



## ГЕОГРАФИЯ

УДК 349.414 (470.44)

### К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМНЫХ АСПЕКТАХ РАЗРАБОТКИ И ВНЕДРЕНИЯ ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ ТЕРРИТОРИЙ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В. З. Макаров, А. В. Молочко, В. А. Гусев

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского  
E-mail: farik26@yandex.ru

В статье рассматриваются некоторые вопросы разработки «Правил землепользования и застройки» (ПЗЗ) территорий поселений Саратовской области. Выделяются проблемные аспекты разработки «Правил», связанные с внесением изменений в существующие ПЗЗ в соответствии с классификатором разрешенного использования земель; со сложностями в определении и отображении границ зон с особыми условиями использования, а также решением спорных вопросов в процессе общественных слушаний.

**Ключевые слова:** «Правила землепользования и застройки», геоинформационное картографирование, Градостроительный кодекс РФ, ГИС-технологии, устойчивое развитие территорий, Саратовская область.

#### The Issue of Problem Aspects of Development and Implementation Land Use and Development Rules of Saratov Region' Settlements

V. Z. Makarov, A. V. Molochko, V. A. Gusev

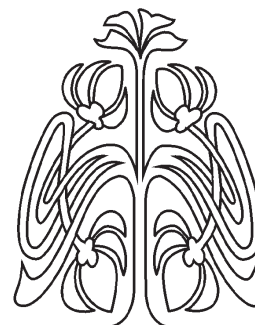
The article shows the main problem questions of Land use and development rules of settlements' territories creation. Problematic aspects of Rules development related of making changes in existing Rules in accordance with the classifier of permitted land use, difficulties in identifying and mapping boundaries of zones with special conditions of use, resolve contentious issues at public hearings are defined.

**Key words:** Land use and development rules, geoinformation mapping, urban development code, GIS-technologies, sustainable development of territories, Saratov region.

DOI: 10.18500/1819-7663-2016-16-2-67-72

Уже не один год в нашей стране проводятся реформаторские изменения, направленные на определение права и ответственности юридических сторон, так или иначе принимающих участие в земельно-имущественных отношениях. Во многом эти изменения касаются определения категории земель, а также разрешенных видов их использования. Юридически обоснованная концепция «Правил землепользования и застройки» (ПЗЗ) сформировалась в 1998 г. и была установлена Градостроительным кодексом РФ от 7 мая 1998 г. (глава 4 «Градостроительное зонирование»). Вместе с тем детальная характеристика общих положений о порядке подготовки и использования ПЗЗ отражена в ст. 30 «Правила землепользования и застройки», Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. [1, 2].

Важно подчеркнуть, что проектирование и внедрение ПЗЗ не может идти вразрез с Градостроительным и Земельным кодексами РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, Уставом муниципального образования, Генеральным планом поселения, положе-



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ





ниями иных актов и документов, определяющих основные направления социально-экономического и градостроительного развития поселения, охраны его культурного наследия, окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Все это многослойное соподчинение нормативных документов уже на первых этапах активного внедрения ПЗЗ приносило множество проблем как разработчикам, так и в первую очередь администрациям поселений и участникам земельно-имущественных отношений. В настоящее время ситуация еще больше усложнилась в связи с введением многочисленных изменений в федеральные документы-регуляторы земельных отношений.

Накопленный опыт работы в области проектирования и прикладного внедрения ПЗЗ ГИС-центром Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского в проектную документацию более чем 200 поселений 25 муниципальных районов Саратовской области позволил выделить ряд наиболее остро стоящих проблем разработки ПЗЗ.

На наш взгляд, актуальна проблема *графического, текстового и юридического внесения изменений в ПЗЗ в соответствии с классификатором разрешенного использования земельных участков* [3]. С ней сталкиваются чаще всего администрации поселений муниципальных образований. Рассмотрим суть проблемы.

Основным назначением ПЗЗ было и остается определение целевого использования земельных участков. Этот, казалось бы, давно установившийся и закрепившийся постулат приобретает спорный характер в связи с законопроектом Минэкономразвития РФ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию», ожидаемым к введению в 2018 г. [4] Суть законопроекта заключается в переходе от категориального (целевого) деления земель к территориальному зонированию и, как следствие, исключения перевода и отнесении любых видов земель (кроме земель лесного и водного фондов, а также территорий ООПТ, которые не будут отнесены ни к одной территориальной зоне в процессе предполагаемого зонирования) к конкретной категории. В итоге планируется выделение 14 территориальных зон: жилые, общественно-деловые зоны, зоны сельскохозяйственного назначения, огородничества и садоводства, рекреационного назначения, производственные зоны, зоны энергетики, транспорта, связи, обеспечения космической деятельности, обеспечения обороны, безопасности и правопорядка, коммунально-инженерной инфраструктуры, специального назначения. В настоящее время ст. 7 Земельного кодекса РФ предусматривает целевое деление земель на 7 категорий: земли сельскохозяйственного назначения; населенных

пунктов; промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; лесного фонда; водного фонда; запаса [5]. Очевидно, что грядущие качественные изменения в базовых нормативных документах значительно усложнят и без того непростые отношения в системе «арендатор/владелец земли – администрация района/населенного пункта».

Сложившаяся ситуация в сфере земельно-имущественных отношений также находит отражение в большом количестве юридических тонкостей и проблем. Выбор нового вида разрешенного использования земельного участка после 24 декабря 2014 г., с одной стороны, осуществляется из видов, установленных классификатором разрешенного использования земель (Приказ Министерства экономического развития РФ от 1 сентября 2014 г. «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков»), а с другой стороны, в соответствии с градостроительным регламентом согласно ПЗЗ [6]. Это приводит к путанице и нестыковкам, особенно с учетом сложности определения соподчиненности ПЗЗ, Градостроительного кодекса и классификатора земель. Кроме того, требуется корректировка категорий разрешенного использования земельных участков уже в соответствии с изменениями в классификаторе, вступившими в силу с 3 ноября 2015 г. (приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 сентября 2015 г. «О внесении изменений в классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540») [7]. Изменившиеся виды разрешенного использования земель в рамках определенных ст. 35 Градостроительного кодекса категорий земельных объектов требуют от администраций муниципальных образований внесения корректировки в качественный состав категорий земельных объектов, что ведет к исправлению как текстовой, так и графической частей ПЗЗ. Все это существенно замедляет основной императив ПЗЗ – устойчивое развитие территорий.

В качестве примера можно представить опыт ГИС-центра СГУ в работе с документацией ПЗЗ с. Еловатка Самойловского района Саратовской области. Изменения в графической и текстовой частях ПЗЗ коснулись нескольких участков, в частности это:

– перевод зоны рекреационного назначения (ОТ – открытые природные пространства) в зону инженерной и транспортной инфраструктуры (ИТ-2 – головные объекты). Перевод обусловлен строительством водонапорной башни. Согласно текстовой части ПЗЗ зоны инженерной и транспортной инфраструктуры выделены для



обеспечения правовых условий формирования земельных участков, обеспечивающих размещение и функционирование сооружений и коммуникаций инженерного оборудования. Для головных объектов инженерной инфраструктуры (ИТ-2) в основные виды разрешенного использования согласно текстовой части ПЗЗ входят головные объекты электроснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, антенны сотовой, радиорелейной, спутниковой связи, офисы, конторы, административные службы, а также объекты жилищно-коммунального хозяйства. В соответствии с классификатором разрешенных видов использования земель от 1 сентября 2014 г. в отношении измененной категории ИТ-2 была применена норма классификатора «Коммунальное обслуживание» (код 3.1.), которая до вступления в силу с 3 ноября 2015 года изменений имела следующий вид «Размещение объектов капитального строительства в целях обеспечения **населения и организаций** коммунальными услугами, в частности: поставка воды, тепла, электричества, газа, предоставление услуг связи, отвод канализационных стоков, очистка и уборка объектов недвижимости (котельные, водозаборы, очистные сооружения, насосные станции, водопроводы, линии электропередач, трансформаторные подстанции, газопроводы, линии связи, телефонные станции, канализация, стоянки, гаражи и мастерские для обслуживания уборочной и аварийной техники, **мусоросжигательные и мусороперерабатывающие заводы, полигоны по захоронению и сортировки бытового мусора и отходов, места сбора вещей для их вторичной переработки**, а также здания или помещения, предназначенные для приема **населения и организаций** в связи с предоставлением им коммунальных услуг)». Вступившие в силу изменения, касающиеся классификатора разрешенного использования земельных участков, от 3 ноября 2015 г. трактуют код 3.1 иначе, в частности: размещение объектов капитального строительства в целях обеспечения **физических и юридических лиц** коммунальными услугами, в частности: поставки воды, тепла, электричества, газа, предоставления услуг связи, отвода канализационных стоков, очистки и уборки объектов недвижимости (котельных, водозаборов, очистных сооружений, насосных станций, водопроводов, линий электропередач,

трансформаторных подстанций, газопроводов, линий связи, телефонных станций, канализаций, стоянок, гаражей и мастерских для обслуживания уборочной и аварийной техники, а также зданий или помещений, предназначенных для приема **физических и юридических** лиц в связи с предоставлением им коммунальных услуг) рис. 1).

В данном случае проблемы изменения категории целевого использования земли следующие:

– во-первых, требуется введение качественно нового вида разрешенного использования земель (зона открытых природных пространств (ОТ) включает «незанятые застройкой или неудобные для застройки и сельскохозяйственной деятельности территории, в том числе овраги, приречные территории, которые могут использоваться для самостоятельного отдыха»; в качестве разрешенных видов использования выделяется самостоятельная рекреация без специального обустройства);

– во-вторых, необходимо внесение изменений в текстовую часть «Правил» в соответствии с новыми положениями классификатора разрешенных видов использования земельных участков, что существенно ограничивает возможности использования земли по сравнению с предыдущими редакциями классификатора;

– в-третьих, качественное изменение функциональной зоны приводит к изменениям не только на карте функционального зонирования, но и на карте зон с особыми условиями использования и, что наиболее проблемно для субъектов земельных и имущественных отношений, к лимитированию возможностей использования территории за счет появления обязательной санитарно-защитной зоны.

Пример подобной проблемы подробно будет рассмотрен на втором примере с. Еловатка – перевод зон ИТ-2 и ОТ в зону объектов сельскохозяйственного производства (СХ 2). Подобный перевод обусловлен необходимостью строительства малого маслодельного завода и складских помещений для нужд завода. В отношении измененной зоны были применены нормы классификатора «Пищевая промышленность» (код 6.4) и «Хранение и переработка сельскохозяйственной продукции» (код 1.15). Согласно текстовой части ПЗЗ к видам разрешенного использования объектов, расположенных в зоне объектов сельскохозяйственного назначения, относятся комплексы крупного рога-

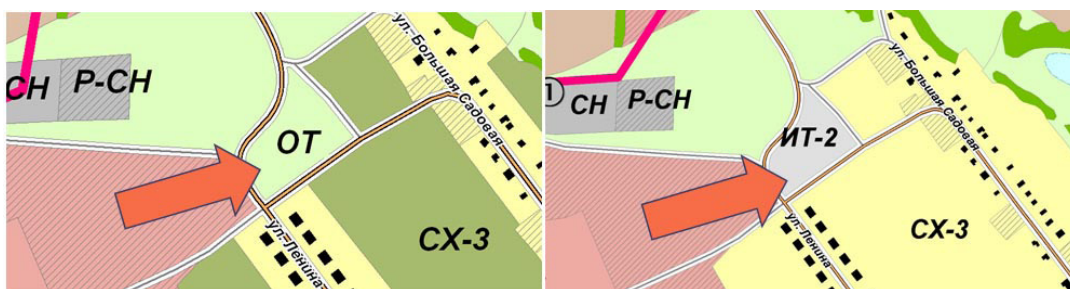


Рис. 1. Перевод зоны ОТ в зону ИТ-2 территории с. Еловатка





того скота, свиноводческие комплексы и фермы, птицефабрики, фермы крупного рогатого скота (всех специализаций), фермы коневодческие, овцеводческие, птицеводческие, кролиководческие фермы, звероводческие (норки, лисы и др.), базы крестьянских (фермерских хозяйств), тепличные и парниковые хозяйства, а также вспомогательные здания и сооружения, обеспечивающие функционирование вышеперечисленных объектов сельскохозяйственного назначения. Классификатор разрешенного использования земель применительно к зоне СХ-2, как в последней редакции, так и предыдущей, относительно кода 6.4 (Пищевая промышленность) разрешает «размещение объектов пищевой промышленности, по переработке сельскохозяйственной продукции способом (консервирование, копчение, хлебопечение), в том числе для производства напитков, алкогольных напитков и табачных изделий». Следуя СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», молокозавод относится к категории «Обработка пищевых продуктов и вкусовых веществ», класс опасности 4, с санитарно-защитной зоной в 100 м. Таким образом, мы сталкиваемся с *первой пробле-*

*мой* – с качественным изменением типа функционального использования территории, а также и с количественными изменениями, возникающими в процессе обязательного включения достаточно большой площади бывших ранее открытых природных пространств, головных объектов инженерной инфраструктуры в санитарно-защитную зону определенного объекта капитального строительства (рис. 2, 3).

Данные примеры, разумеется, не исчерпывают качественные и количественные изменения, как в текстовой, так и графической частях ПЗЗ, величина которых будет всё более возрастать, особенно с введением понятия территориальных зон взамен функциональному зонированию.

*Вторая проблема* – *определение и отображение границ зон с особыми условиями использования.* Территории, использование которых регламентируется особыми условиями, часто вызывают споры и юридические последствия для правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, в связи с чем точность определения размеров и границ охранных зон и их отображение на соответствующей карте приобретают особое значение. Пример определения санитарно-защитных зон в связи с качественным изменением типа разрешенного ис-

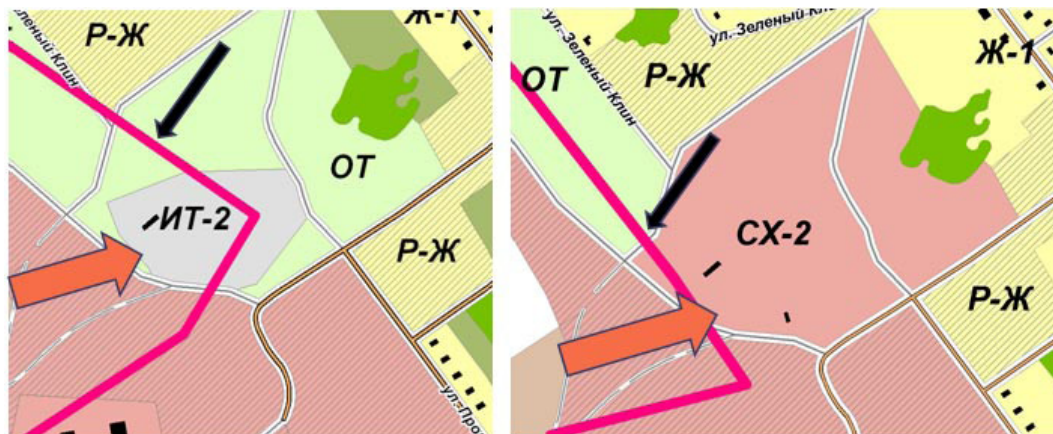


Рис. 2. Перевод зон ИТ-2 и ОТ в зону СХ-2 территории с. Еловатка

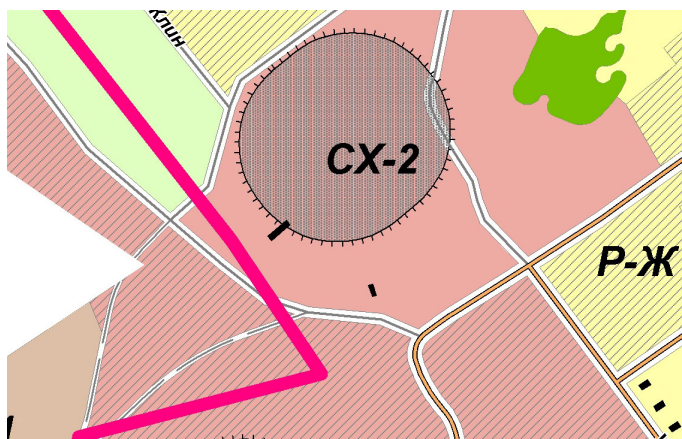


Рис. 3. Графическое отображение санитарно-защитной зоны измененной категории разрешенного использования земель



пользования земель был рассмотрен ранее. Однако общие теоретические аспекты выделения особых зон можно охарактеризовать четырьмя основными регламентирующими принципами:

- нормативно-правовое выделение для охранных зон инженерно-технических объектов. Сложность визуализации данной группы зон на соответствующих графических материалах ПЗЗ заключается в формальном преувеличении ее размера в установленном масштабе отображения относительно реального, с обязательным указанием в легенде данной особенности;

- специально разработанное проектное и правовое выделение (часто регионального значения) для зоны охраны объектов культурного наследия. Графическое отображение охранных объектов чаще всего сводится к экспликации с использованием внемасштабных графических изобразительных средств. Выделение охранных зон практически невозможно в принятом масштабе картографирования;

- выделение лимитирующих зон на основе СанПиН является на данный момент наиболее проработанным, поскольку существующие санитарные нормы и правила четко указывают класс опасности объекта моделирования, а также возможную зону «отчуждения». Графическая реализация отображения данной категории особых зон всегда выражается в масштабе карты (см. рис. 3);

- выделение охранных зон на основе кодексов Российской Федерации: водного, земельного и т. п. Определение размеров охранных зон, к примеру, гидрологических объектов, формируется на основании учета их абсолютных длин, водности, хозяйственного назначения и т. п. Ведение большинства видов хозяйственной деятельности в пределах данной особой зоны практически запрещено. Графически водоохраные зоны всегда выражены в масштабе графических материалов ПЗЗ.

Третья проблема – решение спорных вопросов на общественных слушаниях. Открытость и

общественная доступность ПЗЗ дают возможность субъектам земельных отношений не только принимать участие в изменении категорий земель, но и грамотно защищать свои права. В процессе работы над ПЗЗ населенных пунктов Саратовской области ответственные исполнители не раз сталкивались со спорными ситуациями. К примеру, сотрудниками ГИС-центра СГУ были разработаны ПЗЗ на территорию г. Петровска Саратовской области. В соответствии со всеми требованиями данные «Правила» были размещены в открытом доступе, т. е. жители города имели возможность ознакомиться не только с текстовой, но и с графической частью «Правил». Благодаря этому активисты-общественники, заметив вырубку древесной растительности на территории, относящейся к одной из рекреационных зон, подали искковое заявление в суд о незаконности данных действий. Однако качественного изменения типа функционального зонирования ими не было достигнуто и, как следует из рис. 4, зона озелененных территорий общего пользования (Р-3) в итоге была переведена в зону смешанной жилой застройки (Ж-2) с последующей возможностью строительства на ней объектов коммунального обслуживания [8].

Безусловно, указанные в статье проблемы далеко не единственные, однако практика конкретной работы по подготовке градостроительной документации с администрациями муниципальных районов Саратовской области выводит их на первое место, возможно, уступая только проблеме платежеспособности региональных бюджетов.

#### Библиографический список

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации : принят Гос. Думой 7 мая 1998 г. Доступ из прав.-правовой системы «Консультант Плюс».
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ. Доступ из прав.-правовой системы «Консультант Плюс».

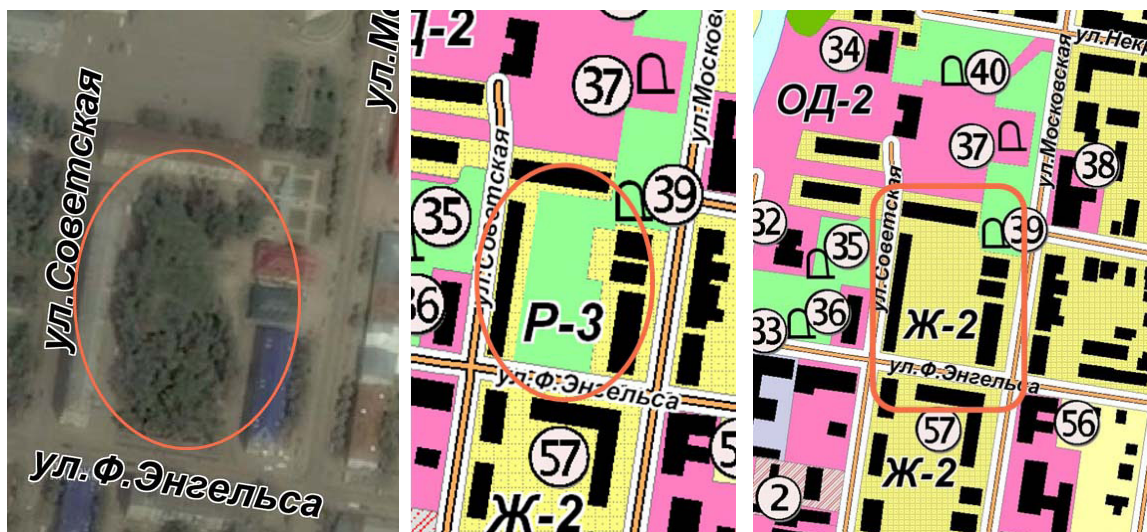


Рис. 4. Проблемный аспект перевода зоны Р-3 в зону Ж-2 г. Петровска





3. Молочко А. В., Гусев В. А., Хворостухин Д. П., Пятницына Т. В. Опыт разработки и внедрения Правил землепользования и застройки территорий населенных пунктов Саратовской области // Сб. ст. междунар. науч.-практ. конф., посвященной 15-летию создания кафедры «Землеустройство и кадастры» и 70-летию со дня рождения основателя кафедры, доктора сельскохозяйственных наук, профессора Б. И. Туктарова / под ред. В. А. Тарбаева : ФГБОУ ВО Саратовский ГАУ. Саратов, 2015. С. 232–249.
4. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации» законопроекта № 465407-6. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=465407-6&02> (дата обращения: 02.12.2015).
5. Земельный кодекс Российской Федерации : принят Гос.

Думой 25 октября 2001 г. (с изм. от 5 апреля 2011 г.) // Рос. газета. 2001. 30 окт. ; 2011. 8 апр.

6. Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 1.09.2014 г. № 540 // Рос. газета. 2014. 15 сент.

7. О внесении изменений в классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.09.2015 г. № 709. Доступ из прав.-правовой системы «Консультант Плюс.

8. Молочко А. В., Гусев В. А., Хворостухин Д. П. Географические информационные системы в территориальном планировании и управлении : методические указания к выполнению лабораторных и самостоятельных работ. Саратов : Наука, 2016. 96 с.

УДК 911.3

## АТТРАКТИВНОСТЬ РЕГИОНОВ И ГОРОДОВ ПОВОЛЖСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЙОНА

Ю. В. Преображенский

Саратовский национальный исследовательский  
государственный университет имени Н. Г. Чернышевского  
Email: topofag@yandex.ru

В статье предлагаются подходы к исследованию степени привлекательности (аттрактивности) различных регионов и городов. Некоторые из них применяются в отношении субъектов Российской Федерации и городов Поволжского экономического района.  
**Ключевые слова:** региональная аттрактивность, Поволжский экономический район, метод исследования, ментальная карта, гостиничные услуги.

**Attractiveness of Regions and Cities of the Volga Economic Region**

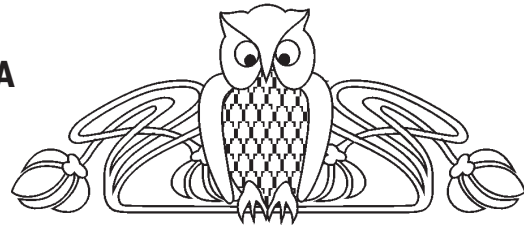
Yu. V. Preobrazhenskiy

The article suggests approaches to the study of the attractiveness of different regions and cities. Some of them apply to the subjects of the Russian Federation and the cities of the Volga economic region.

**Key words:** regional attractiveness, Volga economic region, research method, a mental map, hotel services.

DOI: 10.18500/1819-7663-2016-16-2-72-77

**Введение.** Одними из ключевых вопросов, которые обязан задавать себе географ, являются следующие: почему определённые процессы, имеющие пространственное выражение, протекают так, а не иначе? Почему из всех возможных вариантов пространственной конфигурации (композиции) определённых систем реализовался именно тот, который наблюдается в природе? Объясним ли он определённым традиционным набором факторов размещения (транспортным, водным и др.) полностью или только отчасти?



На наш взгляд, при объяснении роста и повышенной деловой, культурной активности различных мест «за скобками» остаются компоненты, связанные с особым восприятием их человеком, со спецификой представления о регионе или городе, с их оценкой по шкале притягательности, а также, возможно, даже с образами, рождающими то или иное настроение.

Перемещения людей – с целью рекреации или же работы – определяются во многом не столько действительными характеристиками районов назначения, сколько определёнными представлениями об этих регионах. Совокупность таких представлений определяет привлекательность (аттрактивность) района, города или места.

**Степень разработанности проблемы.** Аттрактивность общественно-природных систем может быть рассмотрена на различных иерархических уровнях и с применением разных подходов. Большая их часть связана с гуманитарной, ориентированной на человека, географией, развивавшейся преимущественно в западных странах.

Так, в 1960-х годах в англосаксонских странах появилось такое научное направление, как поведенческая география, в рамках которой выделилась так называемая перцептивная география или география восприятия (perception geography), обогатившая общественную географию таким методом исследования, как ментальная карта (подробнее см. [1]).