РАЗДЕЛ XIV. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

**Юшкова Л.Я.¹, Донченко Н.А.¹, Ким А.С.¹, Немцев Б.Д.¹, Донченко А.С.¹,
Амироков М.А.², Рожков О.А.³**

**Проблемы сбора и утилизации (уничтожение) биологических отходов в
ветеринарии**

¹ *Сибирский федеральный научный центр агробиотехнологий РАН
(Россия, Новосибирск)*

² *Сочинский институт (филиал) Российского университета Дружбы народов
(Россия, Сочи)*

³ *Управление ветеринарии Новосибирской области
(Россия, Новосибирск)*

doi: 10.18411/scienceconf-06-2021-30

Аннотация

Анализ деятельности в области обращения с отходами позволил выявить следующие проблемы, тормозящие реализацию государственной политики в области обращения с отходами и приводящие к постоянному росту экологической нагрузки на окружающую среду от отходов производства и потребления:

- слабую вовлеченность в процесс управления отходами отраслевых ведомств;
- отсутствие подсистем управления общераспространенными отходами;
- отсутствие регионального кадастра отходов как информационной системы, обеспечивающей достоверность данных о системе обращения с отходами;
- недостаточную работу органов местного самоуправления по организации переработки отходов;
- недостаточное применение экономических методов регулирования в области обращения с отходами;
- отсутствие заинтересованности населения в решении вопросов в области обращения с отходами;
- отсутствие принципа упреждающего действия (заранее должны создаваться организационные, правовые, экономические и иные условия для выполнения конкретных мероприятий).

Abstract

The analysis of waste management activities revealed the following problems impeding the implementation of the State policy on waste management and leading to a constant increase in the environmental burden on the environment from production and consumption waste:

- weak involvement in the process of waste management of sectoral departments;
- lack of common waste management subsystems;
- Lack of a regional waste inventory as an information system to ensure the reliability of data on the waste management system;
- insufficient work of local governments on the organization of waste processing;
- Insufficient application of economic management techniques in waste management;
- Lack of public interest in waste management issues;
- Lack of proactive action (organizational, legal, economic and other conditions must be created in advance for the implementation of specific measures).

Объекты государственного ветеринарного надзора: животноводческие хозяйства, в них животные, помещения для животных, прифермские территории, корма, транспортные средства, продукция, навозохранилища, пастбища, водоемы,

силосные сооружения, кормокухни, склады, предметы ухода, пункты убой, утильустановки, скотомогильники, биотермические ямы; базы для передержки скота; транспортные средства (вагоны, суда, баржи, самолеты, автомашины); рынки (места торговли, продукты); предприятия по убою и переработке скота и птицы (территория, помещения, животные, продукты, сырье); предприятия по заготовке и переработке молока и молочных продуктов; предприятия по заготовке, хранению и переработке сырья животного происхождения; государственная граница.

Методы государственного ветеринарного надзора. наблюдение — самый доступный метод госветнадзора; проверка, обследование и осмотр — более фундаментальный метод надзора, осуществляется планово; специальные исследования воды, кормов и других объектов при особо опасных болезнях животных; ветсанэкспертиза (оценка) — основной метод госветнадзора в перерабатывающей промышленности, на рынке при оценке качества продукции; проверка документов — эффективный метод госветнадзора для установления благополучия хозяйств;

досмотр на транспорте, который включает: изучение сопроводительных документов; осмотр транспортных средств; контроль за погрузкой и выгрузкой; выписку ветеринарных сопроводительных документов; оформление актов, журналов.

Из методов исследования проблем организации государственного ветеринарного надзора используют общепринятые в экономике: статистико-экономический, монографический, расчетно-конструктивный, экспериментальный и абстрактно-логический[1].

Основной целью исполнения требований нормативно – правовых актов в сфере обращения с отходами производства и потребления является обеспечение прав граждан в субъектах Российской Федерации на благоприятную окружающую среду, защита жизни и здоровья населения от влияния последствий загрязнения окружающей среды биологическими отходами.

Наибольшую роль в обеспечении экологических интересов общества, нацеленных на реализацию права любого жителя страны на благоприятную окружающую среду, провозглашенного ст. 42 Конституции Российской Федерации, играет государство. При этом Обращение с отходами потребления и промышленными отходами всегда считалось и считается одним из экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности, нуждающемся в детальном государственном регулировании.

В настоящее время стало очевидно, что в рамках действующего Федерального закона «Об отходах производства и потребления» – законодательное регулирование в данной сфере нуждается в модернизации, в соответствии с требованиями времени, и в связи с появлением новых технологий в сфере обращения с отходами.

Биологические отходы при несвоевременной утилизации представляют весомую угрозу здоровью человека и других представителей земной фауны и, в свою очередь, вполне могут являться причиной вспышки опасных заразных заболеваний и вполне при определенных условиях привести к эпидемиям и эпизоотиям. Утилизация биологических отходов представляет собой некую программу мероприятий, при которых профессиональный подход к их выполнению становится безусловным условием.

Биологическими отходами является не только трупы животных, но и также признанные непригодными для употребления и переработки продукты питания биологического происхождения: мясо и мясопродукты с истекшим сроком реализации или пришедшие в непригодность в результате неправильного хранения. Сюда же следует отнести и отходы рыбы, рыбного производства и предприятий, по переработке мяса, птицы.

Намного более опасны трупы животных. Неправильное захоронение павших от различных заразных заболеваний животных обычно всегда становится источником

вспышки самых разнообразных заразных заболеваний. Особое внимание уделяется массовому падежу животных, поэтому важно производить своевременную и качественную утилизацию (уничтожение) биологических и пищевых отходов в полном соответствии с требованиями природоохранного законодательства Российской Федерации, решения правительства и других государственных органов РФ.

Еще большую важность вопросу придает постоянно изменяющаяся обстановка по особо опасным болезням в Российской Федерации. Угроза заноса возбудителей этих болезней как в отдельно взятый субъект РФ, так и в другие регионы, может быть лишь сведена к минимуму, но никогда не будет устранена полностью. А для того чтобы локализовать и в кратчайшие сроки ликвидировать очаги заболевания, таких как африканская чума свиней, грипп птиц, к примеру, обязательным условием является наличие как минимум отведенного земельного участка, на котором в случае возникновения подобной чрезвычайной ситуации будет возможным произвести уничтожение в любом количестве трупов животных.

Значительное увеличение пищевых отходов от многочисленных предприятий системы «общепита», а также отходов предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности, появление большого количества бродячих животных, продуктовых рынков приводит к росту образованию биологических отходов в последнее время, ухудшая санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

Необходимость обеспечения биологической безопасности в субъектах РФ, защиты населения от болезней, общих для человека и животных, минимизация риска возникновения заразных и массовых не заразных заболеваний животных, в том числе болезней, общих для человека и животных, а также острота проблем, накопившихся в этой сфере, предполагает выведение этих вопросов в разряд первостепенных.

Анализ деятельности в области обращения с отходами позволил выявить проблемы, тормозящие реализацию государственной политики в области обращения с отходами и приводящие к постоянному росту экологической нагрузки на окружающую среду от отходов производства и потребления.

Все этапы обращения с отходами должны объединяться единой организационно и финансово устойчивой системой инструментов и механизмов воздействия. Эти инструменты должны использоваться при осуществлении функций регулирования и контроля, экономико-финансового обеспечения, образования и обучения и призваны оказывать влияние на все этапы обращения с отходами.

Нормативно-правовое регулирование должно обеспечивать охват всех основных аспектов проблемы отходов, а также предусматривать использование мер как ограничивающего, запрещающего, так и стимулирующего характера, способствовать формированию рыночных отношений в сфере обращения с отходами.

В настоящее время, учитывая социальную и экономическую значимость данной проблемы, в том числе в обеспечении пищевой безопасности, исполнительными органами местного самоуправления, также должна быть начата работа по привлечению бизнес – сообщества, осуществляющего заготовки мяса у населения, к организации, строительству и реконструкции стационарных и передвижных убойных пунктов.

На сегодняшний день, в различных СМИ снова активно обсуждается вопрос создания так называемых кооперативов по организации убойных пунктов, либо передвижных убойных пунктов, изготавливаемых на базе различной передвижной техники (автомобили, прицепы). Состоит пункт из трех отделений: убойной площадки, помещения для готовой продукции и холодильной камеры.

Данный вопрос активно обсуждается в целях обеспечения безопасности мяса сырья в ветеринарно – санитарном отношении, что не будет создавать предпосылки для возникновения и распространения заразных болезней и отрицательно влиять на экологию окружающей среды.

Не следует забывать о том, что подворный убой животных, как минимум становится «бомбой» замедленного действия, от распространения заразных заболеваний, нарушения экологии.

Приказ Минсельхозпрода РФ от 04 февраля 1999 года № 45 «Об усилении контроля за внутрихозяйственным убоем скота» ввел запрет на убой сельскохозяйственных животных без надлежащих условий. В данном приказе четко указаны причины его издания, а именно ухудшающаяся обстановка по заразным заболеваниям животных, в том числе: общим для человека и животных.

В соответствии с п. 11. Ветеринарно–санитарных правил внутрихозяйственного убоя скота на мясо (утвержденных Главным управлением ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР, согласованных с Министерством здравоохранения СССР и правлением Центросоюза 16 августа 1971 г.), убой скота, принадлежащего гражданам, проживающим в населенных пунктах, расположенных в зоне деятельности боенских предприятий независимо от форм собственности, должен производиться на этих предприятиях [1,2,3,4,5,6,7,8].

Только в исключительных случаях разрешается убой скота на месте специальным забойщиком. При этом у него в наличии должно быть удостоверение на право подворного убоя скота, а сам убой животных должен осуществляться в присутствии и под контролем ветеринарного врача.

Поэтому, убойные пункты необходимы чтобы:

- у специалистов государственной ветеринарной службы была возможность проводить на территории сельского или городского поселения предубойный осмотр животных, а возможно и ветеринарно – санитарную экспертизу;
- после убоя животного на подворье, отходы не закапывались в землю, не выбрасывались в овраги, не скармливались собакам (в том числе бродячим), забывая при этом, что есть реальная опасность попадания и разнеса инфекции, яиц гельминтов и другой патогенной микрофлоры в грунтовые воды, почву и распространения ее среди насекомых, диких животных, и чего хуже, среди людей. При этом не исключено возникновение стационарно неблагополучного очага инфекции, например сибирской язвы, туберкулеза, бруцеллеза и др.

В настоящее время, учитывая социальную и экономическую значимость данной проблемы, в том числе в обеспечении пищевой безопасности, на наш взгляд, также должна быть начата работа по привлечению бизнес – сообщества, осуществляющего заготовки мяса у населения, к организации, строительству и реконструкции стационарных и передвижных убойных пунктов, отвечающих ветеринарно-санитарным, экологическим и гигиеническим требованиям в зависимости от особенностей регионов по разработанной и утвержденной в установленном порядке программе.

Необходимость разработки специальных программ обусловлена тем, что проблема утилизации и уничтожения биологических отходов является составляющей ветеринарно-санитарного благополучия по инфекционным и паразитарным заболеваниям и предполагает участие в финансировании мероприятий по защите населения от болезней, общих для человека и животных, согласно подпункту 49 пункта 2 статьи 263 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

При этом использование программно-целевого метода для решения задач, направленных на обустройство объектов для захоронения и утилизации биологических отходов, определяется тем, что данные вопросы требуют значительных бюджетных расходов и сроков реализации, превышающих один год, носят комплексный характер, а

их решение окажет существенное положительное влияние на социально-экономическое благополучие.

Реализация Программы обеспечит поддержание в безопасном состоянии имеющихся объектов для захоронения и утилизации биологических отходов, не отвечающих ветеринарно-санитарным правилам.

В качестве положительного опыта по ликвидации несанкционированных мест захоронения животных можно привести работу департамента ветеринарии Краснодарского края. Департамент ветеринарии достиг больших успехов по ликвидации скотомогильников на территории региона – с 2017-го по 2020 год в крае ликвидировано 77 мест несанкционированного захоронения биологических отходов. На данный момент в муниципальных образованиях края числятся шесть биотермических ям (скотомогильников). Для сравнения еще в 2016 году в муниципалитетах числилось 83 скотомогильника (Р. Кривонос «Вестник АПК» 2020 №3/4 (33-34) стр.183)[10].

Места захоронения биологических отходов были обследованы комиссионно совместно с заинтересованными службами и ведомствами.

Произведен отбор проб и исследования на сибирскую язву – результаты всех экспертиз отрицательные. На основании принятых судами решений и проведенных обследований 77 мест несанкционированного захоронения биологических отходов были ликвидированы в период с 2017 по 2020 год.

Переработка и обеззараживание некачественной и опасной продукции животного происхождения:

Законодательством Российской Федерации установлено в каких случаях пищевые продукты признаются некачественными и опасными [11].

Также законодательством установлено, что такие пищевые продукты не подлежат реализации на пищевые цели, направляются на корм животным, утилизируются или уничтожаются.

При этом, законодательством не регламентирован порядок проведения таких процедур в отношении некачественных и опасных пищевых продуктов.

Это приводит к тому, что некачественные и опасные пищевые продукты оказываются на полигонах твердых бытовых отходов и несанкционированных свалках, создавая кормовую базу для грызунов и птицы, домашних и диких животных, являющихся переносчиками заразных болезней животных, в том числе опасных для человека. В результате создания благоприятной кормовой базы растет популяция бешеных домашних животных, представляющих угрозу здоровью и жизни людей. Свалки некачественных и опасных пищевых продуктов создают угрозу окружающей среде и являются источником опасных инфекционных и паразитарных болезней.

В связи с этим, необходимо законодательно установить порядок проведения процедур по сбору, хранению, транспортировке, утилизации и уничтожению некачественных и опасных пищевых продуктов.

Совершенствование системы сбора и утилизации биологических отходов животного происхождения:

Порядок проведения утилизации и уничтожения биологических отходов регламентирован «Ветеринарно-санитарными правилами сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов», утвержденных Главным государственным ветеринарным инспектором Российской Федерации от 04.12.95 г. №13-7-2/469 (зарегистрированы в Минюсте РФ 5 января 1996 г. N 1005). В отношении мест уничтожения (захоронения) биологических отходов в настоящее время сложилась неразрешимая действующим законодательством ситуация. На сегодняшний день в субъектах Российской Федерации существует большое количество бесхозных скотомогильников (биотермических ям), не отвечающих требованиям эпидемиологической и эпизоотической безопасности, расположенных в большинстве случаев на землях сельскохозяйственного назначения и поселений[9].

Многочисленной судебной практикой подтверждено, что оборудование и содержание скотомогильников относится к полномочиям субъектов Российской Федерации. В то же время «Ветеринарно-санитарными правилами сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов» эта ответственность возложена на органы местной власти, т.е. органы местного самоуправления.

Субъекты Российской Федерации могут реализовать свои полномочия только в отношении тех скотомогильников (биотермических ям), которые находятся в их собственности. Бесплатные скотомогильники (биотермические ямы) финансироваться за счет субъектов Российской Федерации не могут.

В соответствии со ст. 225 Гражданского кодекса Российской Федерации, бесхозные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, исключительно по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся.

Возникает ситуация, при которой муниципалитеты не выявляют и не ставят на учет бесхозные скотомогильники (биотермические ямы), а у субъектов Российской Федерации отсутствует возможность принять на свой баланс скотомогильники (биотермические ямы) по собственной инициативе.

Серьезной проблемой в решении указанного вопроса является отсутствие законодательно установленных требований и порядка закрытия (консервации, ликвидации) бесхозных скотомогильников.

Поэтому ни на уровне субъектов, ни на уровне органов местного самоуправления работу по закрытию (консервации, ликвидации) бесхозных скотомогильников выполнить в связи с отсутствием законодательства в указанной сфере невозможно.

Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 01.11.2013 утверждены «Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу», (№Пр-2573). Пунктом 12 указанного документа предусмотрено совершенствование нормативного правового регулирования обеспечения биологической безопасности при эксплуатации скотомогильников, биотермических ям, предприятий по сбору, утилизации и уничтожению биологических отходов, а также перевод бесхозных скотомогильников и биотермических ям в муниципальную собственность[5].

До настоящего времени это решение не было реализовано. В связи с этим, для решения проблемы по сбору, утилизации и уничтожению биологических отходов необходимо:

- внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части наделения органов местного самоуправления обязанностью ведения учета и содержания мест захоронения биологических отходов (скотомогильники, биотермические ямы и др.) расположенных на территории муниципального образования;
- внести изменения в «Ветеринарно-санитарные правила сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов», в части возложения на органы местного самоуправления обязанностей по ведению учета, содержанию, эксплуатации, консервации и ликвидации мест захоронения биологических отходов (скотомогильники, биотермические ямы и др.) расположенных на территории муниципального образования;
- использовать в соответствии с Конституцией Российской Федерации законодательное право, а не прецедентное. Для содействия органам местного самоуправления в вопросах обеспечения сбора, утилизации и

уничтожения биологических отходов необходимо также разработать и утвердить федеральную государственную программу совершенствования системы сбора и утилизации биологических отходов, в которой необходимо предусмотреть:

- субвенции (субсидии) на создание убойных пунктов – стационарных или передвижных;
- субвенции (субсидии) на повышение эффективности мероприятий по сбору и временному хранению биологических отходов, образуемых у граждан на территории муниципального образования. Направленные органам местного самоуправления субвенции предлагается использовать на установку холодильных камер для временного хранения собранных биологических отходов и приобретение специализированного автотранспорта по сбору и транспортировке биологических отходов на территории муниципального образования для дальнейшей их утилизации или уничтожения.

Создав условия сбора и временного хранения биологических отходов для граждан эту же систему целесообразно использовать и для сельхозпредприятий, которые не имеют возможности самостоятельно утилизировать или уничтожать биологические отходы.

Организация сбора и утилизации отходов, образуемых в результате ветеринарной деятельности

На территории Российской Федерации имеется большое количество организаций по оказанию ветеринарных услуг (ветеринарные клиники, лечебницы, ветеринарные центры, ветеринарные кабинеты, пункты стерилизации животных – далее ветеринарные клиники), которые принадлежат коммерческим организациям различных форм собственности, общественным организациям.

В результате проведения ветеринарными клиниками лечебно-профилактических, клинических, терапевтических, хирургических, акушерско-гинекологических мероприятий, в том числе эвтаназии, образуются отходы: материалы и инструменты, предметы, загрязненные кровью и/или другими биологическими жидкостями, патологоанатомические отходы, органические операционные отходы, трупы животных и т.д.

«Ветеринарно-санитарные правила сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов» (утв. Минсельхозпродом РФ 04.12.1995 №13-7-2/469) пунктом 1.1 не регулируют порядок сбора и утилизации отходов, образующихся в ветеринарных клиниках и не возлагают обязанности на ветеринарных специалистов (владельцев клиник) соблюдение вышеуказанных правил при оказании ветеринарных услуг, связанных с лечебно-профилактическими, клиническими, терапевтическими, хирургическими, акушерско-гинекологическими мероприятиями.

СанПиН 2.1.7.2790-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к обращению с медицинскими отходами» устанавливают обязательные санитарно-эпидемиологические требования к обращению (сбору, временному хранению, обеззараживанию, обезвреживанию, транспортированию) с отходами, образующимися в организациях при осуществлении медицинской и/или фармацевтической деятельности, выполнении лечебно-диагностических и оздоровительных процедур, а также к размещению, оборудованию и эксплуатации участка по обращению с медицинскими отходами, санитарно-противоэпидемическому режиму работы при обращении с медицинскими отходами[11].

В соответствии с «ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийского классификатора видов экономической деятельности» (утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 N 14-ст) деятельность ветеринарных клиник не является медицинской деятельностью и в отношении отходов ветеринарных клиник не может быть применен

СанПиН 2.1.7.2790-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к обращению с медицинскими отходами».

На основании вышеизложенного, с целью недопущения возникновения и распространения заболеваний животных, в том числе общих для человека и животных, организации и осуществления государственного ветеринарного надзора, необходимо разработать и утвердить порядок утилизации (уничтожения) отходов образующихся в ходе деятельности ветеринарных лечебных учреждений (клиник).

Вывод:

1. Создание единой системы государственного управления по вопросам утилизации и уничтожению биологических отходов в субъектах Российской Федерации приобретает особое значение для руководителей организаций и предприятий, заинтересованных в экологически безопасном производстве.
2. Наличие объектов, позволяющих уничтожать или утилизировать биологические отходы эффективно и безопасно, является необходимым условием для нормального функционирования любого субъекта сельскохозяйственного производства, связанного с содержанием животных, будь то специализированный комплекс или частное подворье.

1. Федеральный Закон от 24.06.98 N 89-ФЗ (ред. от 28.07.2012) " Об отходах производства и потребления "
2. Федеральный закон от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании»;
3. Закон Российской Федерации от 14.05.1993 №4979-1 «О ветеринарии»;
4. Закон Новосибирской области от 15.06.2004 №199-ОЗ «Об обеспечении эпизоотического и ветеринарно-санитарного благополучия в Новосибирской области»;
5. Федеральный Закон №7 «Об охране окружающей среды»;
6. Ветеринарно-санитарные Правила сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов от 04 декабря 1995 г. N 13-7-2/469.
7. Приказ Минсельхозпрода РФ от 04 февраля 1999 года № 45 «Об усилении контроля за внутрихозяйственным убоем скота»
8. Ветеринарно–санитарные правила внутрихозяйственного убоя скота на мясо (утвержденных Главным управлением ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР, согласованных с Министерством здравоохранения СССР и правлением Центросоюза 16 августа 1971 г.),
9. Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
10. Журнал «Вестник АПК» №3/4 (33-34). 2020
11. Концепция повышения эффективности организации ветеринарно- санитарных мер для обеспечения биологической и пищевой безопасности в Российской Федерации на период 2018-2025 гг.С.90.