

УДК 349.414

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
ОВРАЖНЫХ ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ***Э.Ф. Нигматуллина***Аннотация**

Статья посвящена некоторым правовым вопросам, возникающим при освоении и использовании городских территорий со сложными инженерно-геологическими условиями. Рассмотрен вопрос соотношения основных характеристик земельного участка и овражных территорий в земельном праве. Особое внимание уделено проблемам кадастрового учета при уточнении границ земельного участка, расположенного в населенном пункте.

**Ключевые слова:** градостроительное планирование, земельный участок, кадастровый учет, кадастровая оценка, овражно-балочные территории, овраг, намыв песка, искусственно образованный земельный участок, недра, разрешение на строительство.

В современном законодательстве Российской Федерации легального определения понятия овражных территорий нет. Между тем проблема использования овражных городских территорий поднималась в Советском государстве еще в 70-е годы XX века. Так, Постановлением СМ РСФСР от 19 апреля 1978 г. № 195 «О мерах по улучшению защиты населенных пунктов, предприятий, других объектов и земель от селевых потоков, снежных лавин, оползней и обвалов» было предусмотрено осуществлять разработку комплексных схем защиты населенных пунктов, предприятий, других объектов и земель от селевых потоков, снежных лавин, оползней и обвалов и представлять их на утверждение в Совет Министров РСФСР [1].

В настоящее время вопросы активного градостроительного экологически безопасного освоения неудобных земель со сложными инженерно-геологическими условиями в нашей стране обрели особую актуальность. Освоение неудобных и свободных земель позволяет решить часть градостроительных проблем, не выходя за сложившиеся границы города<sup>1</sup>, и тем самым обеспечить его развитие как компактного хорошо организованного в градостроительном отношении пространства. Однако использование неудобных городских земель, как правило, вызывает удорожание строительства зданий и сооружений на 5–20% (в зависимости от типа зданий и уклона местности) [3].

Приемы освоения овражно-балочных территорий под застройку жилыми и нежилыми зданиями разнообразны. Наибольший интерес представляют дифференцированные решения по способам привязки зданий к рельефу. Выделяют

<sup>1</sup> В городах неудобные и свободные земли составляют 2.4% их территории [2, с. 116].

варианты освоения склонов под жилищное и культурно-бытовое строительство, под физкультурно-спортивные площадки, под прокладку пешеходно-транспортных связей. К примеру, в Нижнем Новгороде при строительстве многоэтажного гаража в жилом районе «Большие овраги» использовалась овражная территория. При этом здание гаража было вписано в рельеф таким образом, что этажи в плане и по высоте повторяли очертание оврага. Как было отмечено выше, овражные территории можно использовать и под транспортное строительство. Так, в Казани овражную часть территории городского парка использовали для строительства автомобильной эстакады. Такого рода решения позволили сохранить природный ландшафт, в значительной степени учесть экологический аспект и предусмотреть более экономичную эксплуатацию сооружений.

Однако на практике освоение овражных территорий указанными способами до сих пор системно не ведется. На федеральном уровне этот вопрос не урегулирован. В настоящее время регулирование осуществляется в основном на уровне муниципальных образований. К примеру, в Ставрополе [4], Саранске [5], Чистополе [6], Казани [7], Белгороде [8] приняты правила землепользования и застройки, генеральные планы строительства города, которыми утверждены основные требования к использованию земель в зоне прибрежно-склоновых и овражных территорий.

Закрепленные в этих актах градостроительные регламенты предусматривают полное благоустройство овражных и прибрежно-склоновых территорий на основании технико-экономического обоснования, градостроительной ценности. Цикл работ по благоустройству включает частичную или полную засыпку оврагов, срезку, планировку, закрепление склонов, противооползневые мероприятия, организацию поверхностного стока, дренирование территории, возведение берегоукрепительных сооружений, агролесомелиорацию.

Следовательно, правильное определение на федеральном уровне экологических, экономических, правовых свойств овражных территорий будет способствовать повышению инвестиционной привлекательности освоения неудобных земель со сложными инженерно-геологическими условиями.

Как правильно указывает И.К. Иванова, в качестве экологических свойств оврагов выступают такие основные их элементы, как: 1) дно с выраженным или невыраженным руслом временного (постоянного) водотока; 2) склоны различной крутизны и экспозиции. Основные элементы могут осложняться размывами, оползнями, осыпями. По генетическому типу овражно-балочный рельеф подразделяется на естественные (природные, незатронутые деятельностью человека) и преобразованные (искусственные) формы [2, с. 116].

На практике при использовании овражных территорий эти экологические элементы часто не учитываются. Как правило, экономический интерес преобладает над экологическим (овраги засыпаются строительным и бытовым мусором, который с течением времени разлагается, в результате возникают просадки, обвалы, происходит образование пустот; производится отвод поверхностных вод с городских территорий, вследствие чего повышается уровень грунтовых вод, возникают просадочные и карстовые явления).

Важным представляется правильная правовая характеристика овражных участков, выяснение соотношения этого определения с определением понятия «земельный участок».

Конституция РФ и Земельный кодекс РФ [9] рассматривают землю в двух основных качествах: как основу жизни и основу деятельности. Г.А. Аксененок отмечал, что «в отличие от других объектов правоотношений земля является продуктом самой природы, она возникла и существует помимо воли и сознания человека, без всякого содействия с его стороны» [10, с. 28]. Следовательно, земельный участок вне зависимости от наличия плодородного почвенного слоя и выполняемых функций необходимо рассматривать как природный объект и природный ресурс.

Земля рассматривается гражданским правом как имущество, хотя и не является результатом хозяйственной деятельности человека, и, таким образом, становится объектом товарооборота. А.К. Голиченков полагает, что земельные участки следует рассматривать как недвижимое имущество лишь постольку, поскольку земля выполняет свои природные функции. Если они утрачиваются, то земельный участок теряет свою привлекательность как объект права собственности и других прав [11, с. 8].

В.А. Лапач, рассматривая основные свойства земельного участка, выделяет не только плоскостные, но и глубинные характеристики. Он предлагает определять земельные участки как «геометризированные блоки почвенного слоя» [12, с. 131]. По мнению Н.Н. Мисник, земельный участок представляет собой некую идеальную поверхность (внешнюю оболочку Земли), которая определяется плоскостными характеристиками и отличается от иных объектов имущественных прав [13].

Таким образом, земельный участок имеет совокупность разнообразных правовых свойств, которые характеризуют его как индивидуально-определенную вещь. А это означает, что любой земельный участок имеет определенное местоположение, определенную площадь и определенный контур границ. Причем площадью земельного участка является площадь геометрической фигуры, образованной проекцией границ земельного участка на горизонтальную плоскость (п. 8 ст. 38 ФЗ «О государственном кадастре недвижимости») [14].

Наряду с рассмотренным понятием в земельном законодательстве используется понятие «искусственный земельный участок» (ст. 11.1 ЗК РФ). Искусственно созданным земельным участком признается сооружение, создаваемое на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части путем намыва или отсыпки грунта либо использования иных технологий и признаваемое после ввода его в эксплуатацию также земельным участком. Искусственно созданный земельный участок может прилегать к существующим земельным участкам или быть изолированным от них (ст. 3 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») [15].

Из вышеуказанного определения искусственного земельного участка следует, что к его свойствам можно отнести рукотворное происхождение, ограниченность в обороте, неразрывную связь с водным объектом, находящимся

в федеральной собственности, что существенно отличает его от земельного участка. Необходимо отметить, что выявленные свойства искусственных земельных участков не могут применяться к искусственно образованным земельным участкам, созданным путем засыпания землей и щебнем овражных территорий.

В целях повышения инвестиционной привлекательности городских земель требуется разработать комплексный подход к их градостроительному освоению. Приобретение участка в этих целях можно рассматривать с позиции как Земельного кодекса РФ (ст. 30), так и Закона «О недрах» (ст. 7) [16]. Например, при размещении сооружаемых открытым способом объектов на глубине до 5 м необходимо согласно градостроительному и земельному законодательству формирование земельного участка, оформление прав на него и получение разрешения на строительство (ст. 30–32 ЗК РФ). При строительстве как открытым, так и закрытым способом объектов на глубине более 5 м требуется формирование участка недр и оформление лицензии на недропользование (ст. 7 Закона РФ «О недрах»). Законодательство о недрах предусматривает предоставление участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений (ст. 10 Закона РФ «О недрах»). При таких условиях возникает ситуация, когда строительство здания с подземным паркингом ведется в соответствии с ЗК РФ (ст. 30, 31), а по завершении наземная часть возведенного объекта становится его подземной частью, поскольку происходит выравнивание с внешней поверхностью.

Вопрос использования овражных территорий нашел отражение и в правоприменительной практике судов. Так, Федеральным арбитражным судом Поволжского округа исследовался вопрос о возможности предоставления и пригодности овражных участков для сенокошения и выпаса скота. Суд, рассматривая вопрос о возможности предоставления участков, указал, что при предоставлении земельных участков для сенокошения и выпаса скота не допускается возникновения недостатков в расположении земельных участков (чересполосицы, вклинивания, вкрапливания, изломанности и неудобств в использовании). Кроме того, на эрозионно-опасных землях запрещается обработка почвы, приводящая к уничтожению растительного покрова [17].

Таким образом, проблема предоставления овражных земель в целях их освоения может полностью охватываться новым земельно-правовым институтом «возникновения прав на искусственно созданные земельные участки».

Весьма важным элементом правового регулирования отношений по использованию овражных территорий, по нашему мнению, является определение в законодательстве способов образования земельных участков.

Земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Образуются они также при создании искусственных земельных участков в порядке, установленном ФЗ «Об искусственных земельных участках».

Образование земельных участков из искусственно созданных земельных участков осуществляется в соответствии с положениями главы 1.1 Земельного кодекса РФ (ст. 11.2 ЗК РФ). Оно не должно приводить к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию

и охране земель недостаткам, а также нарушать требования, установленные ЗК РФ и другими федеральными законами (п. 6 ст. 11.9 ЗК РФ).

Между тем сложившаяся к настоящему времени практика судов в отношении искусственно созданных земельных участков неоднозначна. Так, Саратовским районным судом Саратовской области рассмотрен спор о признании права собственности на неоконченный строительством объект, расположенный на земельном участке площадью в 135 кв. м, образованном за счет засыпания землей овражной территории [18]. Тем самым суд признал искусственно образованный земельный участок объектом недвижимости, который возможно индивидуализировать как самостоятельный земельный участок.

Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа установил, что переданный ответчику по договору аренды имущества затон, образованный путем намыва песка, не является земельным участком по следующим причинам.

Во-первых, затон (или пункт отстоя) – земельный участок и акватория поверхностного водного объекта, обустроенные и оборудованные в целях ремонта, отстоя в летнее и зимнее время года, технического осмотра судов и иных плавучих объектов (ст. 3 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ).

Во-вторых, объект не может быть возвращен в натуре, так как состоит из песка, щебня, а также поверхностных вод и покрытой ими земли и отвечает признакам водного объекта, то есть состоит из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии (ст. 1, 5 Водного кодекса РФ).

В-третьих, затон не имеет идентифицирующих признаков и не может существовать отдельно от земельного участка, покрытого водой [19].

Возникают также проблемы кадастрового учета искусственно образованных земельных участков. Так, при кадастровом учете в связи с уточнением границ земельного участка орган кадастрового учета принимает решение в осуществлении данного кадастрового учета в случае, если в результате данного кадастрового учета площадь этого земельного участка не будет превышать площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости, на величину более чем предельный минимальный размер земельного участка, установленный в соответствии с земельным законодательством для земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использования, или, если такой размер не установлен, на величину не более чем десять процентов площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в государственном кадастре недвижимости (п. 5 ст. 27 ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»). При этом у лиц, которым на законных основаниях предоставлены земельные участки, возникает право увеличить площадь участка за счет искусственно образованного земельного участка путем проведения земляных работ по выравниванию прилегающей овражной территории. Проведение подобных работ активизирует процессы эрозии почв, что требует применения особых мер по инженерной подготовке овражного участка. Полагаем, что определение в земельном законодательстве мер по охране овражных территорий, склонных к оползням, позволит безопасно их использовать в будущем.

Объектом кадастровой оценки в городах являются также оценочные зоны, а в их границах невозможно выделить и предусмотреть в качестве отдельных

вариантов оценки все виды использования конкретных земельных участков, то есть рассмотрение каждого сложившегося вида использования земельных участков в качестве базы их кадастровой оценки нереально. Кроме того, учитывая малый массив сопоставимых овражных участков из-за неразвитости земельного рынка, сформировать их кадастровую стоимость крайне затруднительно. Поэтому на современном этапе кадастровая оценка определяется исходя из рыночной стоимости земельного участка, которая формируется на открытом рынке в условиях конкуренции.

Итак, проведенный анализ положений действующего земельного законодательства позволяет к основным характеристикам овражных территорий отнести следующие. Во-первых, овраг – это не идеальная поверхность с плоскостными характеристиками, а земляное полотно со сложным рельефом. Во-вторых, использовать овраг возможно лишь при условии проведения комплекса работ по устройству вертикальной планировки, связанной со срезкой склонов для придания их поверхностям заданного профиля либо с проведением земляных работ по отсыпке песка или работ по образованию горизонтальной плоскости. В-третьих, на овражных территориях запрещается использование почвенного слоя, приводящее к уничтожению растительного покрова. В-четвертых, границы овражных территорий имеют изломанность, неудобны в использовании. Следовательно, овражные территории следует рассматривать, как земельные участки, но с характеристиками, отличными от характеристик предусмотренных дефиницией ст. 11.1 ЗК РФ.

В заключение отметим, что освоение овражных территорий населенных пунктов является одним из перспективных направлений развития земельного законодательства, совершенствование которого будет зависеть от комплексной развития вышеуказанных аспектов проблемы.

### Summary

*E.F. Nigmatullina. Legal Basis for Using Ravines in Urban Areas.*

The article deals with some theoretical issues regarding development and use of urban areas with complex engineering and geological conditions. The question of correlation of essential characteristics of land and ravine areas in land law is considered. Special attention is paid to the problems of cadastral survey while determining the boundaries of land plots located in built-up areas.

**Key words:** urban planning, land plot, cadastral survey, cadastral valuation, ravine areas, ravine, sand wash, artificial land plot, subsoil, building permit.

### Литература

1. Постановление СМ РСФСР от 19 апр. 1978 г. № 195 «О мерах по улучшению защиты населенных пунктов, предприятий, других объектов и земель от селевых потоков, снежных лавин, оползней и обвалов» // Собр. постановлений Правительства РСФСР. – 1978. – № 10. – Ст. 70.
2. *Иванова И.К.* Эффективность использования городских территорий. – М.: Стройиздат, 1984. – 235 с.
3. *Пиллюкова Н.В.* Организация поэтапного освоения неудобных территорий в городской структуре // Изв. вузов. Сер. Строительство и архитектура. – 1988. – № 6. – С. 56–58.

4. Правила землепользования и застройки города Ставрополя, утвержденные решением Ставропольской городской Думы от 27 окт. 2010 г. № 97 // Вечерний Ставрополь. – 2010. – № 231.
5. Правила землепользования и застройки города Саранска, рабочих поселков Николаевка и Ялга, как части городского округа Саранск, утвержденные решением Совета депутатов городского округа Саранск от 12 нояб. 2009 г. № 425 // Вечерний Саранск. – 2010. – № 25.
6. Генеральный план города Чистополя, утвержденный решением Чистопольского районного Совета от 23 дек. 2008 г. № 28/4 // Чистопольские изв. – 2009. – № 6.
7. Генеральный план муниципального образования города Казани, утвержденный решением Казанской городской Думы от 28 дек. 2007 г. № 23-26 // Казан. ведомости. – 2007. – № 272.
8. Правила землепользования и застройки города Белгорода, утвержденные решением Совета депутатов г. Белгорода от 27 февр. 2007 г. № 429 // Наш Белгород. – 2007. – № 11.
9. Земельный кодекс Российской Федерации: [ФЗ РФ от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ с изм. и доп.] // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
10. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. – М., 1958. – 132 с.
11. Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.К. Голиченкова. – М.: Бек, 2002. – 444 с.
12. Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: Теория и судебная практика. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002. – 367 с.
13. Мисник Н.Н. К понятию земельного участка // Гос. и право. – 2005. – № 10. – С. 60–61.
14. Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости»: [ФЗ РФ от 24 июля 2007 г. № 221 с изм. и доп.] // СЗ РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4017.
15. Федеральный закон «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: [ФЗ РФ от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ] // СЗ РФ. – 2011. – № 30 (ч. I). – Ст. 4594.
16. Федеральный закон «О недрах»: [ФЗ РФ от 21 февр. 1992 г. № 2395-1 с изм. и доп.] // Ведомости Съезда народных депутатов РФ Верховного Совета РФ. – 1992. – № 16. – Ст. 834.
17. Постановление ФАС Поволжского округа от 9 марта 2010 г. по делу № А65-24938/2008. – URL: <http://www.resheniya-sudov.ru/2010/264938/>, свободный.
18. Решение Саратовского районного суда Саратовской обл. от 25 янв. 2010 г. по делу № Г0044. – URL: [http://saratovsky.sar.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=331](http://saratovsky.sar.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=331), свободный.
19. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 6 июня 2008 г. № Ф04-2775/2008(6259-А75-12) по делу № А75-9272/2006. – URL: <http://www.resheniya-sudov.ru/2008/185885/>, свободный.

Поступила в редакцию  
21.04.11

---

**Нигматуллина Эльмира Фаатовна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета.

E-mail: [elm71@mail.ru](mailto:elm71@mail.ru)