



РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ТКО.

ВЫБОР ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

В цикле статей расскажем о деталях основных этапов реализации инвестпроектов: от подбора земельного участка, проведения морфологического анализа твердых коммунальных отходов (ТКО), подготовки инженеринговой концепции и определения финансовых параметров проекта до заключения концессионного соглашения и перехода к эксплуатационной стадии.

В первой статье рассмотрены законодательные требования к земельным участкам для размещения объектов обращения с ТКО. Также на основе проведенного анализа законодательства приведен порядок оценки и выбора земельного участка.

*О. В. Игнатьев, А. В. Игнатьев,
LECAP*

ВЫБОР ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Общий подход к выбору земельного участка закреплен в Единых требованиях к объектам обращения с ТКО, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 12.10.2020 № 1657

(далее – Единые требования) [1]. Согласно п. 5 данного документа выбор места расположения должен осуществляться:

- с учетом схемы потоков ТКО в соответствии с территориальной схемой обращения с отходами;

- в целях обеспечения максимальной экономической эффективности функционирования этих участков.

Указанное положение в большей степени отражает экономические предпосылки выбора земельного участка – чем ближе объект обраще-

ния с ТКО к основным местам обращения ТКО, тем меньше транспортное плечо и, соответственно, плата за обращение с ТКО для населения. Но помимо экономических предпосылок, на выбор участка влияют законодательные требования экологического характера, которые не позволяют размещать объекты обращения с ТКО на определенных территориях.

Отметим, что основная часть требований относится к размещению полигонов ТКО, представляющих опасность загрязнения почв, подземных вод и атмосферного воздуха. Эти требования следует учитывать и для остальных объектов в составе комплексов по обращению с ТКО (мусоросортировочных комплексов (МСК), объектов компостирования и объектов производства твердого топлива), если они создаются рядом с полигоном на одном или смежных земельных участках.

ИСКЛЮЧЕНИЕ НЕДОПУСТИМЫХ ТЕРРИТОРИЙ

В первую очередь необходимо исключить определенные территории, на которых не допускается размещение полигонов ТКО (п. 5.3 Рекомендаций [2]):

- территории природно-заповедного фонда РФ и его охранной зоны;
- в пределах округов санитарной охраны курортных и лечебно-оздоровительных зон;
- территории зеленых зон городов и промышленных поселков;
- земли, занятые или предназначенные под занятие лесами, лесопарками и другими зелеными насаждениями, выполняющие средозащитные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции;
- сельскохозяйственные угодья с кадастровой оценкой выше среднерайонного уровня;
- земли историко-культурного назначения;
- в пределах водоохранных зон водных объектов;
- в пределах I и II поясов зон санитарной охраны водных объектов;
- используемые для хозяйственно-питьевого водоснабжения;
- в пределах городской черты;

• территории, загрязненные органическими и радиоактивными отходами, до истечения сроков, установленных органами санитарно-эпидемиологической службы;

• территории со сложными геологическими и гидрогеологическими условиями (с развитыми склоновыми процессами, суффозионно-неустойчивыми грунтами; заболоченными участками и зонами подтопления и т. п.).

Для других объектов обращения с ТКО (МСК, объектов компостирования и объектов производства твердого топлива) в законодательстве и других актах требований, исключающих их размещение на определенных территориях, прямо не установлено. Однако с учетом специфики данных объектов мы полагаем, что данные требования применимы и к ним.

При выборе земельного участка также следует проверить (ст. 105 Земельного кодекса РФ [3]):

- наличие на его территории зон с особыми условиями (водоохранных зон, зон охраны объектов культурного наследия и проч.);
- наличие других ограничений использования земельного участка (особо охраняемые природные территории, охотничьи угодья и проч.).

Благоприятными для размещения полигонов признаются участки:

- удаленные от сельскохозяйственных угодий и транзитных магистральных дорог на 200 м, от лесных массивов и лесопосадок, не предназначенных для рекреации, на 50 м;
- с уклоном в сторону населенных пунктов, промышленных предприятий, сельскохозяйственных угодий, лесных массивов не более 1,5 % (п. 5.4 Рекомендаций [2]).

При размещении полигонов анализируется транспортная структу-

ра района и намечаются подъезды к нему вне существующих населенных пунктов.

УДАЛЕННОСТЬ ОТ ОБЪЕКТОВ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Удаленность от аэропортов и аэродромов

Допустимая удаленность от аэропортов (аэродромов) до объектов обращения с ТКО определяется на основании утвержденного уполномоченным органом акта, которым устанавливается приаэродромная территория. Приаэродромная территория является зоной с особыми условиями использования территорий, задачами которой являются:

- обеспечение безопасности полетов воздушных судов;
- перспективное развитие аэропорта;
- исключение негативного воздействия оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на здоровье человека и окружающую среду (ст. 47 Воздушного кодекса РФ [4]).

Приаэродромные территории устанавливаются в отношении:

- аэродромов гражданской авиации – Росавиацией РФ;
- аэродромов экспериментальной авиации – Минпромторгом РФ;
- аэродромов государственной авиации – Минобороны РФ (ст. 20 Воздушного кодекса РФ [4]).

В приаэродромных территориях формируются подзоны, в каждой из которых действуют свои ограничения на использование объектов недвижимости и осуществление деятельности. Всего предусмотрено семь подзон (ст. 47 Воздушного кодекса РФ [4]). На территории шестой подзоны запрещается размещать объекты, способствующие массовому скоплению птиц, к которым относятся объекты обращения с ТКО. Выделение этой подзоны осуществляется по границам, установленным на удалении 15 км от контрольной точки аэродрома (п. 1 Положения о приаэродромной территории, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 [5]).

На сегодняшний день успела сформироваться судебная практи-



К сведению

Запрет размещения на определенных территориях прописан законодательством только для полигонов, для других объектов обращения с ТКО прямых требований такого рода нет.

Смотрите запись трансляции

«Особенности реализации концессионных соглашений в сфере обращения с ТКО»



ка о запрете на осуществление деятельности объектов обращения с ТКО в связи с массовым скоплением птиц на таких объектах. Запрет был основан на проведенном орнитологическом исследовании, которым был доказан факт массового скопления птиц и создания угрозы безопасности движения воздушного транспорта в районе аэродрома*. Другая практика связана с обязанностью принятия на объектах обращения с отходами (ОРО) профилактических мер, направленных на безопасность воздушных полетов**.

В развитие сложившейся практики Минтранс РФ разработан проект постановления, направленный на решение вопросов размещения в шестой подзоне ОРО и проведения орнитологических исследований на предмет обоснования возможности размещения данных объектов. Документ находится в распоряжении LECAP.

Проектом предлагается разрешить размещение объектов обращения с отходами в шестой подзоне в зависимости от степени защиты от привлечения птиц:

- не оборудованные защитой от скопления птиц – 15 км от аэропорта (аэродрома);
- закрытого типа, эксплуатация которых не допускает проникновение птиц на объект, – 10 и 5 км в зависимости от класса аэродрома;
- оборудованные системой отпугивания птиц – 10 и 5 км в зависимости от класса аэродрома;
- оборудованные автоматизированной комплексной системой об-

наружения и отпугивания птиц – 7,5 и 5 км в зависимости от класса аэродрома.

Обоснование возможности размещения объектов обращения с отходами предлагается осуществлять на основании орнитологического исследования на предмет привлечения птиц, проводимого Всероссийским научно-исследовательским институтом охраны окружающей среды.

Кроме того, проектом постановления предлагается закрепить следующие возможные способы отпугивания птиц:

- биоакустические установки;
- сигнальное оружие;
- газовые пушки;
- муляжи/чучела;
- химические методы с использованием электромагнитных методов;
- радиоэлектронные и электромагнитные методы.

Санитарно-защитная зона

Санитарно-защитная зона (СЗЗ) обеспечивает уменьшение воздействия загрязнения на атмосферный воздух (химического, биологического, физического). По своему функциональному назначению СЗЗ является защитным барьером, обеспечивающим уровень безопасности населения при эксплуатации объекта в штатном режиме (п. 2.1 СанПин 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» [6]).

В границах СЗЗ не допускается использование земельных участков в целях размещения:

- жилой застройки, объектов образовательного и медицинского назначения, спортивных сооружений открытого типа, организаций отдыха детей и их оздоровления, зон рекреационного назначения и ведения садоводства;

- объектов производства и хранения лекарственных средств, объектов пищевых отраслей промышленности, оптовых складов продовольственного сырья и пищевой продукции, комплексов водопроводных сооружений для подготовки и хранения питьевой воды, объектов производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции, предназначенной для дальнейшего использования в качестве пищевой продукции, если химическое, физическое и (или) биологическое воздействие объекта, в отношении которого установлена санитарно-защитная зона, приведет к нарушению качества и безопасности таких средств, сырья, воды и продукции в соответствии с установленными к ним требованиями (п. 5 Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 [7]).

Согласно СанПин 2.2.1/2.1.1.1200-03 [6] размер СЗЗ для объектов обращения с ТКО различается (**табл. 1 ▶ стр. 11**).

При размещении ряда объектов в составе комплекса по обращению с ТКО на одном земельном участке (или смежных участках) следует учитывать, что требования

* См., например: решение Саратовского районного суда Саратовской области от 23.04.2015 по делу № 2-16/2015, определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 17.12.2020 по делу № 2-988/2020.

** См., например: решение Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 08.12.2020 по делу № 2-5833/2020.

ТАБЛИЦА 1. РАЗМЕРЫ СЗЗ ДЛЯ ОБЪЕКТОВ ОБРАЩЕНИЯ С ТКО

Класс	I	II	III	IV
СЗЗ	1000 м	500 м	300 м	100 м
Объект	Объекты по утилизации, обезвреживанию, обработке отходов от 40 тыс. т/год	Объекты по утилизации, обезвреживанию, обработке отходов до 40 тыс. т/год Объекты размещения ТКО	Объекты по обезвреживанию, утилизации органических отходов, без навоза и фекалий, путем компостирования	Мусороперегрузочные станции

к размеру СЗЗ могут наложиться друг на друга (например, при строительстве на одном участке объекта обработки мощностью более 40 тыс. т в год и объекта размещения ТКО размер санитарно-защитной зоны будет 1000 м).

ГЕОЛОГИЧЕСКИЕ, ГИДРОГЕОЛОГИЧЕСКИЕ И ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ

Размещение полигонов ТКО должно осуществляться на таких земельных участках, чтобы возможность загрязнения атмосферного воздуха, почв, подземных вод была исключена. Несоблюдение требований геологического, гидрогеологического и гидрометеорологического характера может привести к попаданию фильтрата в подземные воды, распространению запаха на близлежащие населенные пункты и снижению качества жизни людей. Определение геологических, гидрогеологических и гидрометеорологических условий осуществляется с использованием полевых методов и путем анализа архивных фондов.

Геологические условия

Благоприятными для размещения полигонов признаются участки:

- открытые, хорошо проветриваемые, незатопляемые и неподтапливаемые, допускающие осуществление мероприятий и инженерных решений, исключающих загрязнение окружающей среды;
- расположенные ниже мест водозаборов хозяйственно-питьевого водоснабжения, рыбоводных хозяйств, мест нереста, массового нагула и зимовальных ям рыбы;

- с отсутствием опасных геологических процессов (оползневых, карсто-суффозионных, овражной эрозии и т. д.) (п. 5.4 Рекомендаций [2]).

Требования законодательства приведены в **табл. 2 ▶ стр. 11**.

Гидрогеологические условия

По гидрогеологическим условиям лучшими для размещения полигонов являются участки с глинами или тяжелыми суглинками и грунтовыми водами, расположенными на глубине

ТАБЛИЦА 2. ТРЕБОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ГЕОЛОГИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗМЕЩЕНИЯ ПОЛИГОНА ТКО

Общие условия размещения	Размещение в отработанном карьере, свободном от ценных пород деревьев, на участке в лесном массиве, овраге и на других территориях (п. 1.3 Инструкции по проектированию, эксплуатации и рекультивации полигонов твердых бытовых отходов, утв. Министерством строительства РФ 02.11.1996 (далее – Инструкция) [8]) Допускается размещение участка на территории оврага, начиная с его верховьев, при обеспечении требования по организации сбора и удаления поверхностного стока путем устройства перехватывающих каналов для отвода вод в открытые водные объекты (п. 5.10 Свода правил 320.1325800.2017 «Полигоны для твердых коммунальных отходов» [9])
Отсутствие подтопляемости и заболоченности на земельном участке	Не допускается использование под полигоны болот и участков с выходами грунтовых вод в виде ключей (п. 247 СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий» [10]) Исключается использование под полигон участков с выходами затопляемых паводковыми водами территорий (п. 1.3 Инструкции [8]) Участок для размещения полигона ТКО должен быть не затопляемым или не подтапливаемым (п. 5.6 СП 320.1325800.2017 [9])
Просадочность грунтов	Устройство полигонов ТКО на просадочных грунтах допускается при условии полного устранения просадочных свойств грунтов (п. 5.4 СП 320.1325800.2017 [9])
Геологическое строение	Однородность геологического строения в пределах всей площадки, предназначенной для размещения полигона ТКО (п. 5.5 СП 320.1325800.2017 [9])

более 2 м. У глин и тяжелых суглинков фильтрационная способность ниже, а удерживающая способность выше, чем у легких и средних суглинков. Выше фильтрационная способность и ниже удерживающая способность у супесей, песка и гравия [11].

Требования законодательства приведены в **табл. 3 ▶ стр. 12**.

Основание и стенки ложа полигона, а также дренажной системы, должны состоять из минерального слоя и гидроизолирующего материала, обеспечивающих коэффициент фильтрации (проницаемость) с объединенным эффектом не более 10–11 см/с, стойкость к механическим повреждениям не менее 1,8 килоньютон (п. 248 СанПин 2.1.3684-21 [10]).

ТАБЛИЦА 3. ТРЕБОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ГИДРОГЕОЛОГИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗМЕЩЕНИЯ ПОЛИГОНА ТКО

<p>Уровень залегания грунтовых вод</p>	<p>Расстояние от нижнего уровня размещаемых отходов до уровня грунтовых вод не менее 2 м (п. 25 Единых требований [1]) Залегание водоносных слоев на глубине не менее 5 м. Отметка основания ложа полигона должна находиться на 2 м выше расчетного горизонта грунтовых вод (п. 5.5 СП 320.1325800.2017 [9])</p>
<p>Свойства пород</p>	<p>Благоприятными для размещения полигонов признаются участки (п. 5.4 Рекомендаций [2]):</p> <ul style="list-style-type: none"> • с преобладанием в разрезе четвертичных отложений экранирующих пород, характеризующиеся коэффициентом фильтрации не более 10–7 м/с; • с развитым региональным водоупором (юрские глины), характеризующимся отсутствием «гидравлических окон» и значительных по площади трещиноватых зон

ТАБЛИЦА 4. ПОРЯДОК ОЦЕНКИ И ВЫБОРА ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Исключение местности, на которой не допускается размещение объектов обращения с ТКО	Удаленность от аэропортов и аэродромов	Санитарно-защитная зона	Геологические условия	Гидрогеологические условия	Гидрометеорологические условия	Оценка правовой документации
Территории, на которых не допускается размещение полигонов ТКО	15 км от контрольной точки аэродрома (шестая подзона)	Проверка наличия объектов инфраструктуры, размещение которых не допускается в пределах санитарно-защитной зоны	Общие условия размещения (отработанный карьер, овраги)	Уровень залегания грунтовых вод	Размещение с подветренной стороны (с учетом розы ветров) по отношению к населенным пунктам и рекреационным зонам	Оценка прав и обременений в отношении земельного участка
Наличие зон с особыми условиями	–	–	Отсутствие подтопляемости и заболаченности на земельном участке	Свойства пород (фильтрационная способность, отсутствие «гидравлических окон»)	Расположение на ровной территории, исключающей смыв отходов атмосферными осадками	Оценка целевого использования
Наличие других ограничений использования земельного участка	–	–	Оценка просадочности грунтов	–	–	Оценка документации по планировке территории
–	–	–	Оценка геологического строения	–	–	Проверка схем территориального планирования, генерального плана, правил землепользования и застройки

Гидрометеорологические условия

Полигоны ТКО должны размещаться с подветренной стороны (с учетом розы ветров) по отношению к населенным пунктам и рекреационным зонам (п. 247 СанПиН 2.1.3684-21 [10]).

Участок для размещения полигона ТКО следует располагать на ровной территории, исключающей возможность смыва атмосферными осадками части отходов и загрязнения ими прилегающих земель и открытых водоемов (п. 5.7 СП 320.1325800.2017 [9]).

ОЦЕНКА ПРАВОВОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

Не менее важным этапом оценки земельного участка является этап оценки правовой документации на предмет наличия прав и обременений, соответствия земельного участка категории земель и виду разрешенного использования, наличия земельного участка в документах территориального планирования (**табл. 4 ▶ стр. 12**). В рамках данного этапа проверяется следующее:

- оценка прав и обременений в отношении земельного участка (собственник, наличие судебных споров, наличие обременений и проч.);
- оценка целевого использования земельного участка (категория, виды

разрешенного использования, фактическое использование);

- оценка документации по планировке территории (ст. 42 Градостроительного кодекса РФ [12]);
- проверка схемы территориального планирования субъекта РФ (ст. 14 Градостроительного кодекса РФ [12]);

- проверка схемы территориального планирования муниципального района;
- проверка генерального плана поселения или городского округа (ст. 23 Градостроительного кодекса РФ [12]);
- проверка правил землепользования и застройки (ст. 30 Градостроительного кодекса РФ [12]). ♻️

**Литература**

1. Постановление Правительства РФ от 12.10.2020 № 1657 «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов».
2. Рекомендации по проектированию, строительству и рекультивации полигонов ТБО. – М.: Академия коммунального хозяйства им. К. Д. Памфилова, 2009.
3. Земельный кодекс Российской Федерации.
4. Воздушный кодекс Российской Федерации.
5. Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 «Об утверждении Положения о приаэродромной территории и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека при согласовании проекта акта об установлении приаэродромной территории и при определении границ седьмой подзоны приаэродромной территории».
6. СанПин 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов».
7. Постановление Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон».
8. Инструкция по проектированию, эксплуатации и рекультивации полигонов для твердых бытовых отходов. Утв. Министерством строительства РФ 02.11.1996.
9. СП 320.1325800.2017 «Полигоны для твердых коммунальных отходов. Проектирование, эксплуатация и рекультивация».
10. СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий».
11. Осипов В. И., Мамаев Ю. А., Козлякова И. В. Территориальное размещение полигонов ТКО // Вестник РАН. – 2020. – Т. 90. – № 6. – С. 567–574.
12. Градостроительный кодекс Российской Федерации.

