах производства и потребления» (далее – 89-ФЗ) под отходами производства и потребления (далее - отходы) понимаются вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии данным Федеральным законом.

В соответствии с Приказом № 242 от 22.05.2017г Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов» (Зарегистрирован в Минюсте России 08.06.2017г №47008) (далее – ФККО-2018<sup>1</sup>) «Отходы животноводства (включая деятельность по содержанию животных)» имеют код 1 12 000 00 00 0.

В части касающегося свиноводства и птицеводства классификатор ФККО выглядит следующим образом:

Таблица 1

|                  |  |     |
|------------------|--|-----|
| 1 12 000 00 00 0 | <a href="#">Отходы животноводства (включая деятельность по содержанию животных)</a>              |     |
| 1 12 500 00 00 0 | <a href="#">Отходы разведения свиней</a>   |     |
| 1 12 510 00 00 0 | <a href="#">Навоз свиней</a>   |     |
| 1 12 510 01 33 3 | <a href="#">навоз свиней свежий</a>  | III |
| 1 12 510 02 29 4 | <a href="#">навоз свиней перепревший</a>   | IV  |
| 1 12 520 01 39 4 | <a href="#">отходы подстилки из древесных опилок при содержании свиней</a>                       | IV  |
| 1 12 551 11 32 4 | <a href="#">жидкая фракция сепарации свиного навоза при самосплавной системе навозоудаления</a>  | IV  |
| 1 12 551 12 39 4 | <a href="#">твердая фракция сепарации свиного навоза при самосплавной системе навозоудаления</a> | IV  |
| 1 12 552 11 32 4 | <a href="#">навозосодержащие стоки при гидроудалении навоза свиней</a>                           | IV  |
| 1 12 552 12 32 3 | <a href="#">стоки навозные при самосплавной системе навозоудаления свиней</a>                    | III |
| 1 12 553 11 33 4 | <a href="#">осадок навозных стоков от свинарников при отстаивании в навозонакопителях</a>        | IV  |
| 1 12 700 00 00 0 | <a href="#">Отходы разведения сельскохозяйственной птицы</a>                                     |     |
| 1 12 710 00 00 0 | <a href="#">Помет птичий</a>   |     |
| 1 12 711 01 33 3 | <a href="#">помет куриный свежий</a>   | III |
| 1 12 711 02 29 4 | <a href="#">помет куриный перепревший</a>  | IV  |
| 1 12 712 01 33 3 | <a href="#">помет утиный, гусиный свежий</a>   | III |

<sup>1</sup> Код каждого вида отходов имеет 11-значную структуру.

Первые восемь знаков кода используются для кодирования происхождения вида отходов и их состава. Девятый и десятый знаки кода используются для кодирования агрегатного состояния и физической формы вида отходов. Одиннадцатый знак кода - для кодирования класса опасности вида отходов в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду.

В 11-м знаке кода цифра 0 используется для блоков, типов, подтипов, групп и подгрупп; для видов отходов значащая цифра обозначает: 1 - I класс опасности; 2 - II класс опасности; 3 - III класс опасности; 4 - IV класс опасности; 5 - V класс опасности.

|                  |  |     |
|------------------|--|-----|
| 1 12 712 02 29 4 | <a href="#">помет утиный, гусиный перепревший</a>  | IV  |
| 1 12 713 01 33 3 | <a href="#">помет прочих птиц свежий</a>   | III |
| 1 12 713 02 29 4 | <a href="#">помет прочих птиц перепревший</a>  | IV  |
| 1 12 720 00 00 0 | <a href="#">Отходы инкубаторов для птицеводства</a>  |     |
| 1 12 721 11 29 4 | <a href="#">скорлупа куриных яиц при инкубации цыплят бройлеров</a>  | IV  |
| 1 12 790 00 00 0 | <a href="#">Прочие отходы разведения сельскохозяйственной птицы</a>  |     |
| 1 12 791 01 33 4 | <a href="#">отходы подстилки из древесных опилок при содержании птиц</a>   | IV  |
| 1 12 791 02 39 4 | <a href="#">отходы подстилки из соломы при содержании птиц</a>   | IV  |
| 1 12 796 11 41 5 | <a href="#">мука яичной скорлупы</a>   | V   |
| 1 12 798 00 00 0 | <a href="#">Отходы при очистке сточных вод на локальных очистных сооружениях при разведении сельскохозяйственной птицы</a>             |     |
| 1 12 798 91 39 4 | <a href="#">осадок механической очистки сточных вод, образующихся при разведении сельскохозяйственной птицы</a>                        | IV  |
| 1 12 798 92 39 4 | <a href="#">смесь осадков биологической и флотационной очистки сточных вод, образующихся при разведении сельскохозяйственной птицы</a> | IV  |
| 1 12 900 00 00 0 | <a href="#">Отходы разведения и содержания животных прочие</a>   |     |
| 1 12 980 00 00 0 | <a href="#">Отходы разведения сельскохозяйственных животных и птиц в смеси</a>   |     |
| 1 12 981 11 33 4 | <a href="#">смесь навоза сельскохозяйственных животных и птичьего помета свежих малоопасная</a>  | IV  |

В соответствии с положениями п. 1 ст. 12 Федерального закона №99-ФЗ от 04.05.2011г «О лицензировании отдельных видов деятельности» **деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности подлежит лицензированию.**

Филиал ФГБНУ ФНЦ ВИЭВ РАН в 2006 г. по государственному контракту с Минсельхозом России № 1296/13 от 21.09.2006 г. провел научно-исследовательскую работу (НИР) по теме: «Проведение научных исследований по определению санитарно-бактериологического состояния различных видов и форм органических отходов птицеводства, оценке их токсичности с учетом категории хозяйств для объективного определения класса опасности отходов», по итогам которого был подготовлен Отчёт о НИР от 17.11.2006г (УДК: 619:614:636.083.15:577.4). На основании комплексных экспериментальных исследований, проведенных с помощью современных биотестовых, токсикологических, химико-аналитических, генетических и микробиологических методов, было установлено и доказано, что **органические отходы в виде свежего и перепревшего помета кур, навоза крупного рогатого скота и свиней, имеют очень низкую степень их вредного воздействия на окружающую природную среду. Это дает научное обоснование для понижения класса опасности органических отходов (птичьего помета и навоза).**

## **2. Навоз (птичий помёт)– сырьё и продукт.**

В соответствии с данным подходом, навоз (птичий помёт) не является отходом производства, это – **побочный продукт жизнедеятельности сельскохозяйственных животных (далее - сырьё)** при их выращивании и содержании, используемый для производства **органических удобрений**, т.е. в качестве **продукта по целевому назначению**. Т.о., до того, как навоз становится **органическим удобрением**, он является **сырьём для этого продукта**.

В этом случае обязательным является проведение лабораторного исследования на соответствие навоза (птичьего помёта) ГОСТ Р 53117-2008 («Удобрения органические на основе отходов животноводства. Технические условия»), межгосударственного ГОСТ 31461-2012 «Помет птицы. Сырьё для производства органических удобрений. Технические условия», технических условий ТУ 9849-008-00008064-95 «Помет птичий для удобрения и приготовления компостов» и др., включающих в себя проверку на безопасность данного продукта. Для технологического проектирования можно использовать РД-АПК 1.10.15.02-

17 «Методические рекомендации по технологическому проектированию систем удаления и подготовки к использованию навоза и помёта».

Судами неоднократно указывалось на то, что сельскохозяйственные предприятия не являются специализированными организациями, для которых деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию и размещению навоза является основной деятельностью, осуществляемой с целью получения прибыли и, следовательно, на них не распространяется требование о необходимости иметь лицензию на данные виды деятельности (определение Верховного суда РФ от 31.07.2017 № 309-АД17-9334 и многочисленная судебная практика).

Эта позиция также подтверждается письмами Минприроды России от 05.05.2016 № 04-12-27/9376, Минсельхоза России от 11.08.2016 № ВА-14-27/8782.

В соответствии с разъяснениями Минприроды России вещества (материалы), образовавшиеся в результате хозяйственной и иной деятельности, при наличии соответствующих технических условий, технологического регламента могут быть реализованы в качестве продукции, для производства работ, оказания услуг или производства новой продукции. При этом принимаемые нормативно-технические документы на продукцию должны учитывать соответствующие государственные и отраслевые стандарты, санитарно-гигиенические нормативы и правила, природоохранные требования и соответствовать нормам законодательства о техническом регулировании.

По мнению Минприроды России, **в случае отнесения в соответствии с законодательством навоза (птичьего помета) и других органических веществ и материалов, которые образуются в животноводстве в результате содержания сельскохозяйственных животных и являются продуктами жизнедеятельности последних, к продукции, и (или) их использования в качестве продуктов по целевому назначению для собственных нужд, требования природоохранного законодательства, включая требования к получению лицензий на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности, оформлению паспортов, разработке проектов нормативов образования и лимитов на их размещение, расчету и внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов производства и потребления на такие навоз, помет, органические вещества и материалы, распространяться не будут.**

Учитывая данные разъяснения Минприроды России, а также то обстоятельство, что основным направлением деятельности сельскохозяйственных предприятий является смешанное сельское хозяйство (животноводство в сочетании с растениеводством), **многие предприятия пошли данным путём.** Образующийся в результате указанной деятельности навоз используется как **ценное органическое удобрение** для обогащения почвы питательными веществами **после естественного обеззараживания** (перепревания), которое не требует квалифицированной деятельности или использования специального оборудования.

Отдельно обращаем внимание на тот факт, что **использование навоза (птичьего навоза)** крупными животноводческими (в т.ч. птицеводческими) предприятиями в полном объеме **как удобрения** наиболее распространено, так как такие предприятия чаще всего имеют собственное производство и в сфере растениеводства с целью выращивания кормовых сельхозкультур. Таким образом, **установление требований по лицензированию данного продукта неуместно** прежде всего в отношении крупных предприятий, дополнительно нагружая добросовестный функционирующий бизнес с финансовой и административной точки зрения.

С проблемой накопления отходов животноводства чаще сталкиваются малые животноводческие предприятия, не ведущие растениеводство. В этом случае **навоз может являться предметом рыночных отношений – но в качестве удобрения, готового продукта, а не отхода, подлежащего утилизации или размещению на полигоне.**

То есть **предприятия** должны получить возможность продажи навоза (птичьего помёта) (а также его **потребители**) при условии подтверждения его соответствия ГОСТ Р 53117-2008 межгосударственного ГОСТ 31461-2012 «Помет птицы. Сырье для производства органических удобрений. Технические условия», технических условий ТУ 9849-008-00008064-95 «Помет птичий для удобрения и приготовления компостов» и др., без лицензирования деятельности по обращению отходов, что будет способствовать целям охраны окружающей среды без дополнительной нагрузки на бизнес.

Однако, правоприменительная практика, которая по факту стала нарабатываться в 2017-2018 годах, показывает, что у **контрольно-надзорных органов на местах иное, чем у Минприроды России видение.**

Основная проблема заключается в том, что на практике в разных регионах данный вопрос трактуется по разному. В частности, контрольно-надзорные органы (а также **суды**, см. решение по делу №12-1-329/2018 от 31.07.2018г) принимают позицию, что **навоз (птичий помёт) находясь в качестве сырья и продукта не перестаёт быть отходом, т.к. входит в ФККО-2018 (см. таблицу 1)**, а подтверждением этому, при необходимости, может служить проведение биотестирования на подтверждение класса опасности.

При этом в самом разъяснении Минприроды России заложен ряд противоречий, которые позволяют территориальным органам управления Росприроднадзора истолковывать и придавать данному разъяснению иной смысл. Так, например, положениями п. 2.3.1 Санитарных правил СП 1.2.1170-02 «Гигиена, токсикология, санитария. Гигиенические требования к безопасности агрохимикатов» (утв. постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 23.10.2002г №36), определено, что навоз (помёт), используемые для обогащения почвы азотом и другими элементами питания, должны подвергаться **предварительному обезвреживанию** (термической сушке, компостированию и др.), соответствовать требованиям действующих нормативных документов, не содержать патогенной микрофлоры, в том числе сальмонелл, и жизнеспособных яиц гельминтов. Также, в соответствии с п. 5.8 Санитарных правил для животноводческих предприятий (утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 31.12.1987г №4542-87) обеззараживание навоза КРС и свиней биологическим методом следует проводить путём его длительного (**в течение 12 месяцев**) выдерживания. Срок дегельминтизации полужидкого и жидкого навоза в открытых хранилищах биологическим способом должен составлять для отходов свиноводческих предприятий **12 месяцев**. При этом, по мнению Минприроды России, навоз (птичий помёт) и иные органические вещества и материалы, образующиеся в животноводстве в результате содержания сельскохозяйственных животных и являющиеся продуктами жизнедеятельности последних, **после их обезвреживания и обеззараживания** в соответствии с указанными выше санитарными правилами, а также **органические удобрения на их основе, могут быть реализованы в качестве продукции**. Но по факту **обезвреживание (и обеззараживание)** (в соответствии с формулировками 89-ФЗ) – это **лицензируемый вид деятельности**. Т.е., также требуется в обязательном порядке предварительно получить лицензию на этот вид деятельности, и только после этого можно использовать в качестве продукта.

Дополнительно при размещении и обезвреживании отходов возникают сложности связанные с **требованиями проведения государственной экологической экспертизы** (приказ Минприроды России №49 от 25.02.2010 г. По этому приказу лагуна, вообще, входит в перечень объектов захоронения/размещения отходов!). Согласно п. 7.2 статьи 11 Федерального закона №174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (в ред. 458-ФЗ от 29.12.2014г) проектная документация объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I-V классов опасности, проектная документация на строительство

и реконструкцию таких объектов, а также проекты вывода из эксплуатации указанных объектов, проекты рекультивации земель, нарушенных при размещении таких отходов и земель, используемых, но не предназначенных для размещения таких отходов **подлежат экологической экспертизе федерального уровня**. В дальнейшем предприятие может столкнуться с угрозой нарушения законодательства об экологической экспертизе (ст. 8.4. КоАП РФ). Следует отметить, что **отсутствие положительного заключения государственной экологической экспертизы будет являться препятствием для получения лицензии** на право деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности (п.5в Постановления Правительства РФ №1062 от 03.10.2015г.).

В связи с этой позицией и трактовкой экологического законодательства **все сельхозпредприятия загоняются в правовой тупик**. При прохождении экспертизы выставляются требования к переводу земель из категории сельхозназначения в промышленные, т.к. **на землях сельхозназначения нельзя обезвреживать отходы**. В последствии лагуны, навозохранилища, помётоохранилища не могут быть зарегистрированы как объект негативного воздействия (отсутствует государственная экологическая экспертиза), соответственно предприятия рискуют остаться полностью без разрешительной документации, следовательно, приостановить или прекратить свою деятельность.

Следовательно:

а) **на сырьё и продукт распространяются требования законодательства об обращении с отходами, включая требования по лицензированию** необходимых видов деятельности;

б) **при размещении и обезвреживании отходов** требуется проведение экологической экспертизы федерального уровня и **получение лицензии** на данные виды деятельности;

в) **обезвреживание отходов нельзя осуществлять на землях сельхозназначения;**

г) расчёт и внесение платы за **негативное воздействие на окружающую среду** при размещении отходов (при условии нахождения навоза в месте накопления **более 11 месяцев**).

Всё это, полагаем, является правовыми коллизиями и серьёзными административными барьерами, а также финансовой нагрузкой при подходе к навозу (птичьему помёту) как к **побочному продукту жизнедеятельности сельскохозяйственных животных** и как к продукту – **органическому удобрению**.

Таким образом, считаем необходимым изменить требования действующего законодательства, **освободив предприятия от необходимости лицензирования деятельности по обращению с навозом (птичьим помётом), используемым (реализуемым) в качестве органического удобрения**, как явно избыточного требования.

Учитывая, что деятельность сельхозпредприятий в части использования навоза в обязательном порядке **контролируется Роспотребнадзором и Россельхознадзором** просим **исключить** дополнительную административную и финансовую нагрузку на бизнес в части **обязанности лицензировать деятельность сельхозпредприятий по использованию отходов животноводства, а также в части осуществления соответствующих проверок Росприроднадзором**. Это необходимо в целях недопущения дублирования полномочий органов власти, которое значительно усугубляет инвестиционный и бизнес-климат.

Кроме того, требования по лицензированию деятельности с отходами животноводства, как указано выше, вступает в противоречие с фактически сложившимся содержанием деятельности сельхозпредприятий, судебной практикой и разъяснениями профильных Министерств.

### **3. Навоз – агрохимикат.**

Т.к. органические удобрения на основе отходов животноводства в соответствии с п.1 Федерального закона №109-ФЗ от 19.07.1997 года «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» относятся к агрохимикатам.

Полагаем необходимым внести изменения в Федеральный закон от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» в части, касающейся исключения регистрации органических удобрений на основе отходов животноводства в качестве агрохимикатов.

В отношении таких удобрений установлены **государственные стандарты и технические условия (указанные выше ГОСТ Р 53117-2008, ГОСТ 31461-2012, ТУ 9849-008-00008064-95)** следовательно, лабораторное подтверждение соответствия навоза (птичьего помета) государственным стандартам и ТУ должно **исключать необходимость его дополнительной проверки и отдельной регистрации в качестве агрохимиката.**

Данная позиция подтверждается письмом Минсельхоза России от 10.10.2017 №19/4339 «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами».