

## ОРГАНИЗАЦИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ ПРИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

*Н.Г. Овчинникова, В.В. Шмакова*  
*Донской государственный технический университет*

## THE ORGANIZATION OF RATIONAL USE OF LAND RESOURCES AT TERRITORIAL PLANNING OF MUNICIPAL UNITS

*N.G. Ovchinnikova, V.V. Shmakova*  
*Donskoy state technical university*

*Рассмотрены принципы территориального планирования муниципальных образований, в том числе разработка генерального плана, который является документом территориального планирования, утверждаемым представительным органом местного самоуправления, именно он определяет долгосрочное развитие города, основной его задачей является планирование социальной, экономической, градостроительной и иной деятельности с учётом её пространственной привязки.*

*Проанализированы правила землепользования и застройки, представляющие собой нормативно-правовой акт, который утверждается органами местного самоуправления. Показано, что эти правила являются незаменимыми для упорядочивания градостроительной деятельности, а также для оптимизации землепользования муниципального образования. Правила землепользования и застройки образуют общие принципы развития разных территориальных зон населенного пункта в пределах установленных регламентов.*

*Ключевые слова: правила землепользования и застройки, генеральный план, категории земель, территориальные зоны, функциональные зоны, землепользование и застройка, градостроительство, пояснительная записка.*

*The principles of territorial planning of municipal units, including development of the master plan which is the document of territorial planning approved by representative body of local government are considered, he defines long-term development of the city, his main objective is planning of social, economic, town-planning and other activity taking into account her spatial binding.*

*The rules of land use and building representing the normative legal act which is approved by local governments are analysed. It is shown that these rules are irreplaceable for ordering of town-planning activity and also for optimization of land use of municipal unit. Rules of land use and building form the general principles of development of different territorial zones of the settlement within the established regulations.*

*Keywords: rules of land use and building, master plan, categories of lands, territorial zones, functional zones, land use and building, town planning, explanatory note.*

**Введение.** В совокупности генеральный план и правила землепользования и застройки являются главным инструментом для достижения рационального использования земель, находящихся в ведении муниципального образования. Правила землепользования и застройки являются сравнительно новым институтом в российском законодательстве (понятие «Правила землепользования и застройки» впервые появилось в 1998 году в Градостроительном кодексе РФ). Необходимость введения такого рода нормативно-правового акта в первую очередь обуславливается развитием рыночной

экономики, института частной собственности на землю и, как следствие, массового строительства, осуществляемого собственниками. Цель данной статьи: на примере конкретного сельского поселения одного из районов Ростовской области проанализировать применение правил землепользования и застройки, показать их цели и задачи, обосновать структуру, а также порядок подготовки и процедуру принятия правил и генерального плана поселения.

**Правила землепользования и застройки Большеорловского сельского поселения Мартыновского района Ростовской области.** Предметом регулирования правил землепользования и застройки выступают следующие отношения:

- вопросы землепользования и застройки на территории населенного пункта;
- установление границ территориальных зон;
- установление градостроительных регламентов.

Правила землепользования и застройки необходимо соблюдать лицам, которые осуществляют, регулируют и контролируют градостроительную деятельность, а именно:

- органам местного самоуправления;
- физическим лицам;
- юридическим лицам;
- должностным лицам.

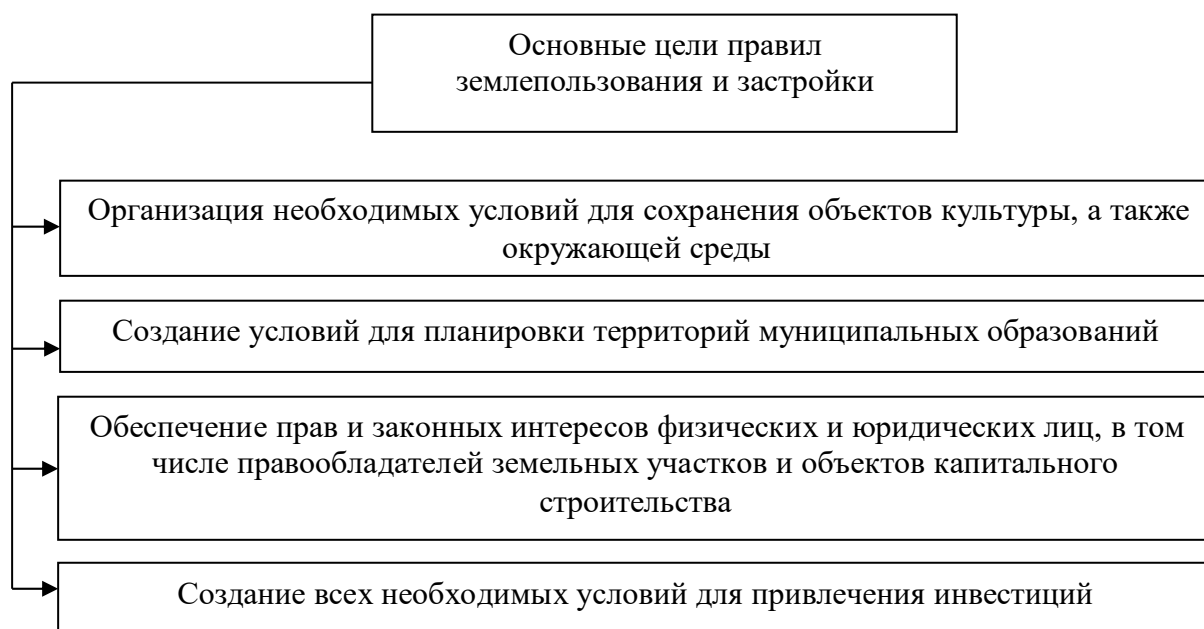


Рис. 1. Основные цели формирования правила землепользования и застройки [1]

Таким образом, исследовав информацию, указанную на рис. 1, можно сделать вывод, что правила землепользования и застройки являются одним из важнейших нормативно-правовых актов, в котором отображены правила рационального градостроительства населенных пунктов и муниципальных образований [2].

Землепользование и застройку, следуя правилам землепользования и застройки, вправе осуществлять:

- собственники;
- землепользователи;
- землевладельцы;
- иные пользователи земельных участков и иных объектов недвижимости.

Структура правил землепользования и застройки представлена на рис.2.

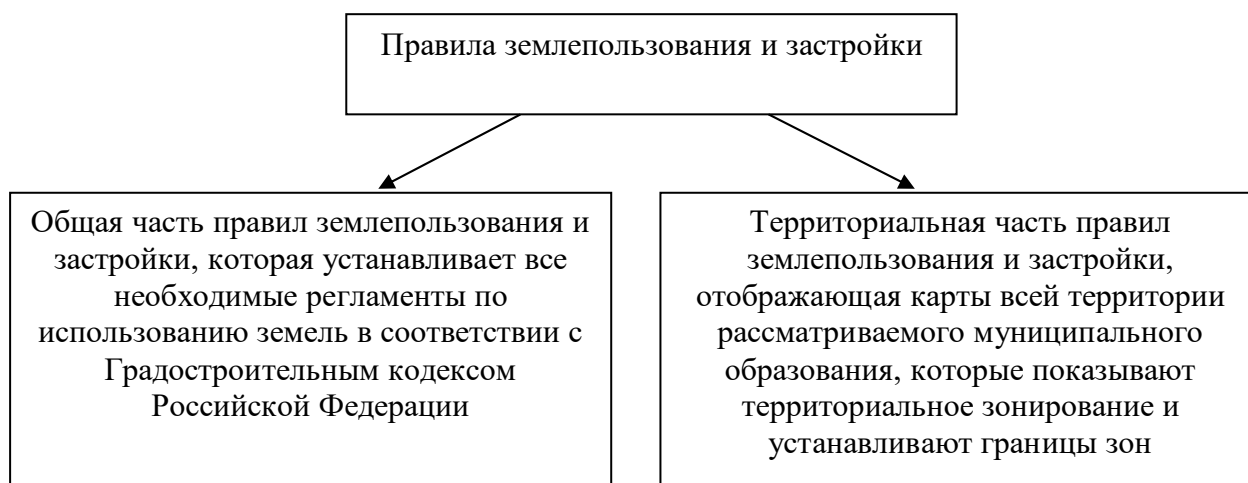


Рис. 2. Структура правил землепользования и застройки

При осуществлении землепользования и застройки может быть осуществлен ряд мероприятий:

- градостроительная деятельность;
- устойчивое развитие территории;
- территориальное планирование;
- резервирование территорий;
- градостроительное зонирование;
- землепользование;
- инженерная подготовка территорий;
- инженерное обеспечение территорий;
- установление / восстановление красных линий;
- государственный строительный надзор;
- капитальный ремонт объектов капитального строительства;
- перепланировка помещений, квартир.

Процесс подготовки, обсуждения и принятия проекта правил землепользования и застройки может быть представлен в следующем виде [3]:

Основными документами, используемыми при осуществлении землепользования и застройки, являются:

— генеральный план — данный документ представляет собой единый документ территориального планирования, который утверждается представительным органом муниципального образования;

— правила землепользования и застройки, которые представляют собой документ градостроительного зонирования, утверждаемый представительным органом муниципальной власти. В правилах землепользования и застройки установлены различные градостроительные регламенты, территориальные зоны, а также порядок применения данного нормативно-правового акта и порядок внесения в него различных изменений;

— градостроительный регламент, являющийся совокупностью видов разрешенного использования земельных участков, а также всего того, что расположено под и над рассматриваемым земельным участком. Градостроительный регламент используется в процессе застройки земельного участка, а также при последующей эксплуатации объектов капитального строительства, он определяет предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства;



Рис. 3. Порядок подготовки правил землепользования и застройки

— карта градостроительного зонирования. Данный документ представляет собой карту в составе правил землепользования и застройки, отображающую границы территориальных зон и их кодовые обозначения. Также на карте обозначены границы зон с особыми условиями использования территорий и границы территорий объектов культурного наследия;

— технические регламенты — документы, устанавливающие требования безопасности к объектам технического регулирования;

— проект планировки территории, который представляет собой документацию, составляемую в целях обеспечения устойчивого развития территории и выделения элементов планировочной структуры;

— проект межевания территории — документация по планировке территории, которая подготавливается с целью определения границ застроенных земельных участков и границ незастроенных земельных участков, границ, в пределах которых будут расположены планируемые земельные участки для предоставления их физическим и юридическим лицам с целью строительства, а также предназначенные для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;

— градостроительный план земельного участка, представляющий собой документ, подготавливаемый и утверждаемый в составе проекта межевания или в виде отдельного документа, который содержит в себе информацию о границах и разрешенном использовании земельного участка;

— разбивочный чертеж красных линий, являющийся техническим документом, отображающим красные линии и указывающим размеры, которые определяют построение красных линий;

— разбивочный чертеж границ земельных участков и зон действия публичных сервитутов. Данный чертеж является техническим документом с отображенными на нем границами земельных участков, сервитутов. Также на разбивочном чертеже указываются размеры, определяющие построение;

— проектная документация — документация, содержащая материалы в текстовой форме и в виде чертежей и определяющая архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, а также капитального ремонта, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства;

— исходные данные — технические и иные документы, сведения, используемые при проектировании и строительстве объектов.

Вся вышеперечисленная информация отображается в первой части правил землепользования и застройки под названием «Порядок применения правил землепользования и застройки и внесения в них изменений», далее идет вторая часть правил землепользования и застройки под названием «Карты градостроительного зонирования», которая содержит в себе графическую часть правил землепользования и застройки.



Рис. 4. Карта градостроительного зонирования поселка Крутобережный  
Большеорловского сельского поселения Марыновского района  
Ростовской области

Заключительной частью правил являются градостроительные регламенты. В данной части приведены требования предельных размеров земельных участков и предельных параметров разрешенного строительства, также отображены территориальные зоны, которые включает в себя рассматриваемое сельское поселение.

Градостроительный кодекс РФ определяет следующие виды территориальных зон:

1. Жилые зоны, в состав которых входят:
  - зоны застройки индивидуальными жилыми домами;
  - зоны застройки малоэтажными жилыми домами;
  - зоны застройки среднеэтажными жилыми домами;
  - зоны застройки многоэтажными жилыми домами;
  - зоны жилой застройки иных видов.
2. Общественно-деловые зоны, которые, в свою очередь, включают в себя:
  - зоны общественного, коммерческого и делового назначения;
  - зоны размещения объектов коммунально-бытового и социального назначения;
  - зоны обслуживания объектов, необходимых для осуществления производственной и предпринимательской деятельности;
  - общественно-деловые зоны иных видов.
3. Производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур:
  - коммунальные зоны — зоны размещения коммунальных и складских объектов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, объектов транспорта, объектов оптовой торговли;
  - производственные зоны — зоны размещения производственных объектов с различными нормативами воздействия на окружающую среду;
  - иные виды производственной, инженерной и транспортной инфраструктур.

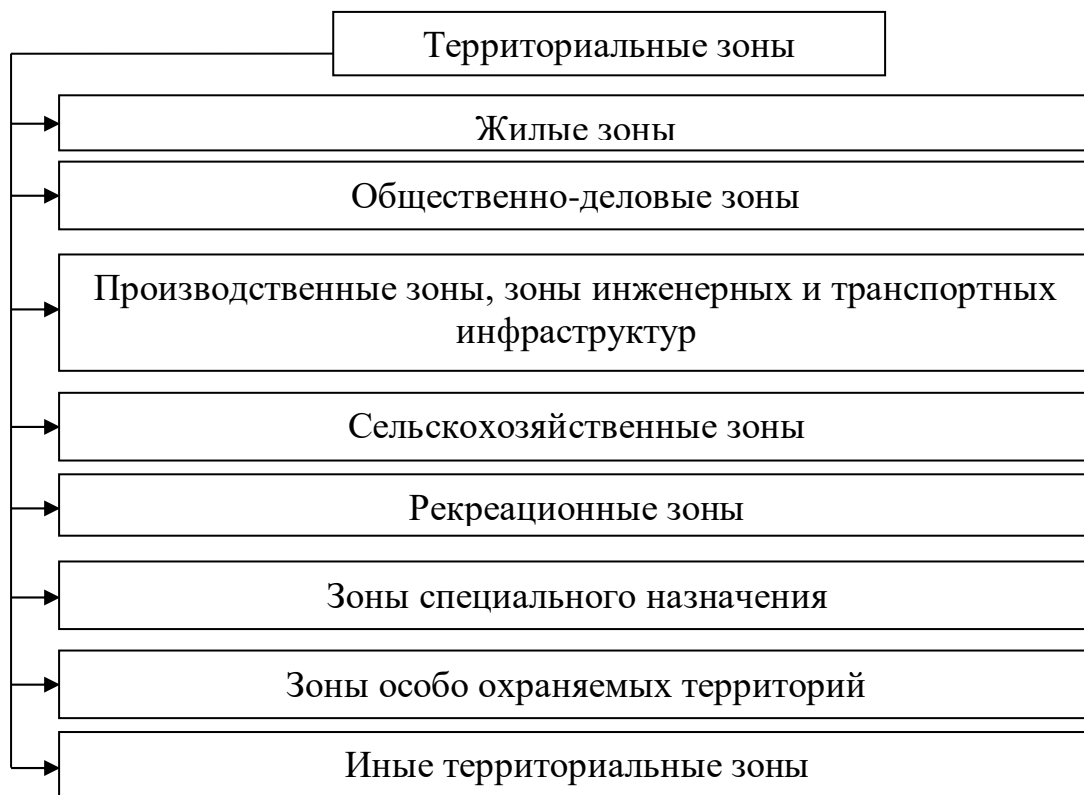


Рис. 5. Виды территориальных зон

4. Зоны сельскохозяйственного использования:

— зоны сельскохозяйственных угодий: пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими);

— зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

5. В зоны рекреационного назначения могут включаться:

— зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, береговыми полосами водных объектов общего пользования, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

6. Зоны особо охраняемых территорий:

— земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение.

7. Зоны специального назначения:

— зоны, занятые кладбищами, крематориями, скотомогильниками, объектами, используемыми для захоронения твердых коммунальных отходов, и иными объектами, размещение которых может быть обеспечено только путем выделения указанных зон и недопустимо в других территориальных зонах.

8. Иные зоны. Данный вид территориальных зон может быть установлен органом местного самоуправления ввиду особенностей использования территорий.

Но, несмотря на отображение данных видов территориальных зон в Градостроительном кодексе некоторые виды вышеперечисленных зон в правилах землепользования и застройки муниципальных образований могут отсутствовать.

Так, в правилах землепользования и застройки Большеорловского сельского поселения Мартыновского района Ростовской области отсутствуют сельскохозяйственные зоны и зоны особо охраняемых территорий.

**Генеральный план Большеорловского сельского поселения Мартыновского района Ростовской области.** Генеральный планом называется градостроительный документ, на основании которого осуществляется застройка, планировка и иные виды территориального освоения.

Масштабное изображение, которое было получено в результате применения метода графического наложения проектируемого объекта на топографический, фотографический или инженерно-топографический план, является основной частью генерального плана. При этом объектом проектирования может являться как земельный участок, так и территория целого города или муниципального района.

Генеральный план представляет собой чертёж территории, на котором отображено положение существующих, проектируемых, реконструированных, а также подлежащих сносу зданий и сооружений.

На рис.6 представлена процедура разработки и утверждения генерального плана представительным органом местного самоуправления поселения либо городского округа.



Рис.6. Порядок утверждения генерального плана

Генеральный план Большеорловского сельского поселения Мартыновского района Ростовской области был составлен научно-исследовательским и проектным институтом по разработке генеральных планов и проектов застройки городов и утвержден в 2011 году на основании задания муниципального заказчика — администрации Мартыновского района, областного закона от 02.11.2007 № 793-ЗС, а также постановления главы Мартыновского района «О разработке генеральных планов сельских поселений Мартыновского района Ростовской области» от 06.12.2007 №1023А, протокола рассмотрения конкурсных заявок на разработку указанных генеральных планов, муниципального контракта №191 от 01.09.2008 [4].

Проект генерального плана Большеорловского сельского поселения определяет пути территориального развития, представляет решение по градостроительному, социально-экономическому и структурному развитию, предлагает предложения по развитию инженерной и транспортной инфраструктурам на основе комплексной оценки территории сельского поселения.

Большеорловское сельское поселение расположено в западной части Мартыновского района, сельское поселение граничит с Семикаракорским районом Ростовской области в западной части и с иными сельскими поселениями, входящими в состав Мартыновского района, в южной, северной и восточной частях (рис.7).

Генеральный план Большеорловского сельского поселения Мартыновского района состоит из двух частей:

— графической;



— текстовой.

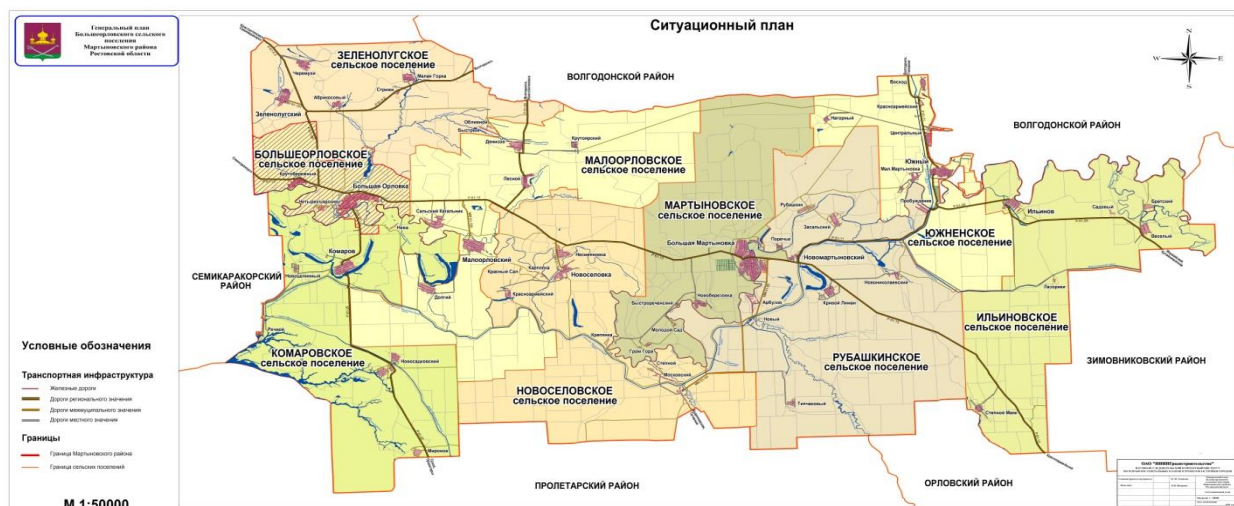


Рис.7. Ситуационный план Мартыновского района Ростовской области

Текстовая часть генерального плана служит пояснительной запиской к графической части.

В пояснительной записке к генеральному плану Большеорловского поселения Мартыновского района Ростовской области содержится информация о целях и задачах территориального планирования, концепции территориального планирования, а также о мероприятиях по территориальному планированию.

Здесь отображены сведения об изменениях границ населенных пунктов за счет перевода земель, распределении территории сельского поселения по категориям земель, информация о жилищном фонде, о движении жилищного фонда в течение сроков реализации генерального плана, а также отображен перечень планируемых объектов обслуживания на расчетный срок реализации генерального плана [5].

Так как генеральный план создается с учетом отображения на нем мероприятий на ближайшие 15–20 лет, в текстовой части также рассматриваются методики развития транспортной инфраструктуры, инженерной инфраструктуры и инженерной подготовки территории, улучшение экологической ситуации, охрана окружающей среды и природных комплексов, снижение риска возникновения и смягчения последствий ЧС природного и техногенного характера [6,7].

Графическая часть генерального плана содержит в себе:

— основной чертеж, на котором изображены сельскохозяйственные угодья, границы функциональных зон, границы зон с особыми условиями, автомобильные дороги, гидрографические объекты, объекты капитального строительства и памятники археологии;

— ситуационный план, который отображает положение Большеорловского сельского поселения в Мартыновском районе с условными обозначениями транспортной инфраструктуры и границ района и сельских поселений;

— схему транспортных инфраструктур, на которой отображены земли сельскохозяйственного назначения, границы функциональных зон, автомобильные дороги, объекты транспортного обслуживания, а также искусственные сооружения;

— схему планируемых границ функциональных зон. Условными обозначениями служат те же объекты, что отображены в схеме транспортных инфраструктур;

— схему ландшафтно-рекреационного зонирования и туризма с отображением всех особенностей рельефа, а также различные археологические памятники. [8,9].

**Выводы.** Трудно переоценить значение генерального плана и правил землепользования и застройки для развития поселений и населенных пунктов. Все рассмотренные в статье составляющие генерального плана поселения и правил землепользования и застройки позволяют лучше понять особенности той или иной

территории. Эти знания должны оптимально отразиться на последующем рациональном использовании земельных ресурсов поселения. Составление генерального плана и правил землепользования и застройки является достаточно трудоемкой работой, которая требует от составителей в первую очередь профессионализма, ведь от грамотно составленного материала зависит в конечном итоге благосостояние жителей населенного пункта.

### **Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации [принята всенародным голосованием 12.12.1993] [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс. — Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения 29.09.17)

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации [принят Государственной думой 22.12.2004] [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс.—Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51040/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/) (дата обращения 29.09.17).

3. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов: приказ Минрегиона Российской Федерации от 26.05.2011 № 244 [Электронный ресурс] /КонсультантПлюс. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_114654/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114654/) (дата обращения 29.09.17).

4. О разработке генеральных планов сельских поселений Мартыновского района Ростовской области: постановление главы Мартановского района от 06.12.007 № 1023А [Электронный ресурс] / Официальный сайт Администрации Мартыновского района. – Режим доступа: <http://martadmin.ru/dokumenty/normativnye-pravovye-akty/postanovleniya-administratsii-martynovskogo-rajona> (дата обращения 29.09.17).

5. Овчинникова Н.Г., Струсь С.С., Смоляков Д.С. Роль оценки земельных угодий в оптимизации развития города // Научное обозрение. -2012.-№ 6.-С. 566-568.

6. Овчинникова Н.Г., Черняк С.О., Новик Ю.С. Соотнесение понятий «земли поселений» и «земли населенных пунктов» в рамках исследования рационального использования земельных ресурсов // Экономика и экология территориальных образований. -2017. - № 2 – С.31-35.

7. Чешев А.С., Овчинникова Н.Г. Концептуальные основы формирования механизма устойчивого землепользования // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2008. Т.6, №2, Ч.2.

8. Трутнев, Э.К. Азбука землепользования и застройки : Главное о Правилах землепользования и застройки в популярном изложении / Э.К. Трутнев // Москва : Фонд «Институт экономики города», 2010. – С. 38.

9. Мартынова, Г.В. Проектирование генерального плана / Г.В. Мартынова// Ухта: Методические указания, УГТУ, 2016 – С. 8.

### **Bibliography**

1. The constitution of the Russian Federation [is adopted by national vote 12/12/1993] [An electronic resource] / ConsultantPlus. — Access mode: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (date of the address 29.09.17)

2. The town-planning code of the Russian Federation [is adopted by the State Duma 12/22/2004] [An electronic resource] / ConsultantPlus. — the access Mode: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51040/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/) (date of the address 29.09.17).

3. About the approval of Methodical recommendations about development of drafts of master plans of settlements and city districts: order of the Ministry of Regional Development of the Russian Federation from 5/26/2011 No. 244 [An electronic resource] / ConsultantPlus. – Access mode: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_114654/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114654/) (date of the address 29.09.17).

4. About development of master plans of rural settlements of Martynovsky district of the Rostov region: the resolution of the head of Martanovsky district from 06.12.007 No. 1023A [An electronic resource] / the Ofitsiavlnoy website of Administration of Martynovsky district. –

Access mode: <http://martadmin.ru/dokumenty/normativnye-pravovye-akty/postanovleniya-administratsii-martynovskogo-rajona> (date of the address 29.09.17).

5. Ovchinnikova N.G., Be afraid S.S., Smolyakov D.S. Rol of assessment of land grounds in optimization of development of the city//the Scientific review.-2012.-№ 6. - Page 566-568.

6. Ovchinnikova N.G., Chernyak S.O., Novik Yu.S. Correlation of concepts of "the earth of settlements" and "the earth of settlements" within the research of rational use of land resources//Economy and ecology of territorial educations.-2017. - No. 2 – Page 31-35.

7. Cheshev A. S., Ovchinnikova N.G. Conceptual bases of formation of the mechanism of steady land use//Economic bulletin of the Rostov state university. 2008. Т.6, No. 2, Ch.2.

8. Trutnev, E.K. Alphabet of land use and building: The main thing about Rules of land use and building in popular statement / E.K. Trutnev//Moscow: Institute of City Economy fund, 2010. – Page 38.

9. Martynova, G. V. Design of the master plan / G.V. Martynova//Ukhta: Methodical instructions, UGTU, 2016 – Page 8.

---

**Наталья Геннадьевна Овчинникова** – доцент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета.

**Natalya Gennadyevna Ovchinnikova** – the associate professor "Economy of environmental management and the inventory" the Don state technical university.

**Victoria Vasilyevna Shmakova** - is the student of "Economy of Environmental Management and Inventory" department of the Don state technical university.

**Виктория Васильевна Шмакова** – студентка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета.

344000, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1  
344000, Rostov-on-Don, Gagarin Square, 1  
Тел. +7 (904) 440-83-66, e-mail: [donong160875@yandex.ru](mailto:donong160875@yandex.ru)  
Тел. +7 (928) 768-05-63, e-mail: [1215vika56@mail.ru](mailto:1215vika56@mail.ru)

---