

Федеральное государственное казенное военное образовательное учреждение  
высшего образования «Военная ордена Жукова академия войск  
национальной гвардии Российской Федерации»

*На правах рукописи*



Родин Андрей Вячеславович

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО  
ПЛАНИРОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ ВОЙСК  
НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ,  
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ

специальность 5.1.1. – Теоретико-исторические правовые науки

диссертация на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
Лысенков Сергей Геннадьевич  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации

Санкт-Петербург – 2025

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	4
<b>ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ И ИХ ИССЛЕДОВАНИЕ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД ИСТОРИИ РОССИИ</b>	17
1.1. Понятие правового регулирования территориального планирования как теоретико-исторической правовой категории	17
1.2. Становление советского законодательства, регулировавшего территориальное планирование объектов обороны и безопасности СССР в 1917 – 1945 гг.	52
1.3. Развитие советского законодательства, регулировавшего территориальное планирование в СССР в 1946 – 1991 гг.	84
<b>ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫХ ДЛЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>	120
2.1. Законодательство Российской Федерации, регулирующее территориальное планирование объектов обороны и безопасности страны	120
2.2. Правовая природа объектов обороны и безопасности, обеспечивающих служебно-боевую деятельность войск	163

национальной гвардии Российской Федерации

2.3. Особенности правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности, используемых войсками национальной гвардии Российской Федерации	181
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	210
<b>СПИСОК ИСТОЧНИКОВ</b>	215
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	271

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Перед российским государством в условиях проведения специальной военной операции (далее – СВО) и развития новых территорий стоит стратегическая задача обеспечения национальной безопасности страны, которая детерминирует особую важность вопросов, связанных с планированием размещения объектов обороны и безопасности страны, с эффективностью его правового регулирования.

Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup>, включающим ориентиры, обязательные для всей правовой общественной системы<sup>2</sup>, к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, отнесена схема территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства (далее – схема обороны и безопасности страны).

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации с 2018 года включена в состав субъектов публичной деятельности по территориальному планированию и подготовке части схемы обороны и безопасности страны.

В соответствии с законодательством объекты обороны и безопасности войск национальной гвардии Российской Федерации, планируемые к размещению, информация об их зонах с особыми режимами использования территории, а также земельные участки, планируемые к резервированию, изъятию и переводу из одной категории в другую, подлежат включению в схему обороны страны и безопасности страны. Отсутствие указанных объектов и земельных участков в данной схеме, за исключением ранее

---

<sup>1</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 29 (ч. III), Ст. 4106.

<sup>2</sup> Малько А.В. Правовая политика государства как важнейшее направление юриспруденции // Сборник: Юриспруденция как интегративный феномен современного российского общества и государства. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию Юридического института НИУ «БелГУ», 2018. С. 22-28.

включенных в схему обороны и безопасности страны в части внутренних войск МВД России, приводит к наложению законодательных ограничений на совершение в отношении них юридически значимых действий, что оказывает негативное воздействие на директивные сроки размещения объектов обороны и безопасности страны.

В этой связи представляется актуальным исследование истории возникновения и развития данного института, сущности определенных законодателем целей и задач этого планирования, а также особенностей формирования правовых основ территориального планирования объектов обороны и безопасности страны на примере войск национальной гвардии Российской Федерации и их предшественников – войск внутреннего назначения. Изучение генезиса есть необходимая принадлежность каждой науки<sup>3</sup>, следовательно, исследование правового регулирования территориального планирования является актуальным в связи с тем, что в различные исторические периоды советского и современного государства происходило совершенствование процесса размещения объектов, имеющих общегосударственное значение, объектов войск внутреннего назначения, в том числе и войск национальной гвардии Российской Федерации.

Обеспечение безопасности страны, защита ее национальных интересов в условиях политического и экономического давления недружественных государств актуализируют необходимость разработки научных положений на основе учета уникального советского опыта правового регулирования размещения объектов войск внутреннего назначения. Данное исследование приобретает особую значимость в условиях размещения баз НАТО у границ Российской Федерации, борьбы за территорию Арктики, проведения СВО и формирования новых подразделений на территории субъектов, вошедших в состав нашей страны.

---

<sup>3</sup> Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 9-е изд. (без изм.). СПб.: магазин Н.К. Мартынова, 1909. С. 203.

**Степень разработанности темы исследования.** Комплексный характер территориального планирования, а также цели и задачи исследования, его правового регулирования предопределили необходимость обращения к работам авторов, являющихся представителями различных отраслей научных знаний. Прежде всего, это труды в области юриспруденции. В юридической литературе перечень правовых задач по развитию законодательства, регулирующего территориальное планирование, его совершенствованию и определению юридического значения содержится в работах С.Б. Глушаченко, Г.Л. Земляковой, Т.В. Крамковой, Ю.Л. Корабельниковой, Н.Г. Нарышевой, С.Н. Рожнова.

На основе системного анализа научных трудов Н.Г. Александрова, Ю.Г. Арзамасова, М.А. Аржанова, В.М. Горшенева, С.В. Игнатъевой, С.В. Кодана, В.Н. Корнева, А.В. Корнева, В.В. Лазарева, А.С. Пиголкина, П.И. Стучки, А.Г. Хабибулина, Б.В. Шейндлина, К.В. Шундикова, посвященных правовому регулированию, осмыслено правовое содержание территориального планирования. В частности, П.И. Стучка предложил рассматривать правовое регулирование как воздействие, оказываемое на общественные отношения в результате издания правовых актов. Другой правовед советского периода Лазарев В.В. развивал идею о рассмотрении правового регулирования в широком и узком значениях, а М.А. Аржанов предлагал заменить регулирование правовым обеспечением. Правоведы С.В. Кодан и А.Г. Хабибулин отмечают, что правовое регулирование в советском периоде осуществлялось на основе партийности и существовавшей государственной идеологии, а В.Н. Корнев акцентирует внимание на отсутствии в действующем законодательстве закрепленного принципа справедливости, который имеет важное значение в процессе правового регулирования общественных отношений. А.В. Корнев рассматривает регулирование общественных отношений посредством применения права как механизм конструирования предпочтительной реальности.

В контексте правового регулирования территориального планирования необходимость рассмотрения содержания вещных прав, возникающих на основании документов территориального планирования, предопределила обращение к работам М.М. Сперанского, который предложил триаду правомочий, к трудам Г.Ф. Шершеневича, полагавшего, что длительная реализация права владения влечет возникновение права собственности, К.Н. Анненкова, разделившего право владения на право временного владения и владения как факта, а также С.М. Корнеева, рассматривающего право собственности как сложное субъективное право.

При исследовании правоприменительных актов Росгвардии, реализуемых на основании норм права, регулирующих территориальное планирование, использовался труд М.Н. Марченко, который рассматривает правоприменительный акт как юридический факт. Вопросы, связанные с актами применения права, рассматривали также Л.С. Явич и С.А. Раджабов, относя их к специфическим способам реализации закона. Ю.Г. Арзамасов характеризует акт применения права как правовой документ, направленный на достижение юридического результата.

В диссертационных исследованиях правовое регулирование территориального планирования исследовалось, в основном, во взаимосвязи с земельными отношениями. Так, Е.С. Бедовой обоснована необходимость правовой регламентации действий по согласованию документов территориального планирования муниципального уровня. Исследователем Н.А. Гольшевым территориальное планирование проанализировано с позиции его реализации путем изъятия земельных участков, основанного на нормах права. Д.Г. Лебедев отмечал, что правовая урегулированность территориального планирования земель достигается при согласованности документов территориального планирования и правил землепользования. В работе А.А. Минаевой обосновывается вывод о взаимосвязи земельных правоотношений с нормами, регулирующими территориальное планирование. Д.Р. Мамяшевой исследованы теоретико-правовые аспекты

стратегического планирования, Е.А. Савельевой проведено исследование теоретико-правовых проблем соотношения институтов территориального планирования и зонирования территории.

Из работ специалистов, близких к теме исследования, следует отметить труды Ю.В. Генсировского, А.Е. Едельскова, В.В. Караковского, Е.С. Киевской, Т.Ю. Кондаковой, В.А. Примакиной, О.Ю. Травникова, Е.Л. Уваровой и других.

Несмотря на достаточно большое количество трудов, в которых представлены результаты исследования вопросов правового регулирования территориального планирования, необходимо отметить отсутствие теоретико-правовых работ по заявленной теме. Многие общие вопросы, касающиеся правового регулирования территориального планирования, в названных работах представлены фрагментарно. Данное исследование восполняет этот пробел.

**Хронологические рамки исследования** обусловлены темой диссертации и ограничиваются периодом с 1917 года по настоящее время. Советский период правового регулирования территориального планирования является беспрецедентным по объему и масштабу размещения государственных объектов. Его можно разделить на этап становления средств правового регулирования (1917 – 1945 гг.) и этап их послевоенного развития (1946 – 1991 гг.). Отдельного внимания в целях формирования научных представлений на основе исторического опыта требует современный период создания законодательства, регулирующего территориальное планирование новой правоохранительной структуры – войск национальной гвардии Российской Федерации.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения в сфере территориального планирования объектов обороны и безопасности в советский и современный периоды на примере войск национальной гвардии Российской Федерации и их предшественников – отечественных войск внутреннего предназначения.

**Предметом исследования** являются нормы права, регулирующие отношения в сфере территориального планирования объектов обороны и безопасности страны в советский и современный периоды, а также теоретические источники и архивные материалы, связанные с таким планированием.

**Цели и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является формирование логически завершенной системы научных знаний о правовом регулировании территориального планирования объектов обороны и безопасности войск национальной гвардии Российской Федерации, становлении законодательства и теоретико-методологических особенностях в данной сфере.

Достижение цели обеспечивается решением следующих взаимосвязанных задач:

- исследование теоретико-правовой характеристики территориального планирования;

- анализ советского законодательства как средства правового регулирования территориального планирования в отношении объектов обороны и безопасности СССР;

- рассмотрение законодательства Российской Федерации в постсоветский период, регулирующего территориальное планирование, применительно к объектам обороны и безопасности страны;

- определение правовой природы территориального планирования объектов обороны и безопасности, обеспечивающих служебно-боевую деятельность войск национальной гвардии Российской Федерации;

- выявление методологических и других особенностей правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности, используемых войсками национальной гвардии Российской Федерации.

**Научная новизна** состоит в следующем.

Определена сущность правового регулирования территориального планирования и предложено выделить такие нормы в отдельный институт права.

Установлены средства совершенствования правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности советского периода.

Определена последовательность этапов, имеющих научно-практическое значение, при подготовке схемы обороны и безопасности страны в части, касающейся войск национальной гвардии.

Предложено рассмотреть восстановление дефиниции «зоны планируемого размещения объектов» в правовом регулировании территориального планирования.

Выявлено отсутствие понятий «целевое назначение», «разрешенное использование» в документах, применяемых при подготовке и реализации схемы обороны и безопасности страны.

Предложены определения: «категория земель»; «объекты обороны и безопасности Росгвардии, подлежащие территориальному планированию».

Обоснована необходимость включения изменений в ведомственные документы Росгвардии, позволяющие устанавливать зоны с особыми условиями использования территорий в отношении планируемых объектов.

**Теоретической основой исследования** являются труды отечественных ученых по теории государства и права, истории государства и права: А.А. Алексеева, Н.Г. Александрова, Л.И. Антоновой, В.М. Баранова, А.М. Васильева, М.Ю. Гутмана, С.И. Захарцева, В.Д. Зорькина, З.Д. Иванова, С.В. Игнатъевой, А.В. Корнева, В.М. Курицына, С.Г. Лысенкова, А.В. Малько, Н.И. Матузова, М.Н. Марченко, Д.Р. Мамяшевой, Л.С. Мамута, В.П. Сальникова, С.В. Степашина, О.Э. Старавойтовой, П.И. Стучки, Ю.А. Тихомирова, В.А. Туманова, Е.А. Фроловой, А.Г. Хабибулина, Т.Я. Хабриева, Н.Н. Черногор, Л.С. Явича, Н.Г. Янгола.

**Нормативную правовую основу и эмпирическую базу диссертационного исследования** составляют Конституция Российской Федерации, законодательство советского и современного периодов, судебные акты, распорядительные акты органов власти и приказы органов управления войсками внутреннего предназначения, регламентирующие вопросы территориального планирования, а также опыт правового регулирования территориального планирования и реализации норм права регулирующих вопросы подготовки схемы обороны и безопасности страны. В исследовании были использованы материалы из архивных фондов Центрального архива войск национальной гвардии, Центрального архива МВД России, Российского государственного архива социально-политической истории, Российского государственного военного архива.

**Методология и методы исследования.** В диссертации применялись общенаучные методы познания – дедукция, индукция, системный, формально-логический, анализ, синтез, сравнение, аналогия, а также частнонаучные методы – формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой и другие. Такие методы как дедукция, индукция, анализ, синтез, формально-логический использованы при рассмотрении всех аспектов правового регулирования размещения объектов войск внутреннего предназначения и их последователей – войск национальной гвардии Российской Федерации. Применение отмеченных методов помогло сосредоточить внимание на правовом содержании данных средств, их истории и теоретико-методологических особенностях. Формально-юридический метод использован при толковании содержания правовых предписаний, применяемых в правовом регулировании территориального планирования, исследовании юридических понятий, а также определении понятий «категория земель», «объекты обороны и безопасности Росгвардии, подлежащие территориальному планированию». Историко-правовой метод использован при выявлении исторических предпосылок возникновения средств правового регулирования, построении

этапов развития законодательства в данной сфере. Сравнительно-правовой метод использован для сравнения различных средств правового регулирования территориального планирования. Использован междисциплинарный подход, позволивший рассмотреть анализируемые вопросы не только с позиции общей теории государства и права, но и с позиций некоторых отраслевых наук. Системный подход способствовал комплексному рассмотрению ведомственных приказов войск внутреннего предназначения и распорядительных актов органов власти советского и современного периодов в сфере территориального планирования.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Отсутствие в юридической литературе определения правового регулирования территориального планирования приводит к неоднозначному пониманию такого регулирования. Предлагается определить правовое регулирование территориального планирования как систему правоотношений, регулирующих землеустроительную, градостроительную деятельность и имеющую по отношению к ним комплексный характер.

2. Территориальное планирование охватывает различные сферы государственного, регионального и муниципального планирования, является направлением развития государства. Содержание правовой природы территориального планирования и комплексный характер государственно-правового регулирования порождают необходимость выделения правового регулирования территориального планирования в отдельный институт права, регулирующий посредством реализации совокупности взаимосвязанных норм права определенный вид общественных отношений в сфере территориального планирования и его реализации.

3. Анализ приведенных в диссертации ведомственных приказов войск внутреннего предназначения и распорядительных актов органов власти советского периода позволяет отнести их к средствам совершенствования

правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности как на макро, так и на микроуровне.

Макроуровень – проведение на основании приказов органов управления войсками внутреннего назначения мероприятий по территориальному делению страны на сектора, в последующем – на округа, управления, региональные командования, а также по строительству и размещению на подведомственных территориях военных объектов.

Микроуровень – размещение на основании приказов ВЧК-ВОХР-ВНУС-ОГПУ-НКВД-МООП-МВД, а также распорядительных актов органов власти отдельных воинских частей, подразделений войск внутреннего назначения.

4. Предлагается не применяемая в настоящее время последовательность этапов, имеющих научно-практическое значение при подготовке схемы обороны и безопасности страны в части, касающейся объектов войск национальной гвардии:

первый этап – наделение Росгвардии, являющейся по аналогии с Минобороны России и другими ведомствами самостоятельным федеральным органом власти, полномочиями по подготовке, согласованию и утверждению части схемы обороны и безопасности страны в отношении своих объектов с уведомлением Минобороны России;

второй этап – издание распорядительного акта Росгвардии об организации работы по сбору предложений оперативно-территориальных объединений и воинских частей в отношении планируемых к размещению объектов;

третий этап – сбор сведений об объектах обороны и безопасности, включенных в план строительства и развития войск национальной гвардии или в иной программный документ;

четвертый этап – согласование проекта схемы обороны и безопасности страны с заинтересованными федеральными органами, субъектами РФ и муниципальными образованиями;

пятый этап – утверждение проекта схемы обороны и безопасности страны у Президента Российской Федерации.

5. Предлагается рассмотреть восстановление в правовом регулировании территориального планирования дефиниции «зоны планируемого размещения объектов», так как её исключение ведет к утрате апробированного порядка подготовки документов территориального планирования, в том числе схемы обороны и безопасности страны. Утвержденная Президентом России схема обороны и безопасности страны не содержит границ зон планируемых к размещению объектов, в результате чего такие объекты отображаются на картах в качестве населенных пунктов.

6. Отсутствие в документах, применяемых при подготовке и реализации схемы обороны и безопасности страны понятий «целевое назначение», «разрешенное использование», «категория земель», порождает неопределенность в земельных отношениях. В работе дается определение «категория земель» – объект земельных отношений, в который входят земельные участки, имеющие одинаковый правовой режим, отвечающий сходным потребностям по использованию земельных участков. Целесообразно продолжить исследования с целью определения содержания так же и понятий «целевое назначение» и «разрешенное использование».

7. Необходимо издание ведомственных документов Росгвардии, позволяющих устанавливать зоны для безопасного функционирования планируемых объектов. Такие документы должны: определить факторы, влияющие на безопасность военных объектов; наделить юридических лиц, выполняющих функции заказчика-застройщика в строительстве объектов войск национальной гвардии, полномочиями по подготовке документов, устанавливающих зоны с особыми условиями использования территории.

**Степень достоверности и апробация результатов.** Достоверность результатов диссертации подтверждается использованием архивных материалов, отсутствием противоречивости в широком круге источников, привлекаемых для раскрытия темы диссертации. Применяемые в работе

научные подходы, а также результаты исследования не противоречат накопленным в историко-правовой науке знаниям и обогащают их.

Диссертация подготовлена, обсуждена и одобрена на кафедре государственно-правовых дисциплин Военной ордена Жукова академии войск национальной гвардии Российской Федерации. По теме диссертации опубликовано 37 научных статей, двадцать две – в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией для публикации результатов исследования соискателей научной степени.

Основные результаты и выводы работы подтверждаются их апробацией при обсуждении на научных конференциях различного уровня: II Всероссийской научно-практической конференции «Трансформация вузовского образования: от локальных кейсов к тенденциям развития» (г. Москва, 2021); 7-й Международной научно-технической интернет-конференции «Кадастр недвижимости и мониторинг природных ресурсов» (г. Тула, 2021); XIX Международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР)» (г. Санкт-Петербург, 2022); Всероссийской научно-практической конференции «Социально-экономические и правовые меры борьбы с преступлениями и иными правонарушениями» (г. Рязань, 2022); Всероссийской научно-практической конференции «От СССР к Российской Федерации: история, события, факты (к 100-летию образования СССР)» (г. Санкт-Петербург, 2022); Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы обеспечения национальной безопасности» (г. Санкт-Петербург, 2023); II Международной научно-практической конференции «Управление персоналом: реалии настоящего и возможности будущего» (г. Донецк, 2023); Всероссийском круглом столе «Актуальные вопросы административного законодательства» (г. Белгород, 2023); Межвузовском круглом столе «Решения Нюрнбергского трибунала как источник международного гуманитарного права» (г. Санкт-Петербург, 2023); Международной научно-

практической конференции «Проблемы организации землепользования и землеустройства в Арктической зоне Российской Федерации» (г. Москва, 2023); IX Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы развития государственности и публичного права» (г. Санкт-Петербург, 2023); Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы землеустроительной науки и образования» (г. Москва, 2024); Всероссийском межвузовском круглом столе «Актуальные проблемы обеспечения безопасности личности, общества и государства в современных геополитических условиях» (г. Санкт-Петербург, 2024).

# **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ И ИХ ИССЛЕДОВАНИЕ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД ИСТОРИИ РОССИИ**

## **1.1. Понятие правового регулирования территориального планирования как теоретико-исторической правовой категории**

Территориальное планирование по правовой природе является сложным по содержанию понятием, затрагивающим в процессе реализации различные отрасли права (гражданское, административное, земельное, экологическое), и выполняет правовые задачи перспективного развития государства.

В связи с этим целесообразно сформулировать группу подходов к содержанию понятия территориального планирования, позволяющих определить сущность правового регулирования исследуемой категории.

Первый подход можно определить как нормативно-правовой, изложенный в законодательстве, содержание которого будет подробно рассмотрено в данном параграфе.

Второй подход является методологическим, рассматривающим территориальное планирование в системе методов:

- экстраполяции, позволяющей реализовать в фиксированный период времени более эффективное территориальное планирование;
- экспертных оценок, позволяющих принимать необходимые решения для определения перспектив территориального планирования при отсутствии достаточной информации;
- балансового, используемого в целях соблюдения пропорций в процессе достижения результативного территориального планирования;

- экономико-статистического, ориентированного на выявление связи прогнозных показателей, используемых в процессе территориального планирования с факторами, на них влияющими;

- экономико-математического, направленного на установление необходимых показателей территориального планирования в заданных условиях и с учетом влияющих факторов.

Третий подход – структурный, позволяющий под правовым регулированием территориального планирования понимать нормы права, регулирующие деятельность органов публичной власти по планированию и размещению объектов федерального, регионального, муниципального значения. При этом объекты федерального значения не входят в состав инфраструктуры определенных административных территориальных образований страны, а выполняют функции в области обороны и безопасности, энергетики, здравоохранения, медицины, образования, федерального транспорта. Объекты муниципального и регионального уровней, в отличие от федеральных объектов, обладают непосредственной связью с бюджетной и технологической составляющими муниципальных образований и субъектов Российской Федерации.

Подобный подход к содержанию территориального планирования возможен в трех видах:

- в тактическом, направленном на размещение объектов в границах одного элемента, в отношении которого предполагается осуществить территориальное планирование, оценки качества выполнения плана, динамики достижения прогнозируемых показателей на определенной территории;

- в оперативном, направленном на размещение объектов в конкретной сфере государства, отдельной его отрасли, а также на исследование опыта разработки, согласования и утверждения материалов территориального планирования;

- в стратегическом, направленном на размещение объектов в документах территориального планирования, исходя из общей совокупности факторов в целях обеспечения устойчивого развития государства и обеспечения его безопасности.

Четвертый подход социальный, который позволяет рассматривать правовое регулирование территориального планирования как правовой институт, учитывающий интересы населения страны. При таком подходе должны прилагаться максимальные усилия для выявления, формулирования и реализации интересов населения, а не интересов частного бизнеса и органов публичной власти<sup>4</sup>. Актуальность правового регулирования, ориентированного на интересы населения страны, подтверждается в работах В.Н. Корнева, отмечающего, что одним из признаков современного правового регулирования является его аксиологизация<sup>5</sup>. Он акцентирует внимание на отсутствии закрепленного в правовых нормах принципа справедливости, имеющего значение в процессе регулирования общественных отношений<sup>6</sup>.

Правовое регулирование территориального планирования по своему содержанию и степени воздействия на общественные отношения является межотраслевым институтом, что видно из научных работ многих исследователей. Исследования территориального планирования содержатся в сфере экономики и это логично, ведь, как обоснованно отметили исследователи теории права, вопросы, связанные с правом, имеют взаимосвязь с экономикой, так как без сильной экономики многие вопросы права не будут иметь практического смысла<sup>7</sup>. Это труды, затрагивающие вопросы денежного обращения, трудовых ресурсов, землепользования,

---

<sup>4</sup> *Лысенков С.Г., Родин А.В., Олейник С.А.* Теоретико-правовая характеристика территориального планирования // Вестник Академии права и управления, 2022. № 3.1 (69). С. 33–41.

<sup>5</sup> *Корнев В.Н.* Традиционные конституционные ценности как духовно-нравственная основа единения российского общества и государства // Правосудие, 2023. Т. 5. № 1. С. 8-15.

<sup>6</sup> *Корнев В.Н.* Правотворчество, правоприменение и содержание права // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право, 2008. № 8 (48). С. 35-42.

<sup>7</sup> *Захарцев С.И., Сальников В.П.* Компрехендная теория права как путь познания его сущности // Научно-исследовательские публикации, 2021 №. 1. С. 5-45.

бытового обслуживания, розничной торговли, отбора объектов строительства, промышленного и сельскохозяйственного машиностроения, районной планировки, потребления, капитальных вложений и иные аналогичные вопросы. К исследователям экономической сферы следует отнести: Е.С. Киевскую, Н.Н. Милешкина, Ю.Е. Пашенко, В.А. Примакину, В.Н. Стадниченко, О.Ю. Травникова, Р.И. Шнипер.

Очевидно, что экономические исследования территориального планирования определяют необходимость правового регулирования, в котором уделяется внимание земельным отношениям, являющимся первичным элементом любой сферы территориального планирования. В отечественной юриспруденции исследуются различные стороны правового регулирования территориального планирования, в том числе: акты стратегического планирования; правовое регулирование использования земель; правовой режим земельных участков; зонирование земель; ограничение прав на земельные участки; земельный правопорядок в области градостроительства. Указанные вопросы нашли свое отражение в работах: Д.Ф. Абузаровой, Е.С. Бедовой, Н.А. Голышева, И.И. Гордиенко Д.Г. Лебедева, Д.Р. Мамяшевой, А.А. Минаевой, Е.А. Савельевой и других исследователей.

Опубликованы научные работы, рассматривающие территориальное планирование как объект исследования технических наук, градостроительства, архитектуры, что является безусловным подтверждением универсальности его содержания. А.Е. Едельсков, Е.Л. Уварова, Н.В. Носкова, О.Н. Пищин, Д.А. Сирина исследуют территориальное планирование во взаимосвязи с предметом урбанизации отдельных субъектов и территорий Российской Федерации, электромагнитной безопасности и технической эффективности сетей связи и вещания, определением приоритетных направлений развития территории.

Некоторые аспекты, влияющие на институт территориального планирования, содержатся в работах: Ю.В. Генсиоровского,

В.В. Караковского, Т.Ю. Кондаковой, Г.А. Лебедева, П.А. Михайлова, Ч.К. Нгуен, Э.Т. Оявере, И.Г. Яковлева. К ним следует отнести работы, связанные с геологией, гидротехническим обоснованием, картографическим обеспечением.

Разнонаправленность приведенных научных исследований в области территориального планирования, по мнению автора, позволяет констатировать комплексный характер указанного процесса по отношению к развитию государства и обеспечению его безопасности, а междисциплинарность в процессе исследования, согласно вывода Корнева А.В., обеспечивает комплексный характер диссертации и позволяет подходить к проблеме с различных сторон<sup>8</sup>.

Активное исследование территориального планирования в различных отраслях знаний вызывает необходимость исследования его правового регулирования и определения содержания как объекта научной деятельности, направленной на изучение планирования развития территорий.

При анализе теоретико-правовой характеристики территориального планирования заслуживают внимания методологические и организационные аспекты такого планирования, получившие распространение в СССР в 70-х годах XX века и подтверждающие богатый опыт государственного планового строительства страны.

Как справедливо отмечает В.Ф. Павленко, СССР являлся первой в мире страной, имеющей плановую экономику, был родиной социалистического планирования. Однако теория планирования складывалась с отставанием от плановой практики. Само понятие территориального планирования разными авторами определялось по разному<sup>9</sup>, отсутствовали работы по исследованию правового регулирования данного явления. Так, Т.М. Калашникова определяла территориальное планирование как метод комплексной организации производительных сил

---

<sup>8</sup> Корнев А.В. Междисциплинарность в юридических исследованиях // Юридическое образование и наука, 2023. № 8. С. 26-33.

<sup>9</sup> Павленко В.Ф. Территориальное планирование в СССР. Москва, 1975. С. 3.

экономических районов<sup>10</sup>. А.С. Петров под территориальным планированием понимал процесс разработки и принятия плановых решений, разработки и координации планов развития и размещения отраслей народного хозяйства, планов специализации и комплексного развития производственных сил союзных республик, экономических районов, краев, областей и хозяйственных центров<sup>11</sup>.

Такое положение в значительной степени явилось результатом недостаточной разработанности теоретических основ, нерешенности отдельных важных методологических вопросов, что отражалось в неустойчивости, а иногда и в субъективности терминологии, используемой различными учеными. В связи с этим методологию территориального планирования советского периода целесообразней рассматривать под углом зрения плановой практики<sup>12</sup>. Правомерность такого подхода следует из замечания Г.М. Кржижановского о том, что наука планирования появляется на стыке «работников теоретической мысли с нуждами практической деятельности»<sup>13</sup>. Территориальное планирование способствовало осуществлению принципа социалистического градостроительства и ряда других, важнейших хозяйственно-политических задач. Опыт СССР имел исключительное значение для стран социалистического лагеря и других развивающихся стран.

Исследуя советский период планирования развития страны, нельзя не отметить значение основных принципов, на которых основывалось правовое регулирование территориального планирования. Применительно к теории

---

<sup>10</sup> Калашникова Т.М. 50 лет Госплана СССР и территориальное планирование в Советском Союзе / Т.М. Калашникова // Вестник Московского университета, 1971. № 3. С. 12-18.

<sup>11</sup> Петров А.С. Методология и организация территориального планирования. Учебное пособие. Москва, 1980. С. 3.

<sup>12</sup> Родин А.В. Теоретико-правовые вопросы территориального планирования в СССР и отдельные аспекты его совершенствования / А.В. Родин // Вестник Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии, 2023. № 3 (24). С. 5-12.

<sup>13</sup> Кржижановский Г.М. Сочинения. Проблемы планирования. Т. 2. ОНТИ, 1934. С. 364.

права советского периода принцип социалистического планирования являлся одним из ведущих и определялся, как движущая сила закона<sup>14</sup>.

Важнейшим принципом правового регулирования территориального планирования в стране являлся принцип партийности. А.Г. Хабибулин отмечает, что коммунистическая партия являлась стержнем всей системы государственной власти<sup>15</sup>. Это явление подробно проанализировал С.В. Кодан, указав, что центром выработки и принятия основных законодательных решений являлся высший руководящий орган коммунистической партии<sup>16</sup>. Принцип партийности оказывал влияние не только на правовое регулирование государственного планирования, но и на всю советскую юридическую науку<sup>17</sup>. Планирование было направлено на решение стоящих задач, поставленных руководством коммунистической партии. Реализация этого принципа связана с идеологией, господствовавшей в стране. В СССР посредством законодательства предпринимались попытки идеологического оправдания государственной власти<sup>18</sup>. Существовавшую идеологию можно по силе воздействия на правовое регулирование развития страны охарактеризовать как официальную, которая, как замечают А.Г. Хабибулин и Р.А. Рахимов, признается государством как единственно возможная, с приданием ей нормативного характера<sup>19</sup>. Такая идеология создает систему основных ценностей, позволяющую определить ближайшие и перспективные цели развития и средства для их достижения<sup>20</sup>. При этом

---

<sup>14</sup> Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. Москва, 1963. С. 134-135.

<sup>15</sup> Хабибулин А.Г. Российский федерализм: проблемы и перспективы // Российский конституционализм: проблемы и решения. Москва, 1999. С. 223.

<sup>16</sup> Кодан С.В. Коммунистическая партия и СССР: «партийный федерализм» как основа союзного государства // В сборнике: Федеративное государство: историко-правовой опыт и современные практики (к 100-летию образования СССР). материалы международной научно-практической конференции. Омск, 2022. С. 195-199.

<sup>17</sup> Кодан С.В. Принцип партийности и развитие советской юридической науки (1917-1985 гг.) // В сборнике: Роль государства в развитии науки: историко-правовой аспект. Сборник статей Всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием. Москва, 2021. С. 14-23.

<sup>18</sup> См. Корнев В.Н. Традиционные конституционные ценности как духовно-нравственная основа единения российского общества и государства.

<sup>19</sup> Хабибулин А.Г., Рахимов Р.А. Теория и идеология государства политико-правовые процессы. Санкт-Петербург, 1998. С. 16.

<sup>20</sup> Хабибулин А.Г., Рахимов Р.А. Идеологическая деятельность государства и типология государственности. Санкт-Петербург, 1998. С. 72.

является справедливым замечание Е.А. Фроловой о том, что чрезмерная партийно-государственная идеология способна оказать гнетущее воздействие на развитие права<sup>21</sup>, а после своего «выгорания» послужить «катализатором» разрушения государства<sup>22</sup>.

Не менее важным был и остается принцип научности (научного обоснования), который, как замечает Л.С. Явич, является существенным аргументом для принятия и действия правового акта<sup>23</sup>. Такой принцип отражал тенденции и достижения научно-технического прогресса, основанного на предшествующем ему научном исследовании и прогнозах.

Принцип демократического централизма при территориальном планировании сочетал централизованное руководство в общегосударственных интересах с инициативой и интересами, исходящими от местных органов власти, организаций, в результате чего инициативы по разработке территориальных планов через республики доходили до центральных органов власти. Принцип демократического централизма отождествлялся С.Н. Братусем с основой государственного и хозяйственного строительства социалистического общества. Им отмечалось, что данный принцип выражается в нормах советского права не в виде одного правового института, а как начало, выражающееся в методах правового регулирования имущественных отношений. Этот принцип находил свое юридическое выражение изначально в плановой дисциплине, в обязательном исполнении актов государственного планирования как нормативных актов<sup>24</sup>.

Указанные принципы (за исключением, пожалуй, партийности), по мнению автора, являются актуальными и могут быть основой как при разработке правовых актов, регулирующих территориальное планирование,

---

<sup>21</sup> Фролова Е.А. Уровни познания права: вопросы методологии // Правосудие, 2023. Т. 5. № 3. С. 33-46.

<sup>22</sup> Клименко А.И. От капиталистического правового государства к государству социалистическому: возможности эволюции государственности // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР). материалы XIX международной научно-теоретической конференции: в 2 ч. Санкт-Петербург, 2022. С. 2105-2113.

<sup>23</sup> Явич Л.С. Общая теория права, 1976. С. 66.

<sup>24</sup> См. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. С. 139.

так и при его реализации, сохраняя целевой характер с четко поставленными задачами.

Одновременно с рассмотренными принципами существенное значение при планировании и размещении объектов в советском периоде имело социалистическое соревнование, распространявшее свое влияние на все сферы жизнедеятельности страны. Подтверждением значения данных общественных отношений служит тот факт, что только в период с 1970 по 1974 годы по данной теме было опубликовано более 350 работ исследовательского характера<sup>25</sup>. Социалистические соревнования присутствовали как на ранних этапах развития страны<sup>26</sup>, так и на этапе её устойчивого развития. Они получили правовое закрепление в Конституции СССР 1977 года<sup>27</sup>.

В современных условиях территориального планирования, как отмечает В.А. Примакина, актуальным является принцип обеспечения сбалансированного учета различных факторов, позволяющий создать основу развития территории<sup>28</sup>.

Важной чертой правового регулирования территориального планирования в советский период являлся его действенный характер, что проявлялось в обязательности и директивности показателей, приравнивающей планы, в которых содержались такие показатели, к юридическим актам.

Следует обратить внимание и на специфику правового регулирования территориального планирования советского периода, которая заключалась не только в количественных показателях. Главное заключалось в том, что любая

---

<sup>25</sup> Хабибулин Р.Я. Историография социалистического соревнования в автономных республиках РСФСР // Актуальные проблемы истории рабочего класса автономных республик РСФСР. Чебоксары, 1978. С. 32.

<sup>26</sup> Хронова И.А. К вопросу становления и организации социалистических соревнований и ударничества в колхозах юга России в 1930-х гг. (часть 1) // Общество: философия, история, культура, 2023. № 12 (116). С. 263-269.

<sup>27</sup> Конституция СССР 1977 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа://<https://constitution.garant.ru/>.

<sup>28</sup> Примакина В.А. Совершенствование территориального планирования промышленного сектора экономики региона: автореф. дисс. ... канд. эконом. наук : 08.00.05 / Примакина Вера Алексеевна. Ижевск, 2009. 26 с.

союзная республика, каждый экономический район должны были рассматриваться как часть единой системы народного хозяйства.

При этом в практике правового регулирования планирования имелись разногласия между интересами отраслей и районов, а иногда и между интересами местных и центральных органов. В таких случаях применялся принцип примата государственных интересов, реализуемый через государственное планирование. Несоблюдение такого принципа могло привести к возникновению местничества как наиболее опасного явления при правовом регулировании территориального планирования.

Особенности принципов правового регулирования территориального планирования характерны также и для его методов. Основные методы планирования народного хозяйства СССР с некоторыми вариациями находили свое отражение в правовом регулировании территориального планирования. Так, балансовый метод в правовом регулировании планирования оставался долгое время ведущим, видоизменяясь в различные региональные (территориальные) балансы (топливно-энергетический, трудовых ресурсов, транспортный, производственных мощностей и прочие). В равной степени применялись такие методы, как нормативный, сравнительный, вариативный, моделирования, прогнозирования и иные методы.

Специфическим в правовом регулировании территориального планирования являлся метод, основанный на экономическом районировании, поскольку основными объектами в нем являлись экономические районы. Вместе с тем нельзя согласиться с мнением В.М. Костенникова о том, что методология в территориальном планировании заключается в методе экономического районирования подготовки генеральных схем размещения производственных сил, комплексного развития хозяйства<sup>29</sup>. По мнению автора, во-первых, экономическое районирование в рассматриваемом тезисе гипертрофированно, во-вторых, методология сводится, главным образом, к

---

<sup>29</sup> Костенников В.М. Планирование народного хозяйства СССР. Москва: «Высшая школа», 1968. С. 562.

конкретным видам предплановых исследований, необходимых для их закрепления в средствах правового регулирования территориального планирования.

В действительности, методологической основой средств правового регулирования территориального планирования являлась общая теория планирования развития народного хозяйства СССР, базировавшаяся на задачах партии и государства. Такое методологическое единство средств правового регулирования территориального планирования и развития народного хозяйства находило отражение в методических указаниях плановым органам.

Министерства, ведомства, Госплан СССР осуществляли правовое регулирование планирования развития страны в целом, разрабатывая основные показатели плана союзных республик и по отдельным показателям экономических районов, что нашло отражение в постановлении Совета Министров СССР, определявшем главные задачи и основные вопросы организации ведомств страны<sup>30</sup>. В документе отмечалось, что отраслевое планирование должно было выполняться не только министерствами, но и органами власти в территориальном разрезе, решая задачи по эффективному развитию трех основных уровней народного хозяйства (страны, союзных республик и экономических районов). Но такие планы не являются территориальными, так как основным их объектом является отрасль. По мнению автора, в подобном случае правильнее рассматривать планирование в территориальном разделе отраслевых планов, а не территориальных планов. Поэтому территориальное планирование в советском периоде целесообразно рассматривать как составляющую часть народно-хозяйственного планирования.

Необходимо отметить, что развитие теории территориального планирования осуществлялось не только в Советском Союзе, но и в других

---

<sup>30</sup> Общее положение о министерствах СССР: Постановление Правительства Совета Министров СССР от 10 июля 1967 г. № 640 // СП СССР. 1967. № 17. Ст. 116. (Утратил силу).

как социалистических, так и в капиталистических странах, имея свои особенности.

Развитие социалистических стран сопровождалось большими изменениями в территориальной структуре хозяйства и её реорганизации. На первый план стали выходить исследования в области территориального планирования. В 1960-х годах появились теоретические работы по территориальному планированию. Первостепенное значение при этом имело одинаковое понимание вопросов территориального планирования. Как отмечает С.Н. Рожнов, применение опыта территориального планирования в Советском Союзе осуществлялось с учетом теоретического вклада социалистических стран<sup>31</sup>.

В то же время немало было и специфического в теории территориального планирования зарубежных стран, что отражало различия в размерах территории, национальном составе, территориальной структуре, уровне развития.

Организовано было систематическое совместное обсуждение проблем теории и практики территориального планирования специалистами плановых органов социалистических стран. В рекомендациях первого такого совещания, состоявшегося в 1971 году в Москве, отмечалась необходимость обмена опытом ученых с целью разработки единой методики региональных исследований в территориальном планировании<sup>32</sup>.

На последующих совещаниях, проведенных в 1972 – 1981 годах, также поднимались вопросы совершенствования регулирования территориального планирования<sup>33</sup>.

Важность исследований по вопросам территориального планирования в зарубежных социалистических странах определили появление многочисленных специальных исследований, среди которых такое издание,

---

<sup>31</sup> Рожнов С.Н. Отельные организационно-правовые вопросы территориального планирования объектов государственного значения в социалистических странах // Вестник Военной академии войск национальной гвардии, 2024. № 4 (29). С. 59-67.

<sup>32</sup> Вопросы методологии региональных исследований. Москва: СОПС. 1972. С. 183-186.

<sup>33</sup> Павленко В.Ф. Планирование территориального развития. Москва: Экономика, 1984. С. 27.

как «Региональные проблемы и территориальное планирование в социалистических странах Европы», в котором содержатся статьи по теории регулирования территориального планирования<sup>34</sup>.

Исследователи теоретических вопросов, регулировавших территориальное планирование в Германской Демократической Республике, понимали главным объектом территориального планирования – размещение производственных сил, прежде всего тех, которые являются определяющими факторами оптимизации территориальной структуры общественного воспроизводства<sup>35</sup>. Венгерские исследователи таких вопросов отмечали отсутствие в социалистических странах единой терминологии в территориальном планировании, что, по их мнению, затрудняло обмен опытом в этой области. Они подчеркивали, что в законодательстве Венгерской Народной Республике, регулирующем территориальное планирование, различали два вида планов: территориального развития и организации территории, в которых первые направлены на планирование в масштабе народного хозяйства республики и отдельных её частей, а вторые в масштабе отдельных населенных пунктов или их групп<sup>36</sup>.

Опыт социалистических стран был обобщен и в коллективной монографии ученых этих стран по рассматриваемым проблемам<sup>37</sup>. Так, кубинские исследователи территориального планирования определяли его как составную часть общехозяйственного планирования, начало правового закрепления которой было положено аграрной реформой и передачей земельных участков государству. Подготовку народнохозяйственных планов осуществлял Хусеплан, выполнявший функции, аналогичные Госплану в Советском Союзе<sup>38</sup>. Результатом работы государственного органа были

---

<sup>34</sup> Региональные проблемы и территориальное планирование в социалистических странах Европы. М.: Прогресс, 1976. 253 с.

<sup>35</sup> *Benisch. R. Ostwald. B. Grundsätze, Ziele und Aufgaben der Territorialplanung im sozialistischen Planungssystem der DDR // Wirtschaftswissenschaft. 1970. № 12. S. 1853-1858.*

<sup>36</sup> См. Региональные проблемы и территориальное планирование в социалистических странах Европы. С. 82-83.

<sup>37</sup> Региональные социально-экономические исследования в странах СЭВ. М.: Мысль, 1979. 271 с.

<sup>38</sup> Там же. С. 106-108.

народнохозяйственные планы, которые, по аналогии с советскими, после утверждения получали силу закона.

Исследование вопросов территориального планирования в Чехословацкой Социалистической Республике имело организационные особенности одновременной работы двух госплановых органов Чехии и Словакии. Интересны рекомендации ученых по рационализации размещения населенных пунктов. Одним из аспектов исследования является создание комплексной информационной системы для разработки программы территориального развития и градостроительства. Основными принципами её организации являлись:

- построение всеобщей территориальной информации на основе единой системы планирования;
- выделение информационных данных по регионам республики и их анализ в рамках единой интегрированной системы;
- разработка моделей оптимального развития регионов республики с учетом межотраслевых связей.

Очевидно, что реализация предложенных рекомендаций должна иметь не только научную обоснованность, но и законодательное закрепление.

Территориальный подход в развитии государства применялся и в капиталистических странах. Государственные власти многих капиталистических стран воздействовали на территориальное развитие страны и отдельные её части, в связи с чем возникало региональное программирование, которое являлось преобладающей формой регулирования пространственной организации территории<sup>39</sup>.

Региональное программирование являлось одной из разновидностей государственного регулирования развития страны, часто именуемого в зарубежной литературе как планирование. В связи с этим необходимо отметить несовпадение представлений о планировании в социалистических и

---

<sup>39</sup> Региональные исследования за рубежом. Москва: Наука, 1973. 301с.; Швырков Ю.М. Социалистическое планирование и капиталистическое программирование. Москва: Экономика, 1978. С. 193-199.

капиталистических странах, где под ним понималось и прогнозирование, и программирование<sup>40</sup>.

Зарубежные работы социалистического периода проявляют интерес к теоретическим вопросам общегосударственного планирования и развития посредством исследования проблем территориального планирования и его законодательного регулирования. Такие вопросы имели не только теоретический интерес, но и практическую необходимость, осложняемую отсутствием общей терминологии и правовым закреплением порядка планирования.

Современные исследователи теоретического аспекта правового регулирования, видят в правовом регулировании вид деятельности государства, основанный на нормах права и оказывающий воздействие на общественные отношения<sup>41</sup>. Позиция исследователей является верной и подтверждается выводом более раннего исследования Н.Г. Александрова, который определял правовое регулирование как законодательное облечение действий по подчинению желаний отдельных личностей желаниям лиц, наделенных властными полномочиями<sup>42</sup>. По мнению Б.В. Шейндлина, под правовым регулированием следует понимать виды государственного правового контроля за жизнедеятельностью людей посредством обеспечения соблюдения правовых норм в различных правовых вопросах<sup>43</sup>. Правовед А.В. Корнев рассматривает регулирование общественных отношений посредством применения права как механизм конструирования предпочтительной реальности<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> См. Павленко В.Ф. 1984. С. 28.

<sup>41</sup> Гутман М.Ю., Старовойтова О.Э., Уткин Н.И. Правовое регулирование противодействия терроризму в Российской Федерации // Теория государства и права, 2024. № 1 (35). С. 74-86.

<sup>42</sup> Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. Москва: Госюридат, 1961. С. 125.

<sup>43</sup> Шейндлин Б.В. Сущность советского права / Ленинград. ордена Ленина гос. Ун-т им. А.А. Жданова. – Л.: Ленинградский ун-т, 1959. С. 85

<sup>44</sup> Корнев А.В. Методологический инструментарий инновационной юриспруденции // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки, 2024. Т. 10 (76). № 1. С. 438-448.

Научные работы отмечают неразрывную связь правового регулирования и государства, которое, как замечает исследователь теоретико-методических проблем законодательства А.Г. Хабибулин, представляет институализированное воплощение власти, осуществляющее в обществе главную регулятивную роль<sup>45</sup>.

Основываясь на позициях исследователей теоретического аспекта правового регулирования, необходимо отметить, что в настоящее время правовое регулирование территориального планирования осуществляет целенаправленное государственное воздействие, направленное на размещение объектов и использование земель, что достигается применением норм права в процессе:

- подготовки предложений по оптимизации состава административно-территориальных единиц страны;
- совершенствования правового содержания полномочий землепользователя, землевладельца и собственника земельных участков;
- разработки предложений по вопросу перераспределения земель между различными уровнями публично-правовой собственности;
- определения потребности в земельных участках для будущего развития сфер государства;
- создания перечня земельных участков для обеспечения социальных потребностей государства;
- оценки социальной, экологической и экономической эффективности использования земельных участков.

Правовое регулирование территориального планирования оказывает непосредственное воздействие на общественные отношения. При этом для нашей страны, как отмечает С.В. Игнатьева, в процессе правового регулирования необходимо, с одной стороны, опираться на имеющийся мировой опыт, а с другой стороны, учитывать особенности традиций и

---

<sup>45</sup> Хабибулин А.Г. Теоретико-методологические проблемы законотворчества в условиях глобализации // Журнал российского права, 2006. № 9 (117). С. 40-45.

культурно-историческое развитие<sup>46</sup>. В связи с этим является справедливой позиция В.Н. Корнева, что даже временность нормативных регуляторов не устраняет их значения, так как они оказывают воздействие на жизнь человека<sup>47</sup>. В теории права правовое воздействие на общественные отношения рассматривается в широком и узком значениях<sup>48</sup>. В широком значении правовое регулирование территориального планирования охватывает формы воздействия государства на общественные отношения, начиная от принятия правовых актов, их применения компетентными органами власти и завершая обеспечением реализации документов территориального планирования.

В ином, более узком значении правовое регулирование территориального планирования представляет собой нормы права, регулирующие данные отношения.

В том и другом значении речь идет о правовом воздействии, поскольку используются средства правового характера, основанные на нормах права.

В связи с предметом исследования необходимо определить сферу правового регулирования территориального планирования. По этому поводу В.В. Лазарев отмечает, что по своему содержанию сфера правового регулирования – это определенный круг общественных отношений, событий, фактов и обстоятельств, нуждающихся в правовом опосредствовании<sup>49</sup>. Применительно к предмету исследования, сфера правового регулирования территориального планирования включает действия государства по планированию и размещению объектов, а также последующему выполнению мероприятий, предусмотренных документами территориального планирования.

---

<sup>46</sup> *Игнатъева С.В.* Концептуальные аспекты государственно-правового регулирования предпринимательской деятельности в России // В сборнике: Право и современная экономика: новые вызовы и перспективы. III научно-практической конференции с международным участием юридического факультета СПб ГЭУ. Под научной редакцией Н.А. Крайновой, 2020. С. 17-23.

<sup>47</sup> *Корнев В.Н.* Теория государства и права как юридическая наука // Государство и право, 2021. № 7. С. 7-21.

<sup>48</sup> *Лазарев В.В.* Проблемы в праве. Казань, 1969. С. 72.

<sup>49</sup> Там же. С. 73.

Исследуя территориальное планирование с точки зрения теории правового регулирования, необходимо отметить его составляющие: правовые средства, методы, стадии, механизм.

К правовым средствам, представляющим собой приемы и способы, направленные на достижение целей правового регулирования<sup>50</sup> в процессе территориального планирования, следует отнести:

- нормы права, регулирующие вопросы территориального планирования;
- субъективные и юридические обязанности, возникающие у собственников и пользователей недвижимого имущества в процессе реализации документов территориального планирования;
- акты реализации, утвержденные документы территориального планирования различного уровня;
- правоприменительные акты (административные и судебные решения), издаваемые при переводе и изъятии земельных участков, установлении зон с особым режимом использования территории.

Методами правового регулирования территориального планирования являются:

- диспозитивный, который используется в документах территориального планирования до момента принятия правоприменительных актов;
- императивный, который возникает при наличии правоприменительных актов.

К стадиям правового регулирования территориального планирования автор относит:

- нормотворчество, которое реализуется посредством издания правовых актов, регулирующих территориальное планирование;

---

<sup>50</sup> Пашенцев Д.А., Ситдикова Л.Б. Правовые средства реализации национальных целей Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) // Российская юстиция, 2019. № 8. С. 2 – 4.

– юридический факт, который связан с применением нормы права в территориальном планировании;

– реализацию права, которая выполняется утверждением документов территориального планирования и изданием в рамках их реализации административных и судебных решений.

Механизм правового регулирования территориального планирования определяется как совокупность правовых средств, применяемых при планировании размещения объектов и использовании земельных участков.

Тексты правовых актов, регулирующих размещение объектов, сочетаются с дефиницией «документы», без ссылки на их отнесение к правовым либо неправовым актам. Поэтому документы, как и акты, должны определяться как правовые либо неправовые (например, бытовые, исторические, прочие).

Правовые акты, в общем понимании, обладают несколькими признаками.

Во-первых, выражаются в письменной форме. Обращает на себя внимание выражение таких актов в конклюдентной (действия лица, показывающие желание вступить в правоотношения) и устной форме<sup>51</sup>, однако документы территориального планирования в данных формах не используются.

Во-вторых, они фиксируют правовую волю, исходящую от государства, через компетентные органы, что характерно для документов территориального планирования.

В-третьих, они содержат составляющие правовой системы (нормы права, правовые принципы, юридические термины, юридическую технику, акты реализации права).

В-четвертых, документы предполагают непрерывное либо многоразовое применение, что совпадает со сроком использования и

---

<sup>51</sup> Долотова Д.В. Техника и технология правовых актов: на примере правовых актов, издаваемых в уголовно-исполнительной системе: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Долотова Дарья Валерьевна Владимир, 2012. – 26 с.

руководства материалами территориального планирования. Так, документы по территориальному планированию муниципального уровня подлежат разработке и утверждению сроком не менее чем на двадцать лет, а необходимость актуализации документов территориального планирования, независимо от их уровня, установлена не реже одного раза в десять лет.

Содержание документов территориального планирования формируется государством, субъектами или муниципальными образованиями, при утверждении которых компетентным органом они приобретают характер правовых актов.

Следовательно, документы территориального планирования направлены на отражение правовой политики государства, являющейся основой для его всестороннего развития. Легитимность таких документов позволяет их квалифицировать в качестве правовых актов. Они являются особыми правовыми актами (нетипичными), содержащими элементы различной правовой природы. К подобному пониманию в рамках общего исследования актов стратегического планирования приходит Д.Р. Мамяшева<sup>52</sup>.

Исследуя понятие правового регулирования территориального планирования как правовой категории, необходимо обратить внимание на дефиницию «объекты обороны и безопасности». Законодательное применение данной дефиниции без раскрытия его содержания осуществляется фрагментарно: в нормах Градостроительного кодекса Российской Федерации в части градостроительной деятельности<sup>53</sup> и нормах Земельного кодекса Российской Федерации в части резервирования и изъятия земельных участков на основании документов территориального планирования<sup>54</sup>. При этом профильное федеральное законодательство,

---

<sup>52</sup> Мамяшева Акты стратегического планирования: теоретико-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук: 5.1.1 / Мамяшева Диана Рафисовна. Москва, 2023. – С. 74.

<sup>53</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 января 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 1 (часть I). Ст. 8.

<sup>54</sup> Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 53 (Часть I). Ст. 8548.

регулирующее вопросы обороны и безопасности страны<sup>55</sup>, безопасного функционирования объектов, необходимых для организации такой обороны и безопасности<sup>56</sup>, не содержит легитимного определения рассматриваемой дефиниции.

Применительно к Росгвардии, выполняющей задачи по обеспечению государственной и общественной безопасности<sup>57</sup>, в отличие от Минобороны России, очевидно, что большинство объектов Росгвардии, функционально направлены на обеспечение внутренней безопасности страны. К таким объектам относятся территории воинских частей и организаций, включая расположенные на них здания, строения и сооружения, а также аэродромы, полигоны, учебные центры и иные используемые для нужд Росгвардии объекты недвижимого имущества и земельные участки.

В связи с данными обстоятельствами под объектами обороны и безопасности, находящимися в ведении Росгвардии и планируемыми к размещению на основании схемы обороны и безопасности страны, следует понимать места постоянной дислокации подразделений, обеспечивающих выполнение возложенных на нее задач (далее – объекты обороны и безопасности страны или объекты). Данные объекты в течение всего времени существования не изменили своего функционального назначения и являются преемниками объектов войск ВЧК-ВОХР-ВНУС-ОГПУ-НКВД-МООП-МВД.

Необходимо отметить, что Росгвардия в мирное и военное время осуществляет охрану важных государственных объектов, перечень которых

---

<sup>55</sup> Об обороне: Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 1 (часть I). Ст. 20; О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 29. Ст. 5304.

<sup>56</sup> Об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 405 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 32. Ст. 5074; Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне: Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 16. Ст. 2214.

<sup>57</sup> Об утверждении Правил размещения военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации, проходящих военную службу по призыву в воинских частях, выполняющих задачи по охране важных государственных объектов, и (или) специальных грузов, и (или) сооружений на коммуникациях: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2017 г. № 1054 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 37. Ст. 5522.

определяется Правительством Российской Федерации. Вместе с тем наличие подразделений Росгвардии на территории важных государственных объектов не порождает правовых оснований отнесения таких объектов к объектам обороны и безопасности страны в связи с нахождением их в ведении иных федеральных органов и государственных корпораций, осуществляющих самостоятельное территориальное планирование.

Территория Российской Федерации может включать административно-территориальные единицы, состоящие из элементов, содержание которых может меняться в зависимости от изменения содержания источников правового регулирования территориальных единиц страны. Ряд ученых, подчеркивая многообразие форм государственного строительства, приходит к выводу о том, что российская федеративная модель является уникальной и не требует территориальных преобразований<sup>58</sup>.

По мнению автора, такие элементы должны являться первичным элементом правового регулирования территориального планирования по размещению объектов. Данное планирование осуществляется на основании отечественного градостроительного законодательства, в соответствии с которым любая территория в рамках территориального планирования относится к территории страны, в том числе присоединенной в ходе проведения СВО.

Для теоретико-правового понимания сущности правового регулирования территориального планирования важным является анализ содержания термина «планирование». Использование планирования по отношению к территории может содержаться в средствах правового регулирования территориального планирования и выражаться в схеме или

---

<sup>58</sup> Малько А.В., Гуляков А.Д., Кроткова Н.В., Саломатин А.Ю. Многообразие форм государственного строительства (Обзор Всероссийской научно-практической конференции «Многосоставные государства: опыт и перспективы развития»), Пензенский государственный университет / А.В. Малько, А.Д. Гуляков, Н.В. Кроткова, А.Ю. Саломатин // Государство и право, 2019. № 12. С. 166–171.

проекте, ином документе, отражающем развитие территории. В общетеоретическом смысле под «планированием» понимают:

- проекцию на будущее время для выполнения поставленных целей при необходимых условиях<sup>59</sup>;

- планирование мероприятий для достижения показателей с учетом существующей обстановки<sup>60</sup>.

Очевидно, что употребляемая в научной среде дефиниция должна показывать определенную часть существующей действительности<sup>61</sup>. Для качественной теоретической характеристики содержания правового регулирования территориального планирования требуется анализ оснований, используемых в практической деятельности.

А.В. Попков определяет территориальное планирование в качестве инструмента, позволяющего обеспечить разностороннее развитие территории, и видит его главную задачу в осуществлении интеграции между транспортной сферой, жилищной, энергетической и промышленной<sup>62</sup>. Такое определение территориального планирования обуславливает распределение функциональных зон, размещение объектов в зависимости от содержания документов территориального планирования.

Иной подход к понятию территориального планирования представляет Е.В. Демидова, сопоставляя его со стратегическим планированием, реализуемым как план развития экономических и социальных сфер определенной административно-территориальной единицы<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> *Владимирова Л.П.* Прогнозирование и планирование в условиях рынка: уч. пособие/Л.П. Владимирова. – М.: Дашков и К., 2000. С. 11.

<sup>60</sup> *Ципес Г.Л., Товб, А.С.* Менеджмент проектов в практике современной компании. – М.: Олимп-Бизнес, 2006. С. 10.

<sup>61</sup> *Керимов Д.А.* Философские проблемы права. Москва: Мысль, 1972. С. 7.

<sup>62</sup> *Попков А.В.* Применение нейронных сетей и искусственного интеллекта для целей территориального планирования/А.В. Попков//Ученые записки: электронный научный журнал, 2013. № 4(28). С. 48-55.

<sup>63</sup> *Демидова Е.В.* Теоретико-правовые аспекты развития стратегического территориального планирования в Российской Федерации / Е.В. Демидова // Академический вестник УралНИИпроект РААСН, 2011. № 3. С. 14-20.

Однако предложенные исследователями подходы в полной мере не отражают его содержания в связи с тем, что не учитывают одну из наиболее важных целей правового регулирования территориального планирования, связанную с обеспечением безопасного существования человека, то есть военную (оборонную) безопасность.

Как утверждают К.С. Харькова, А.Н., Левичев, территориальное планирование представляет собой теорию и практику, направленную на равномерное использование территории и размещение на ней объектов промышленного и производственного назначения, территорию планируемых для использования в интересах населения с учетом экологических, географических, архитектурно-строительных факторов, а также специальную область знаний в отношении метода и методики территориального планирования<sup>64</sup>.

И.И. Гордиенко определяет территориальное планирование как средство правового регулирования баланса между частными и публичными интересами<sup>65</sup>, а Е.А. Савельева рассматривает его соотношение с правилами землепользования и застройки<sup>66</sup>.

Из представленных мнений очевидно, что правовое регулирование территориального планирования с научной точки зрения является более объемным, чем оно изложено в законодательстве. При этом, невзирая на научный подход к содержанию средств правового регулирования территориального планирования, в общих чертах они сводятся к определению и учету явлений, влияющих на развитие территории.

В действующей норме права, являющейся одним из средств правового регулирования размещения объектов, дефиниция «территориальное планирование» характеризуется как деятельность, выполняемая

---

<sup>64</sup> Харькова К.С., Левичев А.Н. Конкретизация сущности территориального планирования в городских округах / К.С. Харькова, А.Н. Левичев // Международный журнал гуманитарных и естественных наук, 2019. № 12-2 (39). С. 180-184.

<sup>65</sup> Гордиенко И.И. Правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06/Гордиенко Ирина Игоревна. Москва, 2010. 25 с.

<sup>66</sup> Савельева Е.А. Правовое регулирование зонирования территорий: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Савельева Евгения Александровна. Москва, 2015. – 26 с.

непосредственно в отношении объектов, планируемых к размещению, в связи с чем законодательное содержание не отражает данных о наличии уже имеющихся объектов, расположенных на планируемой территории<sup>67</sup>. Необходимо обратить внимание и на то, что отсутствие с 2011 года в указанной норме дефиниции «зона с особыми условиями использования территории» привело к исключению таких зон и из материалов территориального планирования<sup>68</sup>. Данное обстоятельство, по мнению автора, негативно влияет на правовое регулирование и снижает императивную роль средств правового регулирования территориального планирования, придавая им черты, характерные для метода диспозитивного правового регулирования.

На актуальность названной проблемы указывают М.Е. Бабич<sup>69</sup>, Н.Г. Нарышева<sup>70</sup>, отмечая необходимость возврата в качестве основных средств правового регулирования обязательного отображения границ зон с особыми условиями использования территорий непосредственно в схемах территориального планирования, а не только из их текстовых характеристик.

Возвращаясь к теории правового регулирования территориального планирования на основе различных подходов к его пониманию, обращает на себя внимание подход В.В. Гречко. Он рассматривает содержание территориального планирования, используя индикативный подход, под которым подразумевает процесс создания показателей, определяющих развитие региона<sup>71</sup>. При индикативном подходе правовое регулирование территориального планирования является одним из элементов деятельности

---

<sup>67</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 января 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 1 (часть I). Ст. 8.

<sup>68</sup> Землякова Г.Л. Некоторые проблемы правового регулирования территориального планирования / Землякова, Г.Л. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс», 2011.

<sup>69</sup> Бабич М.Е. Эколого-правовой режим курортов федерального значения: дисс... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Бабич Марины Евгеньевны. Москва, 2020. С. 85.

<sup>70</sup> Нарышева Н.Г. Юридическое значение документов территориального планирования / Экологическое право, 2017. № 5. С. 7-12.

<sup>71</sup> Гречко В.В. Правовое регулирование предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности: дисс... канд. юрид. наук: специальность: 12.00.06/Гречко Владислава Владимировича. Москва, 2012. С. 85.

органов власти по установлению правил использования земельных участков. К подобному пониманию приходит И.И. Гордиенко, по мнению которой территориальное планирование во взаимосвязи с градостроительным зонированием должно привести к постепенному переходу от неурегулированного способа образования и выделения земельных участков под строительство объектов капитального строительства к способу планирования, основанному на юридических институтах<sup>72</sup>.

Рассматривая содержание правового регулирования территориального планирования с точки зрения индикативного подхода при использовании земельных участков, становится очевидным преобладание норм земельного законодательства по отношению к градостроительным. По этому основанию представляется нелогичным нахождение норм, регулирующих планирование использования земельных участков в градостроительном законодательстве. Схожая позиция в вопросе принадлежности территориального планирования к нормам земельного законодательства имеется у Д.Г. Лебедева. Он отмечает, что по своему предмету территориальное планирование относится к институту земельного права<sup>73</sup>. Е.С. Киевская приходит к выводу, что в большинстве зарубежных государств территориальное планирование является главным средством осуществления земельной политики<sup>74</sup>. Дополнительно к этому А.А. Минаева связывает возникновение и прекращение земельных участков с реализацией земельных отношений посредством территориального планирования<sup>75</sup>.

В.В. Козлов, В.М. Хромешкин высказываются о территориальном планировании как о понятии, синонимичном понятию районная планировка.

---

<sup>72</sup> Гордиенко И.И. Правовое регулирование предоставления земельных участков: специальность: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Гордиенко Ирины Игоревны. Москва, 2010. 208 с.

<sup>73</sup> Лебедев Д.Г. Правовое регулирование территориального планирования использования земель городов в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Лебедев Денис Георгиевич. Москва, 2007. – 29 с.

<sup>74</sup> Киевская Е.С. Территориальное планирование и землеустройство стран Европы: автореф. дисс. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 / Киевская Елена Сергеевна. Москва, 2006. 28 с.

<sup>75</sup> Минаева А.А. Земельный участок как объект земельных правоотношений: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Минаева Анна Александровна. Москва, 2007. – 26 с.

По их мнению, цель территориального планирования является аналогичной цели районной планировки и связана с разносторонним обустройством проектируемого района, рациональным размещением объектов производства, улучшением показателей условий отдыха и труда, эффективности использования ресурсов, организации производства, а также обеспечением безопасности окружающей среды.<sup>76</sup>

С.Ф. Жилкин рассматривает планирование в качестве средства, направленного на улучшение территории за счет взаимодействия органов власти в ходе перераспределения финансовых денежных средств, реализации мер по административному управлению<sup>77</sup>, а А.А. Васильев определяет в качестве работы органов власти, направленной на подготовку правовых актов, регулирующих территориальное планирование<sup>78</sup>.

При таком понимании территориального планирования учитываются, по мнению автора, только средства правового регулирования территориального планирования сфер административных, государственных интересов, и не принимаются во внимание средства, регулирующие интересы частных лиц, к которым относятся землевладельцы и правообладатели большого объема земельных участков и расположенных на них объектов.

Необходимо отметить, что средства правового регулирования территориального планирования содержат административную процедуру по установлению функциональных зон, которая затрагивает интересы физических и юридических лиц, являющихся собственниками недвижимого имущества, и при данных обстоятельствах их законные интересы не должны быть нарушены.

Отдельные средства правового регулирования, содержащиеся в действующем законодательстве, указывают, что лица, имеющие законную

---

<sup>76</sup> Козлов В.В., Хромешкин В.М. Отдых в районной планировке / В.В. Козлов, В.М. Хромешкин // Вестник Иркутского государственного технического университета, 2015. № 10 (105). С. 139-144.

<sup>77</sup> Жилкин С.Ф. Совершенствование стратегического планирования развития города: авторефер. дисс... док. эконом. наук: 08.00.05 / Жилкин Сергей Федорович. Москва, 2007. 45 с.

<sup>78</sup> Васильев А.А. Словарь понятий и терминов муниципального управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // [http://vasilievaa.narod.ru/mu/term\\_mu/tm\\_t.ptm](http://vasilievaa.narod.ru/mu/term_mu/tm_t.ptm).

заинтересованность в процессе территориального планирования, обладают правом высказывать свои предложения в заявительном порядке при условии пересечения публичных интересов с частными интересами<sup>79</sup>. Данные нормы направлены на необходимость соблюдения интересов всех лиц, недвижимое имущество которых находится на планируемой территории.

Вместе с тем существует другой подход, соотносящий понятие «территориальное планирование» с пространственной планировкой, которая предполагает создание в национальных масштабах определенного правового пространства размещения и развития муниципальных образований, отраслевой структуры экономики, эффективного природопользования, а также инженерного, энергетического, транспортного обеспечения<sup>80</sup>. Подобный подход позволяет рассматривать средства правового регулирования территориального планирования в качестве эффективного инструмента социально-экономического развития посредством последовательного преобразования пространственной организации и структуры экономики страны.

Реализация средств правового регулирования территориального планирования требует исследования актов, регулирующих такое планирование. В российском законодательстве имеются правовые акты декларативного характера, которые не содержат императивных норм в их общем понимании. Данные акты включают в себя нормы, формирующие установки, задачи, принципы, область проблемных вопросов, главные направления действий для реализации их в будущем, которые можно рассматривать в качестве концептуальных и доктринальных документов<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Ст. 11, 15, 20, 24 Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 января 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 1 (часть I). Ст. 8.

<sup>80</sup> Митягин С.Д. Экономика биосферы и градостроительство/С.Д. Митягин // Биосфера, 2011. Т. 3. № 2. С. 264-274.

<sup>81</sup> Ирошников Д.В., Нестеров, С.В. Понятие и классификация концептуальных и доктринальных документов Российской Федерации/ Д.В. Ирошников, С.В. Нестеров // Правовая инициатива, 2013. № 7. С. 7.

И.Н. Маланыч определяет эти акты стратегическими нормативными<sup>82</sup>, а А.А. Федорченко – актами, имеющими программно-директивный характер<sup>83</sup>. Подобные акты являются основанием для принятия нормативных правовых актов, содержащих конкретные нормы в регулируемых областях.

В теории правового регулирования территориального планирования можно условно выделить три подхода, используемых в отношении содержания актов, с учетом которых выполняются подготовка и утверждение документов территориального планирования.

Сторонники первого подхода считают, что акты имеют специальный нормативно-правовой характер и относятся к источникам права<sup>84</sup>.

Второй подход связан с тем, что акты не имеют правовых норм, не приводят к образованию, изменению и прекращению правоотношений, а нацелены на выполнение государственной воли и являются по содержанию доктринальными<sup>85</sup>.

Третий подход можно определить, как смешанный, то есть акты не содержат норм права и не относятся к источникам права, но при этом имеют нормы-цели, нормы-задачи, нормы-этапы, в результате чего их целесообразно отнести к группе специальных правовых актов<sup>86</sup>.

Несмотря на наличие различных подходов, правовые акты, являющиеся в первую очередь источником разработки документов в области территориального планирования федерального уровня<sup>87</sup>, относятся, по

---

<sup>82</sup> Маланыч И.Н. Понятие стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России / И.Н. Маланыч // Юридические записки: сборник научных трудов. Вып. 22. Воронежского государственного университета. – Воронеж, 2009. С. 117-130.

<sup>83</sup> Федорченко А.А. Концептуальное право: источник стратегического правового регулирования/А.А. Федорченко // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата, 2016. № 3. С. 37-43.

<sup>84</sup> Кутузова Н.С. О роли нормативно-правовых актов программного характера // Российская юстиция, 2016 № 5. С. 9-11.

<sup>85</sup> Мадаев Е.О. Место и роль правовой доктрины в правовой системе Российской Федерации / Е.О. Мадаев // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 2-2. С. 193-197.

<sup>86</sup> Мушинский М.А. Стратегия, концепция, доктрина в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом/М.А. Мушинский // Юридическая техника, 2005. № 9. С. 491-492.

<sup>87</sup> О порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 23 марта 2008 г. № 198 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 43. Ст. 7429.

мнению автора, к нетипичным правовым актам. В качестве наиболее значимых из них можно назвать:

- Указ Президента Российской Федерации, регламентирующий вопросы стратегии национальной безопасности Российской Федерации<sup>88</sup> и позволяющий реализовать идейно-ценностные подходы, обозначенные в Конституции Российской Федерации<sup>89</sup>;

- Указ Президента Российской Федерации, регламентирующий вопросы стратегии экономической безопасности Российской Федерации<sup>90</sup>;

- Указ Президента Российской Федерации, регламентирующий вопросы стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года<sup>91</sup>;

- Указ Президента Российской Федерации, регламентирующий вопросы стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>92</sup>.

Следует отметить, что основанием для принятия названных актов является Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>93</sup>. А.В. Малько справедливо замечает, что приведенный правовой акт включает ориентиры, обязательные для улучшения всех составляющих правовой общественной системы, также всех её участников<sup>94</sup>. По мнению А.В. Габова, документы

---

<sup>88</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27. Ст. 5351.

<sup>89</sup> Политико-правовое управление и угрозы суверенитету государства: монография / М.Ю. Гутман, С.И. Захарцев, Н.В. Зорин [и др.]; под общ. ред. д-ра юрид. наук., проф. В.П. Сальникова. – 2-е изд., испр. и доп. Москва: ИНФРА-М, 2025. С. 308.

<sup>90</sup> О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 2017 г. № 208 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.

<sup>91</sup> О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 12. Ст. 2546.

<sup>92</sup> О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 4. Ст. 504.

<sup>93</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 29 (Часть III). Ст. 4106.

<sup>94</sup> Малько А.В. Правовая политика государства как важнейшее направление юриспруденции // Сборник: Юриспруденция как интегративный феномен современного российского общества и государства.

стратегического планирования в области безопасности должны создавать политико-правовую основу государства в отношении обороны и безопасности страны<sup>95</sup>.

При этом остаются неисследованными с позиции их теоретико-правового содержания отдельные средства правового регулирования (правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления), утверждающие документы территориального планирования, которые отечественные ученые Е.М. Бутаева<sup>96</sup>, С.А. Тегенцев<sup>97</sup>, Е.А. Белокрылова и П.В. Мунтяну<sup>98</sup> относят к правовым актам.

Анализ теоретико-правовой характеристики содержания правового регулирования территориального планирования позволяет заключить, что планирование в первую очередь осуществляется на основании и с учетом принятых управленческих решений, использующих диспозитивный, а при необходимости и императивный метод правового регулирования. Такие решения можно разделить на три уровня: федеральный, региональный и местный, причем каждый из этих уровней обязан следовать интересам вышестоящего и учитывать их.

К федеральному уровню относятся документы отраслевого стратегического планирования, концептуальные и доктринальные документы, положения, предусматривающие развитие социально-экономической, пространственной сферы государства, национальные

---

Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию Юридического института НИУ «БелГУ». 2018. С. 22-28.

<sup>95</sup> *Габов А.В.* Вопросы науки и технологий в предмете военного права // *Право в Вооруженных Силах - Военно-правовое обозрение*, 2021. № 7 (288). С. 3-14.

<sup>96</sup> *Бутаева Е.М.* Административно-правовая организация механизма управления в сфере градостроительства: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14/Бутаевой Елены Михайловны. Хабаровск. 2010. С. 43-45.

<sup>97</sup> *Тегенцев С.А.* Совершенствование муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Тегенцева Семена Александрович. Тюмень, 2011. С. 77.

<sup>98</sup> *Белокрылова, Е.А., Мунтяну П.В.* Особенности правового закрепления информации о санаторно-защитных зонах в Российской Федерации: вопросы правоприменения / Е.А. Белокрылова, П.В. Мунтяну // *Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право»*, 2018. № 5. С. 703-716.

проекты, межгосударственные (государственные) программы, инвестиционные программы субъектов естественных монополий, решений органов федеральной власти, главных распорядителей средств федерального бюджета, сведения, указанные в федеральной государственной информационной системе территориального планирования (далее – ФГИС ТП).

Региональный уровень включает стратегии и программы по развитию сфер субъектов государства, отдельные решения органов власти, главных распорядителей средств бюджета соответствующего субъекта, сведения, имеющиеся во ФГИС ТП.

Уровень местного самоуправления включает совокупность интересов государства, его субъектов, муниципальных образований, положений развития социально-экономической сферы муниципальных образований, стратегии пространственного развития государства, его программ и национальных проектов, государственных программ субъектов государства, муниципальных образований, организаций коммунального комплекса, решения органов власти муниципальных образований, других главных распорядителей средств бюджетной системы, которыми планируется размещение объектов местного значения, сведений, содержащихся во ФГИС ТП.

Исследования территориального планирования подтверждают позицию автора, что указанное планирование выступает промежуточным этапом в процессе реализации властных, управленческих решений приведенных выше актов, а также актов, направленных на выполнение документов территориального планирования (выделение из бюджетов различных уровней необходимых денежных средств, установление зон с особыми условиями использования территории, перевод земельных участков из одной категории в другую, изъятие земельных участков).

Поэтому целью правового регулирования территориального планирования следует считать подготовку документа, обязательного для всех

заинтересованных лиц. Сущность такого регулирования заключается в подготовке оптимального плана действий для решения задач, поставленных в концептуальных и доктринальных актах.

При подходе, основанном на нормах права, правовое регулирование территориального планирования представляет планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения.

Исходя из анализа теоретико-правовой характеристики правового регулирования территориального планирования, его составляющих «территория» и «планирование», необходимо подчеркнуть, что определение, изложенное в нормах права, не отражает всей полноты его содержания как инструмента государственного управления территорией Российской Федерации и требует доработки.

Исследовав точки зрения в отношении территориального планирования, связанные с содержанием его правовой природы и средствами правового регулирования, диссертант делает вывод о целесообразности обособления территориального планирования в самостоятельный институт права «институт территориального планирования», относящийся к отрасли земельного права. Нормы права, объединенные в таком институте, будут направлены на регулирование «сегмента определённого вида однородных общественных отношений»<sup>99</sup>.

Кроме того, отечественными учеными не в полной мере раскрыты актуальность и содержание правового регулирования территориального планирования как механизма обеспечения обороны страны и безопасности государства, которое, по мнению автора, является одной из первостепенных задач в условиях проведения СВО. Правовое регулирование территориального планирования объектов обороны и безопасности позволяет

---

<sup>99</sup> Арзамасов Ю.Г. Институт права // Общенациональный интерактивный энциклопедический портал «Знания», 2022. № 7. Текст: электронный.

эффективно и своевременно размещать такие объекты на территории России с учетом складывающихся условий международной и внутрисполитической обстановки. Малоизученность такого регулирования требует исследования генезиса отечественного законодательства, регулирующего данную сферу.

Как справедливо отмечает Ю.Л. Корабельникова, механизм обеспечения безопасности должен реализовываться с учетом двух составляющих: научной и законодательной<sup>100</sup>. В связи с этим для глубокого исследования правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности необходимо изучение его исторических предпосылок, распорядительных актов органов власти, документов, разработанных Госпланом СССР.

В настоящее время повышение интенсивности правотворчества и увеличение количества норм права, являющихся средством правового регулирования размещения объектов, сопровождается повышенным интересом к его теории, что подтверждается многообразием подходов к пониманию содержания территориального планирования и сфере его применения.

Исследование категории «правовое регулирование» дает возможность глубже понять содержание включенных в него элементов. В теории права всесторонне исследованы практически все элементы механизма правового регулирования<sup>101</sup>. П.И. Стучка одним из первых сформулировал понятие правового регулирования как воздействия, направленного на общественные отношения за счет издаваемых норм права<sup>102</sup>. Такое положение с учетом исторических процессов со временем было неоднозначно воспринято некоторыми учеными. Например, М.А. Аржанов считал, что правовое

---

<sup>100</sup> Корабельникова Ю.Л. Понятие и структура публично-правового механизма обеспечения безопасности в городе // Труды Академии управления МВД России, 2024. № 9-1. С. 16-29.

<sup>101</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве (теоретико-информационный аспект): дис. ... док. юрид. наук: 12.00.01 / Малько Александр Васильевич. Саратов, 1995. С. 26-33; Матузов Н.И. Теоретические проблемы субъективного права: специальность: 12.00.01. дисс. ... док. юрид. наук: / Матузов Николай Игнатьевич. Харьков, 1973. С. 56-77.

<sup>102</sup> Стучка П.И. Революционная роль советского права. Москва, 1934. С. 86.

регулирование носит идеалистический характер, и предлагал заменить его правовым обеспечением<sup>103</sup>.

Правовое регулирование невозможно представить отдельно от реализации норм права. А.В. Корнев, рассматривая правовое регулирование во взаимосвязи с инновацией, приходит к выводу о необходимости «выстроения» такого регулирования для выполнения стратегических задач<sup>104</sup>. С точки зрения Ю.Г. Арзамасова правовое регулирование является составной частью правового воздействия, имеющей при этом отличие в объекте своего влияния, которое направлено на фактические отношения в социуме<sup>105</sup>. В.М. Горшенев отмечал, что с помощью правового регулирования устанавливается процесс реализации прав и юридических обязанностей субъектов, участвующих в общественных отношениях<sup>106</sup>. А.С. Пиголкин дает более широкое определение правового регулирования, полагая, что оно представляет собой все формы воздействия норм права на общественную жизнь<sup>107</sup>. Другими словами, правовое регулирование – процесс реализации норм права, а применительно к теме исследования – норм в сфере территориального планирования.

По мнению К.В. Шундикова, главным значением правового регулирования является его призвание выполнить поставленные законодателем задачи и гарантировать достижение запланированных в праве результатов<sup>108</sup>.

Достижение запланированного результата в процессе правового регулирования территориального планирования в настоящее время

---

<sup>103</sup> Аржанов М.А. Предмет и метод правового регулирования в связи с вопросом о системе советского права / М.А. Аржанов // Советское государство и право, 1940. № 8. С. 12-28.

<sup>104</sup> Корнев А.В. Правовое регулирование в свете традиций и инноваций // *European and Asian Law Review*, 2024. Т. 7. № 3. С. 59-70.

<sup>105</sup> Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография / Ю.Г. Арзамасов. Москва: Юрлитинформ, 2013. С. 13.

<sup>106</sup> Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. Москва, 1972. С. 20.

<sup>107</sup> Пиголкин А.С. Формы реализации норм общенародного права // Советское государство и право, 1963. № 6 С.26-36.

<sup>108</sup> Шундиков К.В. Механизм правового регулирования: учебное пособие / К.В. Шундиков // Саратов, 2001. С. 55.

осуществляется посредством применения норм права, содержащихся в: Градостроительном кодексе РФ, Земельном кодексе РФ, Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Федеральном законе от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» и иных законах и подзаконных правовых актах.

Таким образом, территориальное планирование с точки зрения правового регулирования представляет собой систему правоотношений, регулирующих землеустроительную, градостроительную деятельность, направленную также на объекты обороны и безопасности страны. Такие правоотношения по аналогии с теорией познания права, сформулированной С.И. Захарцевым и В.П. Сальниковым<sup>109</sup>, заключающейся в комплексной и системной оценке содержания права, носят компрехендный характер. Развитие отношений в области государственного планирования предопределяет их качественное правовое регулирование.

Проблемы совершенствования правового регулирования территориального планирования являются не только практической необходимостью, но также и представляют теоретический интерес с учетом имеющегося советского опыта, в первую очередь, к процессу размещения объектов обороны и безопасности.

## **1.2. Становление советского законодательства, регулировавшего территориальное планирование объектов обороны и безопасности СССР в 1917 – 1945 гг.**

В постреволюционной России, а в последующем и в СССР признаки правового регулирования территориального планирования содержались в

---

<sup>109</sup> Захарцев С.И., Сальников В.П. Современные подходы к познанию права и творчество О.Э. Лейста // Ценность права (к 100-летию со дня рождения О.Э. Лейста): монография / отв. ред. Е.А. Фролова. – М.: Проспект, 2025. – С. 73-80; Захарцев С.И., Сальников В.П. Компрехендная теория познания права // Мониторинг правоприменения, 2019. № 4(33). 4.13; Захарцев С.И., Сальников В.П. Компрехендная теория познания права как инновационный подход познания права // Юридическая наук, 2021. № 15. С. 166-174

общегосударственном документе под названием «Государственный план электрификации России» (далее – ГОЭЛРО).

Еще в период борьбы за победу Советской власти В.И. Ленин указывал на необходимость планового распределения имеющихся в стране материальных ресурсов. Тогда же им была выдвинута идея о необходимости немедленной организации работы по составлению перспективного плана (на 10 – 15 лет вперед) восстановления и развития страны. Ленинская идея воплотилась в создании специальной комиссии, задачей которой было планирование развития страны<sup>110</sup>.

Советом Народных Комиссаров в феврале 1921 года принимается Положение о Государственной Общеплановой комиссии при Совете Труда и Оборона<sup>111</sup> с целью разработки общегосударственного плана, а 17 марта 1921 года издается декрет Совнаркома «О плановых комиссиях», в котором была определена структура плановых органов<sup>112</sup>.

Это событие имело для развития правового регулирования территориального планирования в нашей стране особое значение, поскольку в Госплане была создана специальная секция районирования, в последующем – отдел территориального планирования и размещения производственных сил. Одновременно с этим, в данный период отсутствовали правовые акты, определяющие понятие территориального планирования в буквальном его содержании<sup>113</sup>.

План ГОЭЛРО содержал важные теоретико-методологические предпосылки правового регулирования территориального планирования, заложившие фундамент восстановления и развития народного хозяйства. Он

---

<sup>110</sup> Калашникова Т.М. 50 лет Госплана СССР и территориальное планирование в Советском Союзе/Т.М. Калашникова // Вестник Московского университета, 1971. № 3. С. 12-18.

<sup>111</sup> Положение о Государственной Общеплановой Комиссии: Декрет Советом Народных Комиссаров от 22 февраля 1921 г. № 106 // Режим доступа: <https://istmat.org/node/45925>. (Утратил силу).

<sup>112</sup> О плановых комиссиях: Декрет Совета Народных Комиссаров от 17 марта 1921 года // Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 38. Ст. 203. (Утратил силу).

<sup>113</sup> См. Рожнов С.Н. Отдельные организационно-правовые вопросы территориального планирования объектов государственного значения в социалистических странах.

был представлен VIII Всероссийскому съезду Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов в декабре 1920 года.

Реализовывать план было поручено сначала комиссии ГОЭЛРО, а в последствии Государственной общеплановой комиссии при Совете труда и обороны РСФСР (далее – Госплан) во главе с соратником В.И. Ленина Г.М. Кржижановским

План ГОЭЛРО, утвержденный председателем Совета Народных Комиссаров РСФСР Лениным В.И., составлялся по территориальному признаку, то есть по восьми крупным районам России: Центрально-Промышленному, Приволжскому, Западно-Сибирскому, Уральскому, Северному, Донецко-Южному, Кавказскому, Туркестанскому. Он представлял собой первый план, рассчитанный на перспективное развитие народного хозяйства и заложивший основы планового развития экономики<sup>114</sup>.

Гарантом результативности плана ГОЭЛРО было его методологическое обоснование районного построения. Как отмечалось в советской литературе, отражавшей научное содержание данного вопроса. Самостоятельные элементы народного хозяйства и его отрасли не относятся к определенным показателям. Их значение меняется при различном сочетании этих элементов и отраслей. Потому целесообразно исследовать планирование народного хозяйства в его целом, а не отдельные его части.

План ГОЭЛРО стал первым документом, содержащим баланс увязки строительства объектов, вырабатывавших электроэнергию с объектами, её потреблявшими, в том числе с объектами военного назначения.

Как отмечают Л.Л. Грищенко и Ю.Л. Корабельникова, план ГОЭЛРО являлся важным фактором в развитии (индустриализации) всех отраслей страны<sup>115</sup>, а разработанная в СССР система документов территориального и отраслевого планирования представляла собой уникальный опыт,

<sup>114</sup> Клеандрова В.М., Мулукаев Р.С. История государства и права России. Москва: Проспект, 2009. С. 323.

<sup>115</sup> Грищенко Л.Л., Корабельникова Ю.Л. Историко-правовые аспекты правоохранительной деятельности (на примере малых городов России в советский период) // Вопросы истории, 2021. № 11-2. С. 236-247.

признанный как в Советском Союзе, так и иных государствах<sup>116</sup>. В СССР была создана такая система общегосударственного планирования, включающая в себя работу всех субъектов управления государством, в которой планы всех уровней приобретали силу закона. Правовое регулирование территориального планирования было направлено на скорейшее, равномерное развитие производственных сил в общегосударственном масштабе и обеспечение обороны и безопасности страны с попыткой тотального контроля всей системы планирования.

Рассматривая план ГОЭЛРО как средство правового регулирования территориального планирования советского периода, следует отметить, что еще в дореволюционной России имелся правовой акт, подготовленный Министерством путей сообщения с участием министерств внутренних дел, государственного имущества, а также министерств военного и морского. Этим документом было «Урочное Положение для строительных работ», выполнявшее роль правового регулятора строительства объектов гражданского и военного назначения с делением территории России по климатическим условиям и долготе дня на три полосы: «северную, в которой заключаются все места, лежащие от северных пределов Империи до 56 градуса широты; среднюю, занимающую пространство от 56 до 51 градуса широты, и южную, находящуюся между 51 градусом широты и южными границами России»<sup>117</sup>. В Положении устанавливался порядок привлечения войск для выполнения работ, не требующих особого навыка, и отмечалось, что указанный порядок должен служить руководством войскам до издания особого положения о производстве ими работ.

---

<sup>116</sup> Смирнов О.О. Азбука стратегического планирования: концептуальные основы разработки генеральной схемы размещения и развития производительных сил СССР и Стратегии пространственного развития Российской Федерации / О.О. Смирнов // Путь науки, 2014. № 7 (7). С. 50-53.

<sup>117</sup> Урочное Положение для строительных работ, высочайше утвержденное 17 апреля 1869 года // Полное собрание законов 1869 г. № 46968. 1869. С. 1.

Территориальное деление России на три полосы для осуществления строительных работ было подтверждено позднее в «Своде измененных и дополненных параграфов Положения для строительных работ»<sup>118</sup>.

Указанные акты явились важной частью правовой базы, создавая предпосылки правового регулирования территориального планирования советского периода, и просуществовали без значительной переработки до середины 50-х годов XX века. При этом в 1947 году Советом Министров СССР было принято решение переработать и объединить все существовавшие в стране правовые акты, регулировавшие строительство в единый общеобязательный документ в виде «Урочного Положения для строительства». К его подготовке планировалось привлечь около 150 научно-исследовательских, проектных организаций и более 1000 специалистов, а уполномоченным от Министерства Вооруженных Сил был назначен заместитель начальника Главного строительного управления Вооруженных Сил генерал-майор технических войск С.Г. Шапиро<sup>119</sup>.

Задачей представителей Министерства Вооруженных Сил кроме участия в составлении нового Урочного Положения по строительству был учет в нем специфики размещения объектов обороны и безопасности общевойскового назначения. Результатом совместной работы в 1952 году явился проект Урочного Положения для строительства, состоявший из пяти частей. Наиболее близкой по своему содержанию к вопросам правового регулирования территориального планирования была третья часть «Нормы строительного проектирования», в которой указывалось, что проекты планировки населенных мест должны составляться на основе целесообразного взаимного размещения основных районов, создавать наиболее благоприятные санитарно-гигиенические условия жизни населения,

---

<sup>118</sup> Свод измененных и дополненных параграфов Урочного Положения для строительных работ, высочайше утвержденное 7 февраля 1914 года. С.1. // Первое Собрание узаконений и распоряжений Правительства за 1914 год.

<sup>119</sup> Урочное Положение/Военно-строительный бюллетень, 1947. № 1. С. 41 – 44.

а также необходимые условия для размещения промышленности и транспорта.

Актуальной была проблема разработки различных вариантов достижения заданных целей в планировании. Такая проблема получила теоретическое исследование и обоснование в предложенном Г.М. Кржижановским методе, предусматривающем одновременную подготовку двух (минимального и максимального) хозяйственных рядов в процессе пятилетнего планирования развития страны<sup>120</sup>. Минимальный хозяйственный ряд назывался так потому, что устанавливал минимальное количество показателей и возможностей в развитии страны. Непосредственное приближение к показателям, установленным в минимальном ряде, указывало на вероятную опасность и нестабильность в развитии страны. Максимальный же хозяйственный ряд рассчитывался с учетом благоприятных факторов развития страны. Сущность планирования на основе двух хозяйственных рядов заключалась в достижении средних показателей<sup>121</sup>.

При этом Г.М. Кржижановский предостерегал, что усилия, направленные на реализацию такого пятилетнего плана, не должны принимать чрезмерную форму перенапряжения, способную привести к сбою в работе и болезненным явлениям в народном хозяйстве. Метод двухвариантной разработки пятилетнего плана в дальнейшем не нашел своего развития. Между тем такой подход позволял бы определять диапазон колебаний проектируемых государственных мероприятий с учетом различных факторов, в том числе связанных с внешней и внутренней безопасностью государства.

Октябрьская революция 1917 года, изменившая государственное устройство страны, коренным образом реорганизовала структуру

---

<sup>120</sup> Кржижановский Г. М. К построению перспективной пятилетки // Каким быть плану: дискуссии 20-х годов. Л.: Лениздат, 1989. 224 с.

<sup>121</sup> Корицкий Э.Б. Каким быть плану: дискуссия 20-х годов: статьи и современный комментарий/ Э.Б. Корицкий. Л.: Лениздат, 1989. С. 16-17.

вооруженных формирований, призванных решать задачи по обеспечению стабильного развития и внутренней безопасности. В.И. Ленин отмечал, что всякая революция лишь тогда чего-либо стоит, если она умеет защищаться. Требуется приложить немалые усилия к удержанию власти, для чего необходимо сформировать силовую структуру, отвечающую за внутреннюю безопасность страны<sup>122</sup>. Аналогичную мысль выражал Ф. Энгельс еще в 1851 году. Он писал, что вооруженные силы состоят из двух частей, пролетарской гвардии в городах, крестьянской гвардии в сельских местностях для обеспечения внутренней службы и регулярной армии против противника<sup>123</sup>.

Ленинские требования были реализованы посредством создания в 1918 году Корпуса войск ВЧК, Войск внутренней охраны Республики и их преемников, а также размещением на территории страны объектов обороны и безопасности, в которых дислоцировались указанные войска.

Как отмечает В.П. Сальников, особое внимание В.И. Ленин обращал на деятельность правоохранительных органов, что вполне закономерно, так как, осуществляя охрану правопорядка, они должны были в первую очередь соблюдать законность<sup>124</sup>, что, по мнению автора, вызывало потребность четкой правовой регламентации действий по размещению объектов войск правопорядка.

Право ВЧК иметь вооруженные отряды было закреплено Положением о Корпусе войск ВЧК 1918 года<sup>125</sup>, в соответствии с которым на территории военных округов были сформированы 35 батальонов<sup>126</sup>. В целях устойчивого управления войсками территория страны в 1919 году была разделена на 13 секторов. Объекты войск внутренней охраны Республики располагались в Московском, Курском, Петроградском, Нижегородском, Саратовском,

---

<sup>122</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 37. С. 122.

<sup>123</sup> К. Маркс Ф. Энгельс Сочинения. Т. 7. 1956. С. 518.

<sup>124</sup> Сальников В.П. Правовая культура и поведение советских граждан: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сальников Виктор Петрович. Ленинград, 1980. С. 104.

<sup>125</sup> Внутренние войска советской республики (1917-1922 гг.). Документы и материалы. М., 1972. – С. 43-44.

<sup>126</sup> Там же. С. 5.

Восточном, Смоленском, Ярославском, Орловском, Киевском, Западно-Сибирском, Харьковском, Туркестанском секторах<sup>127</sup>.

Для успешного решения задач по обеспечению внутренней безопасности применялись войска внутренней охраны Республики. В последующем актом Совета Труда и Оборона 1920 года войсковые формирования были объединены в Войска внутренней службы Республики, часть из которых была переформирована в структуру по штату, включающую дивизии, бригады, полки. Изменению также подверглись органы управления войсками внутреннего назначения, имевшие территориальное размещение. Так, приказом командующего Войсками внутренней службы Республики от 11 сентября 1920 г. № 1 штабы секторов были переименованы в штабы округов<sup>128</sup>. Территориальное деление войск было осуществлено по девяти округам<sup>129</sup>.

Указанные правовые меры были первыми шагами правового регулирования размещения объектов и безопасности войск, обеспечивавших внутреннюю безопасность страны. Они оказали положительное воздействие на борьбу с внутренним врагом и привели к победе в Гражданской войне.

Завершение Гражданской войны проходило одновременно с реформированием подразделений Войск внутренней службы Республики. В январе 1921 года такие подразделения, за исключением войск ВЧК, были переданы в военное ведомство, а в 1922 году реорганизованы в войска, находящиеся в ведении НКВД РСФСР, что определило потребность территориального планирования как имеющихся объектов обороны и безопасности, так и планируемых. С этой целью приказом ГПУ при НКВД РСФСР от 18 июля 1923 г. № 305/417 территория страны, в зависимости от

---

<sup>127</sup> *Рогожкин Н.Е.* Теория строительства внутренних войск МВД России. М.: Редакция журнала «На боевом посту», 2013. С. 51.

<sup>128</sup> Внутренние войск советской республики (1917-1922 гг.). Документы и материалы. М., 1972. С. 209-210.

<sup>129</sup> История внутренних войск МВД России: военно-исторический труд в 5 Т. / [В.Ю. Новожилов и др.]; под общ. ред. В.В. Золотова. Т. 2. М.: Главн. команд. внутр. войск МВД России, 2016. С. 96.

оперативной обстановки, была разделена на 13 войсковых округов ГПУ<sup>130</sup>. В дальнейшем приказом ГПУ РСФСР от 3 октября 1923 г. № 405 управления войсками ГПУ были реорганизованы. Войсковые округа разделились на внутренние, к которым относились Московский, Киргизский, Приволжский округа и округа, расположенные в приграничной зоне (пограничные)<sup>131</sup>. В состав указанных военных округов входили внутренние, конвойные, пограничные и железнодорожные части, дислоцируемые в их территориальных границах и решавшие задачи по обеспечению стабильности и внутренней безопасности страны.

Реализованные мероприятия по территориальному делению страны на сектора, военные округа, а в последующем – на региональные командования, в целях обеспечения её стабильности и внутренней безопасности можно охарактеризовать как макроуровень действий по территориальному планированию объектов обороны и безопасности. Этот уровень территориального планирования по обеспечению внутренней безопасности отличался от уровня планирования и размещения отдельных вооруженных формирований.

Тяжелое экономическое положение в начале 20-х годов XX века, обусловленное последствиями Первой мировой и Гражданской войн в значительной степени повлияло на выбор не только модели развития страны, но и принципов размещения объектов обороны и безопасности. Дело в том, что Народный комиссар по военным и морским делам СССР М.В. Фрунзе предложил использовать модель, совмещавшую кадровый и территориально-милиционный принципы создания и размещения воинских частей<sup>132</sup>.

Военно-энциклопедическая литература определяет территориально-милиционную систему как размещение воинских частей, основанную на территориальном принципе комплектования. Такой принцип позволяет в

---

<sup>130</sup> Крымский, Московский, Петроградский, Уральский, Западный, Приволжский, Украинский, Туркменский, Северо-Кавказский, Киргизский, Сибирский, Закавказский, Дальневосточный. Прим. автора.

<sup>131</sup> Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. Р-9401. Оп. 11. Д. 522. С. 180-182.

<sup>132</sup> Фрунзе М.В. Избранные произведения. М., 1984. С. 215-216.

период мобилизации дополнительно укомплектовать воинские части военнослужащими за счет местного населения<sup>133</sup>.

Началом реализации территориального размещения воинских частей, основанным, как приходит к выводу Л.Л. Грищенко на решениях партийных съездов<sup>134</sup>, стало создание в 1922 году в Петрограде бригады на основе милиционного принципа, преобразованной в дальнейшем в территориальную. Решением высшего органа управления Вооруженными Силами в 1923 году подготовлен документ, содержащий правовые основания для дополнительного создания девяти дивизий по принципу территориально-милиционного размещения в Ленинградском, Московском, Северо-Кавказском, Приволжском и Западном военных округах.

Правовое регулирование по принципу территориального планирования дислокации воинских частей начало формироваться с конца 1922 года и было закреплено декретом ЦИК и СНК СССР в августе 1923 года о создании территориальных воинских частей<sup>135</sup>.

Отмеченные акты, регулировавшие территориальное размещение воинских частей, предопределили правовые основания решений Революционного Военного Совета Республики (далее – РВСР) по установлению населенных пунктов для размещения воинских частей на основе территориального принципа. С учетом данного обстоятельства 6 сентября 1923 года РВСР издал приказ о создании единых штатов, применяемых при формировании воинских частей по данному принципу<sup>136</sup>.

Территориально-милиционный принцип комплектования воинских частей получил широкое применение и на апрель 1926 года было создано уже более 40 войсковых формирований. Районы создания воинских частей

---

<sup>133</sup> Военная энциклопедия: 8 томах/ С.Б. Иванов. т. 8. М.: Воениздат, 2004. С. 63.

<sup>134</sup> Грищенко Л.Л. Теоретико-правовые вопросы территориального планирования военных объектов в СССР (на примере территориальных воинских частей) // Евразийский юридический журнал, 2025. № 3(202). С. 124-126.

<sup>135</sup> Об организации территориальных войсковых частей и проведении военной подготовки трудящихся: Декрет ЦИК СССР, СНК СССР от 8 августа 1923 года // СУ РСФСР. 1923. № 92. Ст. 915. (Утратил силу).

<sup>136</sup> Реформа в Красной армии. Документы и материалы. 1923–1928 гг.: в 2 кн. М., 2006. Кн. 1. С. 670.

определялись с учетом обеспечения минимального их удаления от штабов и максимального приближения к административным центрам<sup>137</sup>.

Планирование выбора места размещения военных объектов и воинских частей в рассматриваемый период осуществлялось с учетом особенностей административного деления, районирования страны, плотности населения и её национального состава. Территориально военные объекты преимущественно располагались в границах административных центров, так как в случае военной угрозы время для прибытия личного состава должно составлять не более суток.

Усилия руководства страны по размещению военных объектов были направлены на их территориальном приближении к имеющимся источникам материального обеспечения, людским ресурсам, транспорту, производству. Это условие обуславливало выбор мест территориального размещения дивизий в губерниях, полков – в уездах, рот – в волостях<sup>138</sup>.

Территориально-милиционный принцип комплектования имел положительные стороны, связанные с созданием мобилизационного резерва на военное время с меньшими затратами на подготовку граждан для военной службы. Однако применение принципа, основанного на политическом, экономическом и демографическом факторах, противоречило планам размещения объектов обороны и безопасности страны на прогнозируемых направлениях действия вероятного противника<sup>139</sup>.

Такое обстоятельство, превышающее по своим возможным последствиям положительные стороны территориально-милиционного принципа комплектования воинских частей, стало основанием для постепенного отказа от создания милиционных формирований.

---

<sup>137</sup> КПСС о Вооруженных Силах Советского Союза. М., 1981. С. 224.

<sup>138</sup> Антошин А.М. Военная реформа 1924-1928 годы: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.00 / Антошин Александр Михайлович. Москва, 1949. 330 с.

<sup>139</sup> Дерюгин А.А., Родин А.В. Отдельные вопросы территориального планирования объектов обороны и безопасности в СССР в 1920-1930 годах XX века: опыт организационно-правового регулирования // Вестник Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии, 2023. № 1 (22). С. 12 – 18.

Реформа военного ведомства в 20-х годах XX века обусловила издание правового акта, регламентировавшего порядок отвода для нужд обороны земель под планирование обустройства лагерей, стрельбищ и полигонов. Согласно данному документу, решение по определению мест размещения военных объектов принималось Советом Труда и Оборона на основании представления РВСР о необходимости отвода под указанные цели земельных участков из состава государственных земельных имуществ, городских земель и «земель трудового пользования». К представлению прилагался генеральный план расположения военного объекта и сведения, в чем пользовании находятся необходимые земли, размер убытков, причиняемых землепользователям отводом земель, а также согласования комиссариатов внутренних дел, здравоохранения соответствующих республик и других ведомств, чьи интересы затрагивались планируемым отводом<sup>140</sup>.

Одновременно было принято постановление СТО СССР, регламентировавшее отвод земельных участков военному ведомству для создания аэродромов. Согласно документу, планирование военных объектов должно осуществляться в непосредственной близости от городов и населенных пунктов, входящих в сеть воздушных линий, а в случае их размещения в городской черте – по согласованию с НКВД<sup>141</sup>.

Полномочия данных документов позволили юридически закрепить основания размещения объектов военного ведомства посредством отвода ему земельных участков с последующей компенсацией землепользователям убытков, связанных с отводом таких участков.

Необходимо отметить, что институт принудительного прекращения права собственности в общественных интересах подлежал исследованию и применению в Российской империи. Экспроприация подразумевала

---

<sup>140</sup> О порядке отвода земель военному ведомству под лагеря, стрельбища и полигоны: постановление СТО СССР от 28 сентября 1923 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 8. Ст. 245. (Утратил силу).

<sup>141</sup> О порядке отвода военному ведомству земельных участков для устройства аэропортов и посадочных площадок: постановление СТО СССР от 28 сентября 1923 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 8. Ст. 246. (Утратил силу).

проведение государственной властью принудительного прекращения или ограничения права на возмездной основе. Г.Ф. Шершеневич отмечал, что экспроприация предполагает вынужденное, если нужно, насильственное прекращение права, в связи с чем не подходит под данное понятие попытка государственной власти склонить собственника продать имущество. Подобное отчуждение прав было возможно осуществить только под условием вознаграждения, при этом вопрос об общественной полезности ученый определял не юридическим, а политическим<sup>142</sup>.

В советском периоде истории России данный институт также являлся предметом исследования правоведов, однако имел другое название – реквизиция. Она приводилась в действие только в связи с особыми обстоятельствами, когда государство нуждалось в не принадлежащем ему имуществе и имела возмездный характер<sup>143</sup>. О.С. Иоффе причислял реквизицию к первоначальному способу возникновения права собственности в интересах государства<sup>144</sup>.

Наличие правового института принудительного прекращения права собственности в различные периоды существования страны свидетельствует о его востребованности для государственной власти и применении в процессе планирования размещения военных объектов.

В контексте исследования правового регулирования территориального планирования возникает необходимость анализа содержания Закона СССР 1925 года, являвшегося правовым основанием нахождения в состав Рабоче-крестьянской Красной армии воинских частей войск НКВД, обладавших специальным правовым статусом и организационно состоявших в наркомате, выполнявшем задачи по обеспечению государственной безопасности и правопорядка<sup>145</sup>.

---

<sup>142</sup> Шершеневич Г.Ф. Гражданское право С. 288. // Государственная публичная историческая библиотека. Ф.: КХ, Ш.: А 21 2/231.

<sup>143</sup> Иоффе О.С. Что должен знать каждый о гражданском праве. Москва, 1973. С. 61.

<sup>144</sup> Иоффе О.С. Советское гражданское право. Москва, 1967. С. 378-379.

<sup>145</sup> Об обязательной военной службе: Закон СССР от 18 сентября 1925 годы // Собрание законодательства СССР. 1925. № 62. Ст. 463. (Утратил силу).

Данное законодательное положение получило применение в правовых актах СССР, которыми устанавливалось, что Вооруженные силы также включают пограничные и внутренние войска<sup>146</sup>. Вместе с тем необходимо отметить, что общая законодательная база войск специального назначения и общевойсковых структур не оказала воздействия на размещение войск внутреннего предназначения и применения к ним территориально-милиционного принципа.

Такое обстоятельство свидетельствует о том, что военное и политическое руководство не видело необходимости в дополнительных правовых мерах по размещению войск внутреннего предназначения в ходе военной реформы и их территориальное планирование было достаточно эффективным.

Примечательно, что правовое регулирование территориального планирования объектов, обеспечивавших внутреннюю безопасность, осуществлялось и в царской России. Из анализа архивных документов установлено о том, что в 1837 году имелось десять округов Корпуса внутренней стражи, в составе пятидесяти батальонов, дислоцируемых на территории страны.

Использование средств правового регулирования территориального планирования можно рассмотреть на примере расширения границ пятого округа, подразделения которого территориально размещались в двенадцати городах центральной России<sup>147</sup>, а в 1861 году к ним добавилось еще восемь<sup>148</sup>. Кроме того, имелись факты, причины территориального размещения подразделений, обусловленные внутригосударственными процессами, среди которых увеличение численности Корпуса жандармов

---

<sup>146</sup> О всеобщей воинской обязанности: Закон СССР № 1950-VII от 12 октября 1967 года // Ведомости ВС СССР. 1967. № 42. Ст. 552. (Утратил силу); О всеобщей воинской обязанности: Закон СССР от 1 сентября 1939 года // Ведомости ВС СССР. 1939. № 32. (Утратил силу).

<sup>147</sup> Расписание сухопутных войск. Исправленное по 25-е июня 1837-го года. Ч. 2 Внутренние войска и прочие части Военного управления. 1837. 110 с. // Государственная публичная историческая библиотека (ГПИБ). Ф. КХ. Ш. Ю/Р75, Инв. № 10073032.

<sup>148</sup> Расписание сухопутных войск. Исправленное по 25-е июня 1861-го года. Ч. 2 Внутренние войска и прочие части Военного управления. 1861. 120 с. // ГПИБ. Ф. КХ. Ш. Ю/Р75, Инв. № 0813079.

после убийства императора Александра II. Правовой основой такого планирования стало Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия 1881 года<sup>149</sup>, являвшееся основным источником правового регулирования обеспечения государственной безопасности<sup>150</sup>, по которому на территории Московской, Петербургской, Харьковской, Киевской, Полтавской, Херсонской, Черниговской губернии введены меры усиленной охраны<sup>151</sup>.

Следовательно, опыт полномасштабной работы военных органов по применению средств правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности был накоплен и в Российской империи.

Размещение территориальных воинских частей в многонациональном советском государстве требовало специального подхода к комплектованию вооруженных формирований. В 1923 году в ходе проведения III Всероссийского совещания политработников РККА было решено приступить к разработке пятилетнего плана по строительству и размещению на территории страны воинских частей, комплектуемых по национальному признаку<sup>152</sup>.

Начальный этап территориального размещения воинских частей, созданных по национальному признаку, реализовывался по решению XII съезда РКП (б) при отсутствии плановой работы в этом направлении<sup>153</sup>. Был определен лишь принцип национального войскового строительства в Красной Армии<sup>154</sup>.

---

149 Янгол Н.Г. Органы внутренних дел Ленинграда в годы Великой Отечественной войны: (Историко-правовой аспект) // Спб.: С.-Петербург. гос. ун-т аэрокосм. Приборостроения: С.-Петербург. ун-т МВД России, 1998. С. 17.

150 Рыжова Ю.В. Формирование правовых основ обеспечения государственной безопасности в Российской империи в конце XIX-начале XX в. // Труды Академии управления МВД России, 2023. № 3 (67). С. 68-92.

151 Сальников В.П., Степашин С.В., Янгол Н.Г. Свобода личности и чрезвычайное законодательство: монография / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб: Фонд «Университет», 2005. С. 110.

152 Российский государственный военный архив (РГВА). Ф. 9. Оп. 27. Д. 95. Л. 2.

153 Родин А.В. Формирование национальных воинских частей в 1930-х годах как источник (форма) правового регулирования территориального планирования военных объектов (историко-правовой аспект) // Вестник Российской нового университета. Серия: Человек и общество, 2023. № 3. С. 168-173.

154 Фрунзе М.В. Избранные произведения. Москва, 1984. С. 215-216.

На втором этапе утвержден пятилетний план создания воинских частей на национальной основе<sup>155</sup>, в соответствии с которым в 1925 году были сформированы Таджикский и Туркменский кавалерийские эскадроны, Узбекские стрелковая рота и кавалерийский эскадрон<sup>156</sup>, создана Якутская стрелковая рота<sup>157</sup>. Всего в том году было укомплектовано по национальному территориальному признаку 16 дивизий<sup>158</sup>. С 1926 года процесс продолжался созданием Узбекского кавалерийского полка<sup>159</sup> и Узбекско-Киргизской кавалерийской бригады<sup>160</sup>.

На третьем этапе ЦК ВКП (б) 15 июля 1929 года приняло решение о реорганизации национальных частей и переводе их на горную структуру (Средняя Азия и Закавказье). Первыми на новую структуру перешли Азербайджанская, Армянская и Грузинская дивизии, а в дальнейшем – среднеазиатские дивизии<sup>161</sup>. Данные правовые меры завершили процесс создания национальных частей. Правовые акты, регулирующие отвод земельных участков военному ведомству под планирование размещения военных объектов, были отменены, а на их основе издано постановление СНК СССР, определившее общий порядок предоставления земельных участков для удовлетворения нужд обороны страны. Характеристики земельных участков и условия их отвода военному ведомству определялись на основании соглашений Народного комиссариата по военным и морским делам с представительством союзных республик<sup>162</sup>.

Территориальное размещение воинских частей, формируемых по национальному признаку, осуществлялось до принятия Конституции СССР

---

<sup>155</sup> Кручковская В.М., Чепняв В.Ю. Проблемы государственного строительства в первые годы советской власти: сборник. Л., 1973. С. 235.

<sup>156</sup> РГВА. Ф. 4. Оп. 14. Д. 23. Л. 48.

<sup>157</sup> РГВА. Ф. 4 Оп. 14. Д. 23. Л. 62.

<sup>158</sup> Эль-Бейни Рамзи Наиз Деятельность государственных и военных органов СССР по созданию и развитию национальных воинских формирований (1923-1939 гг.): дисс. ... канд. истор. наук: 07.00.02 / Эль-Бейни Рамзи Наиз. Москва, 2012. С. 53.

<sup>159</sup> РГВА. Ф. 4. Оп. 14. Д. 1729. Л. 8.

<sup>160</sup> РГВА. Ф. 25895. Оп. 1. Д. 40. Л. 134-135.

<sup>161</sup> РГВА. Ф. 9. Оп.3. Д. 373. Л. 11.

<sup>162</sup> О порядке отвода земель народному комиссариату по военным и морским делам под лагеря, стрельбища, полигоны, аэродромы и для удовлетворения других нужд, связанных с обороной страны: постановление СНК СССР от 15 мая 1928 г. // СЗ 1928 г. № 31. Ст. 276. (Утратил силу).

1936 года, которой была установлена всеобщая воинская обязанность<sup>163</sup>. Данное положение основного закона не могло быть реализовано в отсутствие его детализации в иных правовых актах<sup>164</sup>, в результате чего ЦК ВКП(б) и СНК СССР в марте 1938 года было принято постановление о переходе от территориального к экстерриториальному способу формирования воинских частей<sup>165</sup>. Причиной тому была территориальная ограниченность национальных воинских частей, их замкнутость, что снижало перспективу продвижения по службе военнослужащих.

Проведение военной реформы осуществлялось на плановой основе, предшествующей первому пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР. Руководством страны в период военной реформы был подготовлен план по военному строительству на 1926 – 1931 гг.<sup>166</sup>. Целью данного плана являлась концентрация основных сил РККА вдоль западных границ страны. В приграничных районах осуществлено изъятие четырехметровых земельных полос в пользование органов пограничной охраны. Очистку пограничной полосы предписывалось осуществить в течение года с даты издания правового акта<sup>167</sup>.

Реввоенсоветом СССР в январе 1928 года было указано на необходимость размещения объектов, выполнявших функции обороны и безопасности государства в направлениях действий вероятного противника. Объекты получили наименование укрепленных районов, размещение которых было начато со строительства в том же году в Ленинградском (Карельский), Белорусском (Полоцкий), Украинском (Киевский) военных

---

<sup>163</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 283. 1936. (Утратил силу).

<sup>164</sup> Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: Наука РАН, 2016. 320 с. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

<sup>165</sup> О национальных частях и формировании РККА: Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 7 марта 1938 г.: Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 3. Д. 997. Л. 95, 96. (Утратил силу).

<sup>166</sup> Касьян И.Н. Исторические аспекты строительства оборонительных сооружений в 1920-1930-х годах на западной границе СССР: «Линия Сталина» // *Juvenis scientia*, 2018. № 4. С. 36-39.

<sup>167</sup> Об изъятии четырехметровой пограничной полосы и об отводе под дозорную дорогу четырехметровой земельной полосы: постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 декабря 1927 г. // СУ РСФСР 1928. № 4. Ст. 40. (Утратил силу).

округах. В период с 1928 по 1930 гг. осуществлено строительство восьми укрепленных районов (Минский, Мозырский, Коростеньский, Летичевский, Новоград-Волынский, Могилев-Подольский, Тираспольский и Рыбницкий), которые имели более трех тысяч оборонительных сооружений<sup>168</sup>.

Объекты обороны и безопасности страны, расположенные на приграничных территориях Ленинградского военного округа, обеспечивали безопасность Ленинграда.

Укрепленные районы Белорусского военного округа обеспечивали безопасность Москвы на основном западном направлении. Полоцкий укрепленный район прикрывал стратегический железнодорожный пункт между Латвией и Польшей, а также водные переправы через Западную Двину. Мозырский укрепленный район обеспечивал безопасность по направлению на города Гомель и Жлобин, являвшихся важными железнодорожными узлами.

Особое значение придавалось строительству укрепленных районов на территории Украинского военного округа, главным предназначением которых являлось прикрытие западной части СССР. Укрепленным районом, имевшим наибольшее значение, являлся Киевский, прикрывающий столицу Украины.

Укрепленные районы протянулись вдоль западной границы Советского Союза на 1835 километров, но при этом, не имея четкой координации действий друг с другом<sup>169</sup>.

В оперативных планах приграничных округов с 1932 года большое значение придавалось партизанским формированиям. Планами предусматривалось, что при проникновении войск противника на территорию страны до 100 километров от границы они увязнут в боях по преодолению укрепленных районов. В то же время на захваченных

---

<sup>168</sup> Каминский В.В. Минский укрепленный район. 1932-1941 гг. // Крепость Россия. Фортификационный сборник. Вып. 3. Владивосток: Дальнаука, 2008. С. 170-273.

<sup>169</sup> Дж. Э. Кауфман Фортификация Второй мировой войны. 1939-1945. Европа. Крепости, доты, бункеры, блиндажи, линии обороны. Москва: ЭКС-МО, 2006. С. 351.

противником территориях предусматривалась диверсионная деятельность сформированных партизанских отрядов<sup>170</sup>.

Однако высшее военное руководство СССР в 1937 году, допустившее теоретическую возможность боевых действий на территории страны, было обвинено в попытке подрыва мощи Красной Армии<sup>171</sup>, после чего отряды были расформированы. Подобные действия, отражали в большей части политические взгляды, по мнению автора, не в полной мере учитывали территориальную потребность размещения подразделений, обеспечивавших безопасность страны.

На западных рубежах страны в 1938-1939 годы было спланировано и дополнительно осуществлено размещение восьми укрепленных районов: Слуцкого, Остропольского, Изяславского, Островского, Себежского, Каменец-Подольского, Шепетовского и Старо-Константиновского. Но в связи с изменением границы на западе страны, дальнейшие работы прекратились. Большая часть укрепленных районов упразднялась, а существующие боевые сооружения в зависимости от их оперативно-тактической ценности были законсервированы<sup>172</sup>. Вместе с тем в 1940-1941 годах вдоль новой государственной границы было построено 20 укрепленных районов<sup>173</sup>.

Размещение укрепленных районов на западной границе страны оказало положительное влияние на обеспечение обороны и безопасности СССР, сыграло свою роль в сдерживании фашистских войск на начальном этапе Великой Отечественной войны.

По мнению автора, военно-политические и социальные процессы, происходившие в стране и вызывавшие потребность формирования

---

<sup>170</sup> Дерюгин А.А., Миняйленко Н.Н. Место и роль войск НКВД СССР в обеспечении чрезвычайных правовых режимов военного времени в период блокады Ленинграда: монография / А.А. Дерюгин, Н.Н. Миняйленко. – СПб., Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии Российской Федерации, Всероссийский государственный университет юстиции Санкт-Петербургский институт (филиал), 2024. С. 98.

<sup>171</sup> Стариков И.Г. Записки диверсанта // «Вымпел». Москва, 1997. С. 290.

<sup>172</sup> Пивоварчик С.А. Гарнизон Гродненского укрепрайона накануне и в начале Великой Отечественной войны // Вопросы истории фортификации, 2013. № 4. С. 117 – 134.

<sup>173</sup> Метла А.М. Линия Сталина: Правда и память истории. Минск: Память Афгана, 2006. С. 10 – 84.

территориальных и национальных воинских частей, а также создания укрепленных районов, обуславливали развитие средств правового регулирования территориального планирования военных объектов.

Для масштабного создания и размещению объектов обороны и безопасности требовалось развития производственных сил страны. В связи с этим представляет интерес рассмотрение правовых мер территориального планирования объектов, составлявших экономическую основу обеспечения безопасности страны.

Важное значение в становлении планирования таких объектов придавалось первому пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР, положившему начало системе среднесрочного планирования. Он представлял собой программу перераспределения ресурсов в пользу наиболее важных отраслей промышленного производства – тяжелой и оборонной промышленности. Особое значение имела электрификация для развития промышленности, строительства, транспорта и сельского хозяйства. В СССР впервые было осуществлено экономическое районирование территории по принципу размещения источников ресурсов и сырья.

С окончанием его выполнения в стране произошли значительные изменения, касающиеся размещения производства и оказавшие влияние на общее развитие страны, что привело к изменению её исторического деления на индустриальные и аграрные области.

Работа над планом первой пятилетки была осуществлена с учетом правовых актов:

Декрета Совета Народных Комиссаров от 28 февраля 1921 года, устанавливавшего ежегодно утверждаемый единый строительный план, по которому все новые строительные работы, а также капитальный ремонт должны осуществляться органами Главного Комитета Государственных

Сооружений, за исключением работ оборонного характера Народного Комиссариата по Военным Дела<sup>174</sup>;

Декрета Совета Народных Комиссаров от 17 марта 1921 года, который учредил Центральную Комиссию общегосударственного плана строительства при Главном Комитете Государственных Сооружений с правом разработки общего плана государственного строительства по всем отраслям. В комиссию включался представитель от Народного Комиссариата Внутренних Дел<sup>175</sup>;

Декрета ВЦИК и СНК от 8 июня 1922 года, который создал Государственную Общеплановую Комиссию и определил, что разрабатываемый ею перспективный план народного хозяйства, а также эксплуатационный план текущего года распространяются как на РСФСР, так и на союзные Советские республики<sup>176</sup>;

Резолюции XII съезда РКП(б) от 25 апреля 1923 года, которая определила главной задачей реформирование административно-хозяйственного деления СССР<sup>177</sup>;

Резолюции XV съезда ВКП(б) от 19 декабря 1927 года, которая содержала директивы по составлению пятилетнего плана развития народного хозяйства<sup>178</sup>.

В период реализации первого пятилетнего плана в качестве одного из средств его правового регулирования Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР 1929 года утверждено Положение, которым определялось, что изъятие земельных участков для государственных нужд необходимо производить из земель независимо от их пользователя или собственника (за исключением

---

<sup>174</sup> О едином строительном плане Республики: Декрет Совета Народных Комиссаров от 28 февраля 1921 года // Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917 – 1928 годы, 1957. 878 с. (Утратил силу).

<sup>175</sup> О плановых комиссиях: Декрет Совета Народных Комиссаров от 17 марта 1921 года // СУ РСФСР. 1921. № 38. Ст. 203. (Утратил силу).

<sup>176</sup> Положение о Государственной Общеплановой Комиссии: Декрет ВЦИК и СНК от 8 июня 1922 года // Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917-1928 годы, 1957. 878 с. (Утратил силу).

<sup>177</sup> О районировании: Резолюция XII съезд РКП(б) 25 апреля 1923 года: Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам Т. 1. 1917-1928 годы, 1957. 878 с. (Утратил силу).

<sup>178</sup> О директивах по составлению пятилетнего плана народного хозяйства: Резолюция XV съезда ВКП(б) 19 декабря 1927 года: Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917 – 1928 годы, 1957. 878 с. (Утратил силу)

земель, находящихся в ведении народных комиссариатов СССР, и земель, включенных в договоры концессии)<sup>179</sup>. Земли изымались бессрочно или на определенный срок, по истечении которого они поступали в состав государственного земельного имущества или в состав земельных имуществ соответствующих советов.

Изъятие земельных участков было необходимо для размещения новых или переустройства, дополнительного развития крепостей, казарм, лагерей, полигонов, аэродромов и других сооружений, связанных с обороной. При этом сама необходимость, а также размер участка устанавливались народными комиссариатами на основании утвержденных планов строительства. В случае возникновения разногласий вопросы изъятия разрешались Экономическим советом РСФСР.

Отдельно указывалось, что права, предоставленные Народному комиссариату по военным и морским делам, могли передаваться командующим войсками округов.

По мнению автора, применение советского опыта правового регулирования в части наделения командующих округами войск национальной гвардии полномочиями по утверждению плана строительства, на основании которого определялась потребность изъятия участка и его размер, позволило бы более оперативно принимать решения по размещению объектов обороны и безопасности.

Положение устанавливало порядок, основанный на нормах права по изъятию земельных участков у лиц, в чьем пользовании они находились и чьи интересы затрагивало такое изъятие. Нормами действующего права предусматривалось возмещение данным лицам следующих убытков:

– расходов, понесенных на восстановление имущества, оставшегося в результате изъятия;

---

<sup>179</sup> Об утверждении Положения об изъятии земель для государственных и общественных надобностей: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 4 марта 1929 года // СУ РСФСР. 1929. № 24. Ст. 248. (Утратил силу).

– стоимости сооружений, строений, включая насаждения и посевы либо стоимости по их переносу в другое место.

Подлежащие возмещению размеры определялись по цене, действующей на момент подготовки акта по оценке имущества, составленного специальными комиссиями. В состав комиссий включались заинтересованные лица, представители от уездных или окружных земельных отделов и финансовых отделов.

Кроме возмещения стоимости имущества в целях уменьшения причинения убытков, связанных с изъятиями земельных участков, на органы власти и выгодоприобретателей допускалось возложение действий, заключавшихся:

– в строительстве и содержании дорог, мостов, плотин, водостоков, ограждений;

– в обеспечении возможности прежних пользователей использовать в определенных случаях изъятые у них земельные участки и имущество.

Землепользователи, у которых были изъятые земельные участки, планируемые ими для строительства в городах и поселках, имели первостепенное право, действовавшее в течение года на получение аналогичных участков, планируемых для застройки.

Необходимо отметить, что одновременно с указанным постановлением ВЦИК и СНК РСФСР действовал ранее изданный декрет ВЦИК, СНК РСФСР 1925 года, которым регулировались вопросы, связанные с земельными участками, находившимися в границах городской черты, в том числе изъятие таких участков в интересах государственной необходимости<sup>180</sup>, а, следовательно, и в интересах обороны и безопасности страны. Декрет устанавливал, что изъятие участков городской земли могло производиться только особыми постановлениями ВЦИК и СНК, а местоположение, размеры и условия устанавливались в предварительном

---

<sup>180</sup> Положение о земельных распорядках в городах: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 13 апреля 1925 года // СУ РСФСР. 1925. № 27. Ст. 188. (Утратил силу).

соглашении между ведомствами и местными (губернскими) исполнительными комитетами. Соглашение подлежало представлению Народному Комиссариату Внутренних Дел и утверждению Советом Народных Комиссаров РСФСР.

Также декрет содержал меры компенсационного характера, заключающиеся в том, что законные пользователи земель получали возмещение от местных исполнительных органов. Размеры и характер возмещения определялись путем подготовки соглашения между местным органом и землепользователем, а в случае отсутствия соглашения – в судебном порядке.

Положения указанных правовых актов подтверждают тесную взаимосвязь планирования развития страны и обеспечения её безопасности с вопросами территориального планирования.

В мае 1931 года на пленуме Госплана одним из видных советских государственных деятелей В.В. Куйбышевым было сформулировано предложение о целесообразности составления и рассмотрения плана комплексного развития народного хозяйства, что привело бы, по его мнению, к возможности подготовки грамотного и обоснованного плана района, области, а в последующем и общего плана развития всего СССР<sup>181</sup>.

Это предложение получило свое развитие в ходе реализации плана второй пятилетки 1933 – 1937 годов. Так, если план первой пятилетки имел 24 крупных территориальных образования, то план второй пятилетки содержал уже 32. Он также включал планы по развитию республик, областей и краев.

В результате выполнения плана второй пятилетки стало понятным, что в целях решения наиболее важных государственных задач на межреспубликанском и межобластном уровнях территориальное планирование требовалось выполнять в отношении более крупных чем области административных единиц. Поэтому план третьей пятилетки 1938 –

---

<sup>181</sup> Куйбышев В.В. Статьи и речи. Т. 5. Москва, 1937. С. 102 – 103.

1942 годов уделял особое внимание союзным республикам при одновременном выделении девяти экономических районов.

На очередном съезде ВКП (б) в марте 1939 года экономистом А.В. Коробовым была предпринята попытка определения содержания плана комплексного развития страны документа территориального планирования. Он полагал, что только комплексный план развития административно-территориальных единиц страны, включавший в себя и соединявший все необходимые элементы народного хозяйства, позволит устранить имевшиеся недостатки в народном хозяйстве и наиболее эффективно разместить производственную составляющую страны<sup>182</sup>.

Территориальное планирование происходило с учетом развития структур, выполнявших задачи по обеспечению внутренней безопасности страны<sup>183</sup>. Так, в войсках ОГПУ-НКВД в 1934 году были созданы механизированные полки, размещавшиеся в Ленинграде, Киеве, Ташкенте, Ростове, Алма-Ате. В соответствии с приказом НКВД СССР от 10 сентября 1938 г. № 00593 в дополнение к существовавшим округам формируются Киевский и Харьковский округа. В соответствии с приказом от 8 марта 1939 г. № 00206 произведена реорганизация органов управления войсками НКВД СССР: из Главного управления пограничных и внутренних войск НКВД СССР образовано шесть главных управлений по отдельным направлениям деятельности<sup>184</sup>.

Одновременно с образованием новых органов управления войсками проведена реорганизация округов. Управления войск Московского, Уральского, Харьковского, Приволжского и Северо-Кавказского округов

---

<sup>182</sup> *Коробов А.В.* Районный разрез народохозяйственного плана // Плановое хозяйство. Москва: Госпланиздат, 1939. № 1. С. 58-68.

<sup>183</sup> *Дерюгин А.А., Родин А.В.* Развитие территориального планирования СССР в интересах обеспечения внутренней безопасности государства // Материалы XIX международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР)» [электронный ресурс], 2022. С. 801-811.

<sup>184</sup> История внутренних войск МВД России: военно-исторический труд в 5 Т. / [В.Ю. Новожилов и др.]; под об. ред. В.В. Золотова. Т. 2. Москва: Главн. команд. внутр. войск МВД России, 2016. С. 340.

упразднились<sup>185</sup>. Округа, находившиеся в приграничных районах страны, переформировывались в управления пограничных войск НКВД, остальные были заменены дивизионными и бригадными звеньями<sup>186</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что расширение территории Советского Союза за счет включения в его состав Западной Белоруссии, Западной Украины, Прибалтийских государств, Северной Буковины и Бессарабии привело к увеличению численности объектов, охраняемых войсками НКВД СССР, в связи с чем возникла потребность в применении средств правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности на новых приграничных территориях. Территориальное деление пограничных округов включало в себя управление, пограничный отряд, школу младшего начальствующего состава и подразделения обеспечения. В состав пограничного отряда входило по 4-5 пограничных комендатур, включавших по 4-5 пограничных застав. Размещение указанных подразделений осуществлялось с учетом протяженности границы: для отряда 128 километров, для комендатуры 32 километра, для заставы 8 километров.

В результате по всей западной границе СССР образовалась система управления пограничными округами, отрядами, комендатурами и заставами. Накануне войны в составе пограничных войск имелось 18 округов: Ленинградский, Карело-Финский, Мурманский, Белорусский, Прибалтийский, Украинский, Черноморский, Молдавский, Азербайджанский, Грузинский, Туркменский, Армянский, Казахский, Среднеазиатский, Забайкальский, Западно-Сибирский, Приморский, Хабаровский. Они включали 94 отряда, 365 комендатур, 1747 линейных и 365 резервных пограничных застав<sup>187</sup>.

Кроме того, с началом Второй мировой войны приказом НКВД СССР от 23 сентября 1939 г. № 001013 в целях усиления обороны приграничных

---

<sup>185</sup> Там же. С. 440.

<sup>186</sup> Некрасов В.Ф. На страже интересов Советского государства: история строительства ВЧК-ОГПУ-НКВД-МВД. Москва, 1983. С. 88-89.

<sup>187</sup> Кривец В.Д., Холоден В.Ф., Штутман С.М. История строительства внутренних войск (1917-1945). Ч. 1. 1978. С. 150-151.

западных районов СССР были передислоцированы части оперативных войск: мотострелковые полки – в Ленинград и Брест-Литовск, а кавалерийские полки – в Владимир-Волынский и в Станислав.

В рассматриваемый период войска, подчиненные Управлению оперативных частей войск НКВД СССР, территориально размещались в 21 городе (приложение № 1), практически во всех союзных республиках Советского Союза<sup>188</sup>.

Присоединение Прибалтики, Западной Украины и Западной Белоруссии привело к увеличению штатной численности войск НКВД СССР. Войска, осуществлявшие охрану сооружений, обеспечивавших движение железнодорожного транспорта дополнительно, на основании акта СНК СССР от 13 ноября 1939 г. № 1866-493, были размещены на Белостокской Ковельской, Львовской и Брест-Литовской железных дорогах. Всего объекты воинских частей, по состоянию на 1941 год, располагались в 15 городах страны, охраняя особо важные предприятия и сооружения, обеспечивавших работу железных дорог<sup>189</sup>.

Войска внутреннего назначения в период войны выполняли широкий круг задач, что создавало необходимость своевременных структурных изменений, в связи с чем в 1942 году были сформированы 6 дивизий, составлявших армию войск НКВД. Штаб армии дислоцировался в Свердловске, а сами дивизии – в Челябинске, Новосибирске, Чите, Хабаровске, Ташкенте<sup>190</sup>.

По мнению автора, такое размещение подразделений и частей войск внутреннего назначения можно представить как микроуровень территориального планирования структур, являвшихся составной частью государственного механизма обеспечения безопасности страны.

---

<sup>188</sup> ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 1. Д. 522. Л. 406-407.

<sup>189</sup> ГАРФ. Ф. 38261. Оп. 1. Д. 255. Л. 112 – 130.

<sup>190</sup> Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я. Войска НКВД СССР в решениях и материалах Государственного Комитета Обороны // Труды Академии управления МВД России, 2022. № 1 (61). С. 159-166.

Одним из примеров территориального планирования в военный период является принятие правовых мер, направленных на территориальное размещение органов военного и гражданского управления в чрезвычайных условиях. Так, решением руководства страны 30 июня 1941 года был создан Государственный Комитет Обороны (далее – ГКО), а в июле-августе того же года в Киеве, Таллине и ряде других городов были созданы местные комитеты обороны<sup>191</sup>.

ГКО являлся уникальным органом власти, деятельность которого охватывала все сферы государственного управления, включая НКВД СССР и его войсковые формирования<sup>192</sup>. Всего в период войны комитеты создавались более чем в шестидесяти городах. При этом создание комитетов не всегда осуществлялось своевременно и соответствовало оперативной обстановке. Например, городской комитет обороны в Воронеже был создан только в октябре 1941 года, когда город уже подвергался постоянным налетам авиации противника<sup>193</sup>. Одновременно с территориальным размещением органов военного и гражданского управления на базе органов внутренних дел создавались воинские милицейские строевые подразделения. Так, приказом НКВД Карело-Финской ССР 21 июля 1941 года во всех районных, городских отделах НКВД рядовой и начальствующий состав объединялся в строевые подразделения: отделения, взвода и т.д.<sup>194</sup>. На территории Ленинграда из подразделений милиции и пожарной охраны создавались дивизии внутренних войск, под охрану которых было принято 43 оборонных предприятия<sup>195</sup>.

---

<sup>191</sup> Курицын В.М. Советский государственный аппарат в период Великой Отечественной войны // Советское государство и право, 1985. № 5. С. 3-11.

<sup>192</sup> См. Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я. 2022. № 1 (61). С. 162.

<sup>193</sup> Потёмкин И.А. Войска НКВД СССР, истребительные батальоны органов УНКВД и милиции в обороне Воронежа в 1942-январе 1943 г. // Вопросы истории, 2023. № 11-2. С. 74-83.

<sup>194</sup> Сальников В.П., Степашин С.В., Янгол Н.Г. Органы внутренних дел Северо-Запада России в годы Великой Отечественной войны. СПб.: Лань, 1999. С. 115.

<sup>195</sup> Лысенков С.Г. Органы и войска НКВД Ленинграда в системе внутренней обороны блокадного города // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР). XIX международная научно-теоретическая конференция: в 2 ч.. Санкт-Петербург, 2022. С. 935-940.

С приближением фронта в отдельных городах, находившихся в прифронтовой полосе объявлялось осадное положение. Глубина такой полосы устанавливалась постановлениями военных советов округов в зависимости от оперативной обстановки и распространялась на 25-50 километров<sup>196</sup>. Впервые осадное положение было введено в Москве и прилегающих к ней районах<sup>197</sup>. Предъявлявшее требования, характерные для военных объектов.

При этом, как справедливо отмечает В.М. Курицын, исторический опыт введения осадного положения в Сталинграде, Туле, Севастополе, Мурманске и других городах свидетельствует об отсутствии единства его содержания<sup>198</sup>, что обуславливает целесообразность заблаговременной разработки правового акта, определяющего единый порядок действий в чрезвычайных условиях.

До войны, а также в её начале воинские части имели смешанный национальный состав, что позволяло воспитывать личный состав в духе дружбы народов. Однако в начале Великой Отечественной войны стали создаваться воинские части по национальному признаку, укомплектованные жителями республик Средней Азии, Кавказа, Прибалтики<sup>199</sup>. Это создавало условия для более активного привлечения населения национальных республик к защите страны, сокращения сроков его военного обучения. В целях правового регулирования создание воинских частей по национальному признаку Верховным Советом СССР 11 февраля 1944 года был принят закон, регламентировавший создание воинских частей в союзных республиках<sup>200</sup>. В

---

<sup>196</sup> Лысенков С.Г. Правовые режимы в условиях ведения боевых действий в период Великой Отечественной войны // Государство. Право. Война (к 75-летию Победы советского народа в Великой Отечественной войне). Материалы международной научной конференции. В 2-х частях. Под редакцией Н.С. Нижник. Санкт-Петербург, 2020. С. 378-385.

<sup>197</sup> Постановление ГКО от 19 октября 1941 г. № ГКО-813 «О введении в Москве осадного положения» // РГАСПИ. Ф.644. Оп. 1. Д. 12. С. 167-168. (Утратил силу).

<sup>198</sup> Курицын В.М. Правовая свобода граждан в годы Великой Отечественной войны // Советское государство и право, 1987. № 5. С. 126-130.

<sup>199</sup> Курицын В.М., Литвинова Г.И. Укрепление Советского единого многонационального государства в годы Великой Отечественной войны // Проблемы государства и права. Кн. 11. Москва: ИГиП АН СССР, 1975. С. 30-43.

<sup>200</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1944. № 8. – С.1.

послевоенный период необходимость в национальных воинских частях отпала.

Анализируя средства правового регулирования территориального планирования в годы войны, необходимо отметить создание территориальных формирований, действующих в тылу противника. Для централизации размещения и управления партизанскими отрядами постановлением ГКО в 1937 году создан Центральный штаб партизанского движения и штабы партизанского движения фронтов<sup>201</sup>. Одновременно с ним были созданы фронтовые штабы партизанских отрядов. Так, в сентябре 1941 года создан Ленинградский штаб<sup>202</sup>.

Однако опыт действий фронтовых штабов показал, что надо учитывать не только дислокацию фронтов, но и административно-территориальное деление захваченной врагом территории. В связи с этим в июне – ноябре 1942 года ГКО были приняты решения создания партизанских штабов по территориальному признаку в республиках страны.

Практика правового регулирования территориального планирования органов управления партизанскими отрядами послужила основой для обеспечения взаимодействия с частями и органами НКВД.

Анализируя нормы права, регулировавшего размещение войск внутреннего предназначения в военный период, необходимо отметить, что приказом НКВД СССР от 4 января 1942 г. № 0053 оперативные войска и органы их управления (Управление оперативных войск НКВД СССР) были реорганизованы во внутренние войска (Управление внутренних войск НКВД СССР). Приказом НКВД СССР от 5 января 1942 г. № 0021 на территории Саратова, Сталинграда, Калинина, Тихвина, Пятигорска размещены мотострелковые дивизии внутренних войск, а в Туле, Воронеже и Ростове-на-Дону – стрелковые дивизии войск. В апреле 1942 года были

---

<sup>201</sup> Постановление ГКО СССР № 1837 «О создании Центрального штаба партизанского движения при Ставке Верховного Главнокомандования во главе с П.К. Пономаренко, Украинского, Брянского, Западного, Калининского, Ленинградского, Карело-Финского штабов и о задачах партизанского движения» // РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 65. С. 78-79. (Утратил силу).

<sup>202</sup> Петров Ю.П. Партизанское движение в Ленинградской области, 1941 – 1944. Л., 1973. С. 18.

сформированы части войск внутреннего предназначения с территориальным размещением в городах Тамбов, Сталинабад, Ярославль, Загорск, Ереван, Казань, Ташкент, Куйбышев, Казалинск<sup>203</sup>.

В период Великой Отечественной войны внутренние войска явились главным силовым компонентом государственного механизма, обеспечивавшего внутреннюю безопасность страны. Указанное обстоятельство явилось предпосылкой правовых преобразований в территориальном планировании местностей, на которых необходимо было обеспечивать общественную и государственную безопасность. По мере освобождения оккупированных территорий были образованы округа войск НКВД СССР: Белорусский, Украинский, Северо-Кавказский, Прибалтийский. Штатная численность и размещение воинских частей, расположенных в округах, менялись в зависимости от складывавшейся оперативной обстановки<sup>204</sup>.

В целях повышения обороноспособности страны повысилась роль восточных районов. Еще в августе 1941 года правительство утвердило подготовленный Госпланом СССР «Военно-хозяйственный план» на IV квартал 1941 года и на 1942 год по районам Поволжья, Урала, Западной Сибири, Казахстана и Средней Азии, которым предусматривалось создание на востоке страны мощной военно-промышленной базы<sup>205</sup>.

В период войны Госпланом СССР применялось деление страны на 13 экономических районов, просуществовавших до 1960 года.

Одновременно с правовыми мерами территориального планирования в период Великой Отечественной войны учитывали и политические факторы, дополнительно оказавшие влияние на размещение и применение войск внутреннего предназначения. К таким факторам можно отнести проведенные в 1943 году Тегеранскую конференцию и в 1945 году Ялтинскую и

---

<sup>203</sup> РГВА. Ф 38262. Оп. 1 Д. 122. Л. 8-9.

<sup>204</sup> История внутренних войск МВД России: военно-исторический труд: в 5 Т. / [В.Ю. Новожилов и др.]; под общ. ред. В.В. Золотова. Т. 3. Москва: Ред. журнала «На боевом посту», 2016. С. 27-28.

<sup>205</sup> Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. 1941 – 1945 годы. Москва: Политиздат, 1968. С. 44-48.

Потсдамскую конференции. Эти встречи глав государств антигитлеровской коалиции оказали влияние на последующую передачу Советскому Союзу новых территорий, а также юридически закрепили действия по сосредоточению советских войск на Дальнем Востоке и вступлению в войну с Японией после капитуляции фашистской Германии.

Реализация СССР взятых на себя обязательств определила необходимость дополнительного территориального размещения войск НКВД для борьбы с японскими войсками. Так, в августе 1945 года на основании постановления ГКО и указания Генерального штаба Красной армии в целях охраны японских военнопленных были сформированы 4 управления дивизий и 22 полка войск НКВД<sup>206</sup>. Приказом НКВД СССР в сентябре того же года в составе конвойных войск в городах Чита, Владивосток, Хабаровск, Караганда сформированы дивизии<sup>207</sup>. Следовательно, средства правового регулирования территориального планирования конвойных войск были направлены на размещение воинских частей, задачей которых являлось конвоирование японских военнопленных в тыловые лагеря страны.

Период становления советского законодательства как средства правового регулирования территориального планирования свидетельствует о том, какими значительными по масштабу могут быть объекты планирования с использованием директивного метода, при котором для достижения целей применялось воздействие центральной власти на все звенья народного хозяйства и органы военного управления, обеспечивавшие оборону и безопасность страны. СССР хватило трех пятилеток, чтобы стать одним из лидеров по объему промышленной продукции и темпам индустриального

---

<sup>206</sup> Органы и войска НКВД СССР в годы Великой Отечественной войны. Т. II. Органы и войска НКВД СССР во втором и третьем периодах Великой Отечественной войны и советско-японской войне (1942-1945). Военно-исторический труд в двух томах. М.: Ред. журнала «На боевом посту», 2020. С. 417.

<sup>207</sup> См. История внутренних войск МВД России: военно-исторический труд. Т. 3. С. 393.

роста<sup>208</sup>. Подобный подход к методу управления обществом не имел аналогов за всю историю развития зарубежных государств<sup>209</sup>.

Уроки Великой Отечественной войны указывают на необходимость правового регулирования территориального планирования не только объектов обороны и безопасности, но и чрезвычайных военно-административных органов, а также территориальных формирований, решающих задачи в условиях войны.

По мнению автора, несмотря на положительные результаты советского опыта правового регулирования территориального планирования, все же он нуждается в критическом анализе, который необходимо учитывать в современных условиях регулирования территориального планирования. При этом следует иметь в виду, что от эффективности средств правового регулирования в сфере территориального планирования зависит безопасность России.

### **1.3. Развитие советского законодательства, регулировавшего территориальное планирование в СССР в 1946 – 1991 гг.**

Завершение военных действий потребовало пересмотра количества военных объектов и территориального размещения. При этом войска внутреннего предназначения в местах дислокации продолжили выполнять служебно-боевые задачи на территории Белоруссии, Украины и Прибалтийских республик. Целью выполнения задач была борьба с националистическим подпольем, которая длилась до 1956 года<sup>210</sup>.

Подобные обстоятельства могут возникнуть и на территории Украины после прекращения СВО.

---

<sup>208</sup> Корнев А.В. Правопонимание в эпоху революций // Журнал российского права, 2017. № 9 (249). С. 16-24.

<sup>209</sup> Пономарев А.И. Целеполагание в государственном управлении: теория, методология, правовое обеспечение: монография. Москва: Юрлитинформ, 2021. С. 362.

<sup>210</sup> Мутигуллин А.В. Государственно-правовое регулирование деятельности войск и органов НКВД-МВД по борьбе фашистско-националистическим подпольем на Украине, в Прибалтике и Белоруссии (1944-1955 гг.): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 5.1.1 / Мутигуллин Александр Владимирович. Санкт-Петербург, 2025. - 22 с.

В марте 1946 года был принят закон о пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР<sup>211</sup>. План содержал разделы по отраслям и утвержденные задания по восстановлению и развитию народного хозяйства союзных республик, при этом особое внимание уделялось районам, пострадавшим от фашистской оккупации. В дальнейшем планировалось превзойти довоенный уровень<sup>212</sup>.

В период послевоенного восстановления народного хозяйства руководством страны уделялось внимание выполнению государственного заказа по формированию кадров для структур, используемых в обеспечении внутренней безопасности. Данные правовые меры можно причислить к общему механизму правового регулирования территориального планирования, направленного на подготовку военных кадров для советского государства. Военно-учебные заведения войск НКВД СССР были размещены в Москве, Ленинграде, Саратове, Новом Петергофе, Харькове<sup>213</sup>.

В контексте исследования правового регулирования территориального планирования заслуживают внимания «Основные положения по выбору участков для объектов общевойскового строительства», разработанные и утвержденные Министерством Вооруженных Сил СССР в 1948 году, явились важным средством территориального планирования военных объектов (далее – Основные положения)<sup>214</sup>.

Данный документ стал одним из предшественников акта Правительства Российской Федерации, являющегося действующим средством правового регулирования порядка разработки и согласования действий по размещению

---

<sup>211</sup> О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946 – 1950 годы: Закон СССР от 18 марта 1946 года // Ведомости ВС СССР. 1946. № 11. (Утратил силу).

<sup>212</sup> *Сталин И.В.* Речь на предвыборном собрании избирателей Сталинского избирательного округа города Москвы 9 февраля 1946 года // Сочинения. Т. 16. М.: Изд. «Росиздат», 1946. С. 5-16.

<sup>213</sup> *Ковыршин Е.В.* Войска НКВД СССР: эволюция структуры и практика использования (1934-1947 гг.): дисс. ... канд. истор. наук: 07.00.02 / Ковыршин Евгений Викторович. Воронеж, 2011. С. 25.

<sup>214</sup> Основные положения по выбору участков для объектов общевойскового строительства МВС СССР, утвержденное заместителем начальника тыла ВС СССР от 30 марта 1948 г. 34 с. (Утратил силу).

объектов, выполняющих задачи по обеспечению обороне и безопасности страны (далее – Постановление № 1220)<sup>215</sup>.

Основные положения предусматривали, что для начала работ по определению выбора участка (участков) необходимо осуществить согласительные процедуры. Согласованию с Генеральным штабом Вооруженных Сил СССР подлежала информация о дислокации, объеме и мощности новых, реконструируемых или восстанавливаемых объектов. Отдельно предъявлялись требования к земельному участку, он должен был соответствовать:

- эксплуатационным требованиям планируемого к размещению объекта обороны и обеспечения безопасности;

- возможности сокращения затрат на строительство, а также соблюдения требований в области санитарии и гигиены;

- эффективному использованию местности, существующих сооружений, транспортной инфраструктуры, доступа к топливным и производственным ресурсам.

Указанные требования Основных положений оказывали влияние на эффективность организации мероприятий по правовому регулированию территориального планирования при выборе земельных участков и размещению объектов и безопасности страны. Основными положениями определялось, что выбор земельных участков осуществляется комиссиями, состав которых утверждается приказами в зависимости от уровня военного подчинения планируемых объектов.

Действия комиссий были направлены на исследование земельных участков и осуществлялись в целях определения их соответствия намеченным границам. Комиссии получали в земельных органах решения об отводе земельных участков, а при необходимости организовывали работу по

---

<sup>215</sup> О составе, порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства, а также порядке внесения изменений в такую схему: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 1220 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 48 (Часть II). Ст. 1375.

подготовке актов о передаче недвижимости в пользу военного органа, в которых указывались её характеристики и стоимость.

В качестве ограничений прав смежных землепользователей составлялся перечень ограничений по застройке земельных участков, находившихся вблизи участка, планируемого для размещения военного объекта.

Особенности территориального планирования выбора земельных участков для военных объектов, приведенные в Основных положениях, содержат признаки правового регулирования. Такими признаками являются: специфический вид регулирования в области земельно-имущественных отношений, осуществление выбора земельных участков на основании полномочий, закрепленных в правовых актах, сочетание нормативного и индивидуального регулирования в отношении конкретного земельного участка, упорядочивание общественных отношений по территориальному планированию. Они получили отражение в современных нормативных правовых актах, осуществляющих регулирование территориального планирования. Сформулированные в советский период и испытанные на практике критерии всестороннего обследования земельных участков подтверждают важность их применения и требуют учета в современных условиях правового регулирования территориального планирования.

Одновременно с правовым регулированием территориального планирования выбора земельных участков Основные положения осуществляли регулирование обеспечения пожарной безопасности военных объектов, находившихся в ведении Министерства Вооруженных Сил и войск МВД СССР, имевших центральное и окружное подчинение. Регулировались также вопросы обеспечения безопасности лиц, которые проживали вблизи таких объектов. В этих целях предусматривалось, что на территории районов, где планировалось строительство военных складов (артиллерийских, бронетанковых, технических, авиационных, инженерных) требовалось утверждать границы запретных зон и районов. Перечень военных объектов

представлялся МВД и МВС СССР для последующего утверждения Советом Министров СССР.

Основными положениями устанавливалось, что граница запретной зоны включает территорию, которая примыкала к военному объекту. Ширина такой зоны составляла до 400 метров от внешней его ограды при условии хранения огнеопасных и отравляющих веществ и материалов, а для прочих складов – до 100 метров.

В отличие от запретной зоны площадь действия запретного района имела больший размер и включала всю территорию, примыкавшую к военному объекту шириной до 5 километров от внешнего периметра объекта. Размеры запретных зон и районов на практике определялись в зависимости от специфики рельефа местности, сложившейся застройки по согласованию с органом власти на основании решения начальника органа управления войск МВД СССР на республиканском, областном и краевом уровнях или решения командующего войсками военного округа. Согласование строительства зданий и сооружений для нужд склада в границах запретной зоны осуществлялось при условии учета утвержденного генерального плана для данного склада. Генпланы в отношении складов МВД СССР утверждались начальником Главного управления пограничной и внутренней охраны, в отношении центральных складов МВС СССР – начальником Центрального управления, в отношении окружных складов – командующими войсками военных округов<sup>216</sup>.

Установление зон и районов предполагало возникновение правовых оснований для ограничения строительной и хозяйственной деятельности. Так, в запретной зоне не допускалось: строительство зданий и сооружений; выполнение земляных работ; прокладка инженерных сетей; создание или

---

<sup>216</sup> Родин А.В. О некоторых средствах правового регулирования территориального планирования объектов обороны и обеспечения безопасности в СССР // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. 2023. № 33 (3). С. 542 – 546.

уничтожение дорог (переправ); осушение водоемов и отвод рек; разведение неконтролируемого огня<sup>217</sup>.

Вместе с указанными ограничениями в запретном районе не допускалось: выполнение стрельб; проживание граждан иностранных государств и лиц, лишенных судом некоторых прав.

Подобные положения, направленные на совершенствование правового регулирования территориального планирования складов, ранее были закреплены в постановлениях ЦИК СССР № 91 и СНК СССР № 445 от 17 марта 1937 г.<sup>218</sup> и не претерпели существенных изменений в период издания Основного положения и до постановления Совета Министров СССР от 17 февраля 1988 г. № 224<sup>219</sup>, что свидетельствует об актуальности правового регулирования рассматриваемого вопроса.

Послевоенное сокращение Вооруженных Сил коснулось и внутренних войск МВД. Постановлением Совета Министров СССР от 6 мая 1951 года в их составе была упразднена войсковая составляющая, введена структура военизированной внутренней охраны: взвод стал группой, рота – командой, батальон – дивизионом, полк – отрядом, дивизия – отделом<sup>220</sup>.

Изменения, происходившие в стране в части, касающейся организации внутренней безопасности, затронули и правовое регулирование территориального планирования по размещению объектов народного хозяйства, от которых зависели темпы развития всех его отраслей. Как замечают правоведы А.Г. Хабибулин и А.И. Селиванов, обеспечение

---

<sup>217</sup> Лысенков С.Г., Родин А.В. О некоторых средствах правового регулирования территориального планирования объектов обороны и обеспечения безопасности в СССР // Вестник Воронежского государственного университета, 2023. № 4 (55). С. 34-39.

<sup>218</sup> О запретных зонах и запретных районах при складах Народного Комиссариата Обороны Союза ССР и Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР: Постановление ЦИК СССР № 91, СНК СССР № 445 от 17 марта 1937 года // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс]. (Утратил силу).

<sup>219</sup> Об утверждении Положения по установлению запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Министерства обороны СССР, Комитета государственной безопасности СССР и Министерства внутренних дел СССР: Постановление Совета Министров СССР от 17 февраля 1988 г. № 224 № // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс]. (Утратил силу).

<sup>220</sup> История внутренних войск МВД России: военно-исторический труд: в 5 Т. / [В.Ю. Новожилов и др.]; под общ. ред. В.В. Золотова. Т. 4. Москва: Ред. журнала «На боевом посту», 2016. С. 24.

безопасности государства приобретало удаленный по времени характер, становилось стратегическим<sup>221</sup>. Поэтому исследование правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности страны целесообразно проводить в контексте общегосударственного регулирования.

Планирование пятой пятилетки согласно проекту ЦК ВКП (б) «Директивы XIX съезда партии по пятому пятилетнему плану развития СССР на 1951 – 1955 годы», в отличие от прошлых лет, не содержало деления по союзным республикам, а имело разделы по определенным отраслям. В промышленности предписывалось обеспечить развитие металлургии, ввести в действие гидроэлектростанции, осуществить строительство линий электропередач. Необходимо было обеспечить рост мощностей тепловых районных и заводских электростанций<sup>222</sup>.

Задачами в области сельского хозяйства являлись повышение урожайности хлопчатника, увеличение производства картофеля и овощей.

В области товарооборота, транспорта и связи ставились задачи по завершению строительства железнодорожных магистралей, начатого в довоенный период и имеющего стратегическое значение.

Ставились задачи в области укрепления здравоохранения, материального благосостояния и культурного уровня населения.

Анализ директивных положений свидетельствует о том, что работа по планированию пятой пятилетки сопоставима с правовым регулированием территориального планирования на современном этапе в отношении наиболее важных направлений, среди которых: оборона страны и безопасность государства; федеральный транспорт (трубопроводный, морской, внутренний водный, железнодорожный, воздушный); высшее

---

<sup>221</sup> Хабибулин А.Г., Селиванов А.И. Стратегическая безопасность Российского государства: политико-правовое исследование: монография /А. Г. Хабибулин, А.И. Селиванов. - 2-е изд., доп. - Москва: Формула права, 2011. С. 118.

<sup>222</sup> Правда. № 233, 20 августа 1952 г. С. 2-3.

образование; здравоохранение; автомобильные дороги федерального значения; энергетика.

В послевоенные годы продовольственную безопасность предполагалось обеспечить путем освоения целинных и залежных земель, которые, по мнению руководства страны, должны были дать повышенную урожайность зерна. Общесоюзный проект по использованию данных земель и размещению на них соответствующей инфраструктуры, в реализации которого были задействованы все министерства и ведомства, в том числе военное, вызывает необходимость рассмотрения его правовых оснований и практического опыта.

Правовым основанием освоения целинных земель было Постановление Пленума ЦК КПСС, изданное в марте 1954 года. Одной из основных причин потребности дополнительного планирования использования земель документ называл грубые ошибки Госплана, Министерства сельского хозяйства и Министерства совхозов СССР в работе по планированию посевных земель. Осуществить новое планирование освоения земель и получить высокий урожай без дополнительных капитальных вложений предполагалось на территориях Сибири, Поволжья, Урала, Северного Кавказа, а также Казахской ССР.

В качестве организационных мер постановление предписывало в 1954 году провести отбор земельных участков, расположенных вблизи населенных пунктов, обеспечить полную механизацию всех работ посредством поставки 120 тысяч тракторов и 10 тысяч комбайнов, организовать общественное питание и водоснабжение, полевые станы, состоящие из вагончиков, палаток для жилья, бань и кухонь. Госплан, Министерство заготовок СССР должны были внести предложения по увеличению строительства зернохранилищ и элеваторов<sup>223</sup>.

---

<sup>223</sup> О дальнейшем увеличении производства зерна в стране и об освоении целинных и залежных земель: Постановление Пленума ЦК КПСС от 2 марта 1954 года // <https://docs.historyrussia.org>. [Электронный ресурс]. (Утратил силу).

Как отмечают исследователи процесса освоения целинных земель, наряду с положительными сторонами имелись и недостатки. Так, согласно Постановлению ЦК КПСС и СМ СССР в 1954 году на территории новых земель было построено 124 совхоза<sup>224</sup>. При этом совхозы и колхозы в первое время столкнулись с проблемами обработки, транспортировки и хранения зерна. На целине имелись проблемы с наличием квалифицированных специалистов, ресурсов, техники, основных транспортных магистралей<sup>225</sup>. Жилища целинников представляли собой палатки и землянки<sup>226</sup>.

Правовое регулирование территориального размещения хозяйств осуществлялось без учета особенностей земель, их географического положения, расселения местного населения, мест хранения, обработки и реализации продукции в условиях отсутствия дорог, что приводило к потерям полученного урожая<sup>227</sup>. Вместе с тем, по мнению Л.И. Брежнева, освоение планируемых земель стало школой по интернациональному воспитанию, в которой представителей народов Советского Союза объединили опыт земледелия, труд и желание победить<sup>228</sup>.

В.М. Молотов отмечал, что планирование освоения новых земель было осуществлено преждевременно, а их масштабы не соответствовали экономической эффективности распределения ресурсов страны<sup>229</sup>. Основная цель освоения земель являлась политической и заключалась в обеспечении

---

<sup>224</sup> Правда. № 229, 17 августа 1954 г. С. 1.

<sup>225</sup> Белов А.М., Рыбин А.А. Трудовые ресурсы центральной России на освоении целины в 1954-1964 гг.: региональная историография // *Via in tempore. История. Политология* <https://cyberleninka.ru>. [Электронный ресурс].

<sup>226</sup> Брежнев Л.И. Целина // Ленинским курсом. Речи, приветствия, статьи, воспоминания. М.: Политиздат, 1979. С.116-197.

<sup>227</sup> Семёнов Е.А. Освоение целинных земель России и Казахстана: предпосылки и экономические итоги // Вестник Оренбургского государственного университета, 2012. № 13 (149). С. 318-322.

<sup>228</sup> Брежнев Л.И. Великий подвиг партии и народа. Речь во Дворце им. В.И. Ленина в Алма-Ате на торжественном заседании, посвященном 20-летию освоения целинных и залежных земель 15 марта 1974 г. // Ленинским курсом. Т.4. Москва, 1975. С.440.

<sup>229</sup> Мотревич В.П. Целинная эпопея на Урале (к 60-летию начала массового освоения целинных и залежных земель в СССР) // Аграрный вестник Урала, 2014. № 2 (120). С. 52-55.

устойчивости власти посредством объединения народа страны для достижения общей цели<sup>230</sup>.

Как видно, всесоюзный опыт планирования использования земель и размещения объектов имеет неоднозначную оценку, которая свидетельствует о необходимости качественного правового регулирования территориального планирования земель и важных для государства объектов, включая объекты обороны и безопасности страны.

Государственные преобразования, происходившие в послевоенный период, оказали влияние на структуры, выполнявшие задачи по обеспечению внутренней безопасности страны. В соответствии с общим планом сокращения вооруженных сил в течение двухлетнего периода количество воинских частей было уменьшено в 2 раза, а в дальнейшем – более чем в 4 раза.

В июле 1956 года Главное управление внутренней и конвойной охраны, Главное управление пограничных войск, а также Военно-строительное управление МВД СССР были расформированы. В том же году создано Главное управление пограничных и внутренних войск МВД СССР, просуществовавшее до марта 1957 года, а его преемником стало Главное управление внутренних и конвойных войск.

Очевидно, что для столь масштабного изменения войсковой структуры необходимы были продуманные меры, направленные на эффективное правовое регулирование территориального планирования как на макро, так и на микроуровне в отношении конкретных воинских соединений.

Примечательно, что правовое регулирование государственного планирования шестой пятилетки 1956 – 1960 годов было связано с первыми послесталинскими изменениями в данном планировании.

Реформирование Госплана СССР так же, как и структур, обеспечивавших внутреннюю безопасность, было вызвано политическими

---

<sup>230</sup> Сошневa Е.Б. Экономика как инструмент политики советского государства (проект «Целина») // Вестник Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого, 2014. № 83. С 53-57.

изменениями в руководстве страны. Госплан СССР представлял собой носителя модели хозяйствования, определенной в сталинское время, против которой и была направлена реформа Н.С. Хрущева. Прежде всего, это касалось Председателя Госплана СССР, который имел высокое положение во властной иерархии, так как занимал должность заместителя (первого заместителя) Председателя Совета Министров СССР и поэтому входил в состав Президиума ЦК КПСС<sup>231</sup>, что являлось основанием для назначения на эту должность человека из новой политической элиты.

К 1955 году кризис в средствах правового регулирования общегосударственного планирования становился все очевиднее, не были утверждены планы и контрольные задания на пятую пятилетку, имелась несбалансированность в государственном и экономическом развитии в целом, усилились противоречия между интересами различных ведомств и органов власти в части капитальных вложений.

Поэтому в целях совершенствования правового регулирования 25 мая 1955 года на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР была проведена реорганизация Госплана СССР. Её итогом стало разделение Госплана СССР на орган, осуществляющий планирование на 5 лет и на 10 – 15 лет (перспективное планирование) Госплан, и орган, осуществляющий годовое планирование Госэкономкомиссия<sup>232</sup>. Проведенная реорганизация позволила Госплану повысить научное обоснование пятилетних планов<sup>233</sup>. Новая модель Госплана СССР действовала в период с 1955 по 1957 год<sup>234</sup>.

Необходимо отметить, что имелись противники указанной реформы. По свидетельству В.Л. Некрасова, Управляющий делами Совета Министров СССР А.В. Коробов говорил о том, что решение о разделении Госплана

---

<sup>231</sup> Некрасов В.Л. Должность председателя Госплана СССР в системе высшего политического руководства (1955 – 1964 гг.) // Гуманитарные науки в Сибири, 2012. № 4. С. 66 – 70.

<sup>232</sup> О разработке перспективного плана развития народного хозяйства СССР на 1959 – 1965 годы: Постановление Совмина СССР от 19 сентября 1957 г. № 1146 // СП СССР. 1957. № 13. Ст. 122. (Утратил силу).

<sup>233</sup> Реорганизация Госплана СССР и задачи улучшения планирования народного хозяйства // Плановое хозяйство, 1955. № 3. С. 3-9.

<sup>234</sup> Решение декабрьского Пленума ЦК КПСС и задачи улучшения планирования народного хозяйства // Плановое хозяйство, 1957. № 1. С. 3-11.

СССР должно было быть осуществлено не путем разделения, а путем улучшения его работы. Подтверждая сказанное, он отмечал, что В.И. Ленин, предлагая улучшить работу по текущему и перспективному планированию, «не ставил вопроса об организации двух планирующих органов»<sup>235</sup>.

Начиная с 1955 года в государственных планах стали утверждаться только основные показатели союзных республик, а в 1957 году был осуществлен переход от ведомственного планирования министерств к планированию размещения промышленности по территориальному принципу на всей территории страны. Особое значение придавалось планированию на территориях союзных республик, а в республиках – на территориях экономических районов<sup>236</sup>, в связи с чем на территории Советского Союза было образовано 105 экономических районов. Правовыми предписаниями Советов Министров союзных республик в районах создавались органы власти (совнархозы), наделенные полномочиями по руководству предприятиями и стройками<sup>237</sup>, что позволяло возродить экономическое районирование.

Однако совнархозы не имели полномочий по управлению всем народным хозяйством, включая непроизводственную сферу, сельское хозяйство, строительство в полном объеме. Кроме того, отсутствовала организационная (регламентированная нормами права) координация указанных отраслей с промышленной сферой.

В результате Постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 19 сентября 1963 г. № 1028 был уточнен состав экономических районов страны и образована структура районов, используемая в процессе планировании народного хозяйства, которая состояла уже из восемнадцати экономических районов.

---

<sup>235</sup> Некрасов В.Л. Реформа Госплана СССР 1955 г.: Разработка новой модели планирования экономики / В.Л. Некрасов // Вестник Томского государственного университета, 2013. № 368. С. 99-103.

<sup>236</sup> О разработке перспективного плана развития народного хозяйства СССР на 1959 – 1965 годы: Постановление Совмина СССР от 19 сентября 1957 г. № 1146 // СП СССР. 1957. №13. Ст. 122. (Утратил силу).

<sup>237</sup> См. Клеандрова В.М., Мулукаев Р.С. 2009. С. 453.

Такое районирование должно было способствовать правильному географическому и экономическому размещению производственных сил на территории страны.

Как отмечает С.Н. Братусь, решениями XX, XXI, XXII съездов КПСС был намечен курс на решение задачи догнать и перегнать капиталистические страны. Для этого необходимо было использовать все рычаги, находившиеся в распоряжении государства, строительство которого осуществлялось в плановом порядке<sup>238</sup>.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров 1965 года<sup>239</sup> было положено начало новому этапу совершенствования правового регулирования территориального планирования. Управление мощностями по территориальному признаку расширило их возможности межотраслевого объединения в границах экономических районов, но в тоже время это приводило к сдерживанию развития отраслей в масштабах страны и к потере оперативности в управлении на местах.

Указанное положение создавало предпосылки к осуществлению общегосударственного подхода за счет образования общесоюзных министерств по соответствующим отраслям. Постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР 1965 года по вопросу улучшения управления промышленностью было образовано 11 союзно-республиканских министерств СССР и 9 общесоюзных министерств<sup>240</sup>.

Госплан СССР был преобразован в орган союзно-республиканского уровня в виде Госплана Совмина СССР, а также установлено, что в целях эффективного размещения промышленного производства госпланы союзных республик наделены полномочиями по самостоятельной разработке проектов

---

<sup>238</sup> См. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. С. 36.

<sup>239</sup> О совершенствовании планирования и усиления экономического стимулирования промышленного производства: Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 29 сентября 1965 года // СП СССР. 1965. № 19-20. Ст. 153. (Утратил силу).

<sup>240</sup> Об улучшении управления промышленностью: Постановление ЦК КПСС, Советом Министров СССР от 30 сентября 1965 г. № 728 // СП СССР. 1965. № 19-20. Ст. 152 (Утратил силу).

планов развития республик в отношении отраслей промышленности республиканского и союзно-республиканского подчинения.

Госплан осуществлял планирование и выделение финансирования на размещение объектов обороны и безопасности войск внутреннего предназначения. Так, в 1966 году Министром охраны общественной порядка РСФСР было направлено обращение в адрес Совета Министров РСФСР о необходимости выделения через Госплан РСФСР денежных средств для размещения воинских подразделений конвойной охраны<sup>241</sup>.

Директивами XXIII съезда ЦК КПСС были определены основные задачи пятилетнего плана развития страны на 1966-1970 годы<sup>242</sup>. В документе содержались разделы по отраслевому планированию (промышленность, сельское хозяйство, транспорт, капитальное строительство) и территориальному планированию развития страны по 15 союзным республикам. Постановлением Совета Министров СССР утверждено новое Положение о Госплане СССР, в котором указывалось, что государственные планы должны основываться на современных достижениях науки и техники, на правильном сочетании отраслевого и территориального планирования<sup>243</sup>.

Реформы 60-х годов XX века, оказали влияние на территориальную составляющую внутренней безопасности страны. Реорганизация МВД СССР в 1960 году, привела к передаче вопросов внутренней безопасности в регионы. Войска внутреннего предназначения распределились по территориям тех республик, где они находились.

В 1962 году Министерство внутренних дел союзного уровня было преобразовано в Министерство охраны общественного порядка (далее – МООП) РСФСР. Реформа правоохранительной структуры вызвала необходимость правовой регламентации деятельности нового ведомства, в

---

<sup>241</sup> Центральный архив войск национальной гвардии Российской Федерации (ЦА ВНГ). Ф.1. Оп. 1. Д. 144. Л. 70-77.

<sup>242</sup> Директивы XXIII съезда КПСС по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1966-1970 годы: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 6. 1968. 816 с. (Утратил силу).

<sup>243</sup> Об утверждении Положения о Государственном плановом комитете Совета Министров СССР (Госплане СССР): Постановление Совета Министров СССР от 9 сентября 1968 г. № 719 // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 7. 1968. 686 с. (Утратил силу).

том числе и в вопросах планирования размещения объектов обороны и безопасности.

В этом отношении заслуживает внимания ранее не опубликованный и не исследуемый в научной среде приказ МООП РСФСР 1964 года, послуживший основанием ввода в действие Положения, регулировавшее порядок размещения войск внутреннего назначения<sup>244</sup>. Документ содержал признаки правового регулирования территориального планирования в отношении существовавших и планируемых объектов обороны и безопасности страны. При этом необходимо отметить, что его подготовка и издание осуществлялись в условиях отсутствия значимых научных теоретических работ, посвященных ведомственным нормативным актам<sup>245</sup>.

Положение предписывало провести инвентаризацию всех существующих объектов воинских частей и подразделений и устанавливало, что военнослужащие МООП РСФСР расквартировывались, как правило, в закрытых военных городках.

В целях конкретизации правовой регламентации Положение содержало понятие военного городка, который представлял собой комплекс зданий и сооружений, располагаемых на одном земельном участке и используемых для размещения воинских частей (подразделений) для служебных, учебных, лечебных, производственных, хозяйственных и других нужд. На каждый военный городок составлялся генеральный план, содержащий существующие воинские объекты.

Отдельно в Положении определялся порядок планирования размещения (строительства) воинских объектов. Планированием новых объектов занимались Управление капитального строительства и Управление войск и охраны МООП РСФСР. На основании установленных

---

<sup>244</sup> Положение о квартирном довольствии внутренних войск, внутренней и конвойной охраны МООП РСФСР: Приказ МООП РСФСР 1964 г. № 900 // Центральный архив МВД России (ЦА МВД России). Ф. 27. Оп. 1. Д. 248. Л. 7-45. (Утратил силу).

<sup>245</sup> См. Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. С. 8

Правительством РСФСР лимитов на размещение (строительство) Госстроем РСФСР утверждались титульные списки капитального строительства для МООП РСФСР.

Воинские части должны были иметь перспективные планы своего развития, составленные с учетом специфики выполняемых задач (норм размещения личного состава, хранения вещевого имущества, автотранспорта). В соответствии с перспективными планами воинские части согласовывали с соответствующими отделами МООП, отвечавшими за данное направление деятельности, объекты, подлежащие размещению.

При этом для размещения новых воинских объектов на территории населенных пунктов земельные участки выделялись по заявкам командиров воинских частей местными советами депутатов трудящихся. Отвод земельных участков под стрельбища, лагеря, учебные центры, связанный с их изъятием из ведения государственных и общественных организаций, осуществлялся в соответствии с Постановлением Совета Министров РСФСР 1961 года<sup>246</sup>.

Данным актом Совета Министров РСФСР вопросы об отводе земельных участков для размещения военных объектов были делегированы государственным органам власти автономных республик, крайисполкомам, облисполкомам, в том числе Ленинградскому и Московскому горисполкомам. Решения об отводе принимались с учетом определенных ограничений. Например, отвод участка из земель предприятий и учреждений, различной ведомственной принадлежности, местного подчинения, совхозов, подсобных хозяйств, совершался в объеме до 50 га общей площади, из земель гослесфонда от 25 до 50 га с учетом процента лесистости, а из земель колхозов в объеме до 25 га.

---

<sup>246</sup> О дополнительной передаче некоторых вопросов хозяйственного и культурного строительства на решение министров и ведомств РСФСР, Совета Министров автономных республик, крайисполкомов, облисполкомов, Московского и Ленинградского горисполкомов: Постановление Совета Министров РСФСР от 5 июня 1961 г. № 696 // СП РСФСР. 1961. № 16. Ст. 60. (Утратил силу).

Отдельно разрешалось райисполкомам осуществлять отвод земельных участков до 10 га из госземфонда в постоянное пользование учреждениям для различных нужд.

Общий порядок по отводу земельных участков для государственных нужд, в том числе войск внутреннего предназначения, осуществлялся на основании правовых норм, содержащихся в ранее принятом в 1954 году Советом Министров СССР документе. Он регламентировал действия по возбуждению и рассмотрению обращений об отводе земель для государственных надобностей<sup>247</sup>. Также документ устанавливал, что министерства, ведомства и их учреждения, заинтересованные в отводе земельных участков для строительства, например, из колхозных земель, вносили заявки на отвод земельных участков в Совет Министров автономной или союзной республики, крайисполком с обоснованием размера участка, решением государственного органа о строительстве, выписки из титульного списка строительства, проект (схему) размещения объекта на необходимом участке.

Подобная правовая взаимосвязь ведомственного приказа, действовавшего до 1973 года и регламентировавшего вопросы размещения объектов обороны и безопасности страны во взаимодействии с общегосударственными нормами, содержащими сложившийся порядок отвода земельных участков и требования к нему, позволяют установить наличие в правовых актах признаков правового регулирования территориального планирования

В июле 1966 года на основании Постановления Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза и Совета Министров СССР было создано общесоюзное Министерство охраны общественного порядка<sup>248</sup>. Правовыми основаниями территориального планирования стали

---

<sup>247</sup> О порядке рассмотрения вопросов об отводе земель для государственных, общественных и других надобностей: Постановление Совета Министров СССР от 22 июня 1954 г. № 1240 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс]. (Утратил силу).

<sup>248</sup> О создании Союзно-республиканского министерства охраны общественного порядка СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 года. (Утратил силу).

постановление Совета Министров СССР, утвердившее положение о спецчастях, вошедших в состав внутренних войск<sup>249</sup> и приказ Министра охраны общественного порядка, на основании которого с сентября 1966 года начался процесс становления специальных моторизованных частей милиции<sup>250</sup>.

В начале 1967 года во внутренних войсках дополнительно было сформировано 43 спецчасти. Подразделения, как правило, формировались в крупных городах<sup>251</sup>, что вызывало необходимость предварительной работы по определению места размещения военных объектов<sup>252</sup>.

Решения о формировании и территориальном размещении специальных моторизованных частей милиции принимались распорядительными актами Совета Министров СССР. Например, Советом Министров СССР созданы спецчасти в Симферополе<sup>253</sup>, Тольятти<sup>254</sup>, Астрахани<sup>255</sup>.

Создание спецчастей было связано с необходимостью их территориального размещения, позволявшего обеспечить выполнение служебных задач. Специальные моторизованные части милиции несли патрульно-постовую службу на территории парков, стадионов и других общественных мест<sup>256</sup>. Данная особенность определяла потребность территориального планирования объектов войск внутреннего предназначения, с учетом возможности выполнения служебных задач для

---

<sup>249</sup> О мерах по усилению борьбы с преступностью: Постановление Совета Министров СССР от 23 июля 1966 г. № 571 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс]. (Утратил силу).

<sup>250</sup> ЦА МВД России. Ф. 48. Оп. 1. Д. 1. Л. 4.

<sup>251</sup> Москва, Киев, Ленинград, Уфа, Свердловск, Алма-Ата, Куйбышев, Баку, Фрунзе, Ереван и другие крупные и промышленные центры. Примечание автора.

<sup>252</sup> *Родин А.В.* Территориальное планирование объектов обороны и безопасности как фактор противодействия терроризму и экстремизму // В сборнике: Актуальные вопросы административного законодательства. Сборник материалов всероссийского круглого стола, 2023. С. 68-72.

<sup>253</sup> Распоряжение Совета Министров СССР от 23 апреля 1968 г. № 5356с // ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1. Д. 612. Л. 261.

<sup>254</sup> Распоряжение Совета Министров СССР от 12 мая 1969 г. № 941-рс // ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1. Д. 612. Л. 262.

<sup>255</sup> Распоряжение Совета Министров СССР от 7 декабря 1970 г. № 2518-рс // ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1. Д. 612. Л. 263.

<sup>256</sup> ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1. Д. 43. Л. 167.

чего было необходимо обеспечить их минимальное удаление от административных центров.

Правовое регулирование территориального планирования размещения объектов частей также было связано с особенностью их подчиненности. Например, управление батальонами с местом дислокации в крупных городах, таких как Ростов-на-Дону, Куйбышев, Ленинград, Горький, Иркутск и других, выполнялось отделами конвойной охраны, подчиненными Министерству. Дислоцируемый в Москве полк, подчинялся Отдельной мотострелковой ордена Ленина Краснознаменной дивизии особого назначения им. Ф.Э. Дзержинского. Территориально дислоцируемые в союзных республиках подразделения войск внутреннего назначения, находились в подчинении управлений войск соответствующих республик.

В автономных республиках по аналогии с союзными республиками имела территориальная особенность управления, связанная с подчинением подразделений войск внутреннего назначения соответствующим отделам министерств таких республик. Так, территориально дислоцируемый в городе Рига батальон войск подчинялся отделу внутренней и конвойной охраны МООП Латвийской ССР<sup>257</sup> с обеспечением общего руководства начальником внутренних войск и конвойной охраны<sup>258</sup>.

Наличие особенностей спецчастей определило их применение совместно с подразделениями милицией в охране общественного порядка. Совместное выполнение служебных задач предполагало их взаимодействие и территориальное планирование (удаленность мест дислокации от маршрутов несения службы).

Однако существующие в рассматриваемый период нормы права, регулировавшие территориальное планирование спецчастей, не в полной

---

<sup>257</sup> Хомяков И.Д. Организационно-правовые основы участия внутренних войск МВД СССР в охране общественного порядка во второй половине XX в. (историко-правовой аспект): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Хомякова Ивана Дмитриевич. СПб., 2013. С. 44.

<sup>258</sup> Положение о специальных моторизованных частях милиции, утвержденное Постановлением Совета министров СССР // ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1. Д. 43. Л. 169.

мере учитывали опыт размещения объектов обороны и безопасности страны в соответствии с действующими Основными положениями.

Из доклада Министру охраны общественного порядка следует, что по состоянию на ноябрь 1966 года имелось 43 спецчасти милиции, 31 из которых была расквартирована в помещениях, выделенных местными Советами, 12 временно размещены в военных городках<sup>259</sup>. В Литовской, Латвийской, Эстонской, Белорусской, Грузинской ССР помещений для частей не было выделено, личный состав размещался на территории частей конвойной охраны за счет их уплотнения. Помещения, выделенные в других союзных республиках и областях, особенно в Украинской и Казахстанской ССР, Алтайском крае, Новосибирской и Омской областях, по своему техническому состоянию и размеру не отвечали нормам расквартирования. Во всех частях отсутствовали гаражи, склады, мастерские, подсобные помещения<sup>260</sup>.

На основании приказа от 30 сентября 1966 г. № 3, объявлялось о создании специальных моторизованных частей милиции в УССР, на декабрь 1966 года было сформировано и укомплектовано 6 спецчастей милиции<sup>261</sup>. При этом по причине неподготовленности жилых и служебных помещений формирование частей в Киеве, Харькове, Одессе, Луганске было затруднено. Специальные моторизованные части милиции в Харькове, Запорожье, Днепропетровске, Львове, Луганске и Кишиневе были размещены во временных помещениях, которые лишь в минимальной степени отвечали нормам и требованиям размещения. В Запорожье личный состав размещался на двух этажах жилого пятиэтажного дома, который располагался вне территории военного городка. В Днепропетровске часть размещалась в летнем лагере на расстоянии 23 километра от города. В Кишиневе часть

---

<sup>259</sup> ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1с. Д. 43. Л. 3-4.

<sup>260</sup> ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1с. Д. 43. Л. 8.

<sup>261</sup> Располагались в городах Донецк, Днепропетровск, Львов, Запорожье, Кривой Рог, Кишинев. Прим. автора.

размещалась в спортивном зале<sup>262</sup>. Сформированные части в Вильнюсе и Риге размещались на территории других частей за счет уплотнения, в Таллине – на территории летнего лагеря с удалением 25 километров от города, не имея собственных гаражей и необходимых помещений<sup>263</sup>. Не был решен вопрос по размещению частей в Грузинской, Азербайджанской, Казахской ССР.

Приказом МООП СССР от 9 января 1967 г. «Об утверждении структуры внутренних войск, внутренней и конвойной охраны МООП СССР и организации управления войсковыми соединениями и частями» часть воинских подразделений была переформирована<sup>264</sup>, февральским приказом МООП СССР того же года объявлялось о завершении формирования спецчастей. Спецчасти исключались из состава войск внутреннего предназначения и передавались в состав МООП республик, управлений охраны общественного порядка краевых, областных исполнительных комитетов. Вместе с тем, приказ содержал требование о решении в течение 1967 года всех проблем, связанных с размещением спецчастей<sup>265</sup>.

Однако по состоянию на октябрь 1967 года имелись факты размещения специальных моторизованных частей милиции на территории военных складов, а также других воинских частей за счет их уплотнения<sup>266</sup>. В связи с недостатками в применении правовых актов, регламентировавших порядок отвода земельных участков для размещения объектов обороны и безопасности, нерешенные вопросы в проектировании и размещении военных городков для спецчастей в крупных городах сохранялись до 1974 года<sup>267</sup>

---

<sup>262</sup> ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1с. Д. 43. Л. 23-24.

<sup>263</sup> ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1с. Д. 43. Л. 30-31.

<sup>264</sup> ЦА ВНГ. Ф.94. Оп.1. Д.3 Л. 2.

<sup>265</sup> ЦА ВНГ. Ф. 94. Д. 058. Л. 90-92.

<sup>266</sup> ЦА ВНГ. Ф. 94. Д. 058. Л. 210, 217, 220.

<sup>267</sup> Астрахань, Ростов, Фрунзе, Кемерово, Ленинград, Ташкент, Тольятти, Тюмень. Прим. автора.

Не случайно по этому было принято постановление Совмина РСФСР, которым утверждено положение о порядке отвода земельных участков для государственных и других нужд<sup>268</sup>.

Документ устанавливал, что министерства, ведомства, заинтересованные в отводе земельных участков из земель учреждений министерств и ведомств, направляют заявки в соответствующий Совет Министров автономной республики, облисполком либо крайисполком с обоснованием потребности отвода участков с указанием их размеров.

В случаях планирования размещения объектов на испрашиваемых земельных участках представлялись выписки из титульных списков, либо справки о финансировании этого размещения с проектами или схемами объектов на данных участках.

Уполномоченные органы поручали районным производственным управлениям сельского хозяйства рассмотреть заявки, подготовить землеустроительные дела, оформить заключение о целесообразности отвода участков и представить материалы на рассмотрение в соответствующие райисполкомы.

За нарушение порядка отвода земельного участка и его самовольный захват предусматривалась уголовная ответственность Уголовного кодекса РСФСР<sup>269</sup>. Каждая республика устанавливала в уголовных законах наказание, соотносимое с общественной опасностью преступления<sup>270</sup>, что повышало меру ответственности должностных лиц и предотвращало нарушения существующего порядка территориального планирования размещения военных объектов.

Анализируя взаимосвязь правового регулирования отраслевого и территориального планирования в рассматриваемый период, необходимо

---

<sup>268</sup> О мерах по устранению излишеств в отводе земель для строительства и других несельскохозяйственных целей: Постановление Совета Министров РСФСР от 25 февраля 1966 г. № 197 // СП РСФСР. 1966. № 7. Ст. 34. (Утратил силу).

<sup>269</sup> Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР: Закон РСФСР от 27 октября 1960 года // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 18. Ст. 567. (Утратил силу).

<sup>270</sup> Каплунов В.Е. Право землепользования колхозов и его охрана: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.00 / Каплунов Василий Ефимович. Ленинград, 1968. С. 253.

обратить внимание на то, что организация функционирования промышленности и размещения объектов осуществлялась партийными органами, имевшими территориальное строение.

По территориальному принципу организовывалось материально-техническое снабжение и строительство на территории страны, что подтверждало актуальность применения данного принципа.

Основной задачей правового регулирования территориального планирования была определена разработка пятилетних планов общего развития союзных республик и экономических районов<sup>271</sup>. Для работы по территориальному планированию применялось не только перспективное, но и производственное планирование, которое составляло основу краткосрочных планов. Такие планы позволяли предотвратить диспропорцию между отраслевым и территориальным планированием. Актуальность сочетания отраслевого и территориального планирования отражается и в научных работах современных исследователей. Так, Е.Л. Уварова приходит к выводу о необходимости гармоничного сочетания как территориального, так и отраслевого планирования<sup>272</sup>.

Именно поэтому одновременно с пятилетними планами разрабатывались краткосрочные и текущие, в которых осуществлялась конкретизация и при необходимости уточнение пятилетних планов.

Уровни правового регулирования территориального планирования советского периода можно определить как структуру, подобную современной, в которой основным звеном правового регулирования являлись союзные республики, готовившие заключения и предложения в министерские планы.

Вторым по масштабу звеном правового регулирования территориального планирования были области (края), которые зачастую

---

<sup>271</sup> Рекомендации Всесоюзного совещания по совершенствованию планирования и экономической работе в народном хозяйстве. Москва, 1968. С 6.

<sup>272</sup> Уварова Е.Л. Адаптивные технологии зонирования территории как инструмент сохранения производительного потенциала земель: автореф. дисс. ... канд. техн. наук: 25.00.26 / Уварова Екатерина Леонидовна. Москва, 2020. 24 с.

сталкивались с трудностями, связанными с наличием на их территории большого количества различных предприятий и организаций, находившихся в подчинении соответствующих министерств и ведомств.

Третьим звеном, к которому применялись средства правового регулирования территориального планирования, являлось местное хозяйство. Исключение здесь составляли крупнейшие города, такие как Москва, Ленинград, рассматриваемые по аналогии с экономическими районами и областями, также выступавшие отдельным звеном территориального планирования.

Структура правового регулирования территориального планирования, состоявшая из трех звеньев, применялась и при размещении объектов обороны и безопасности страны, включавшая в себя войсковые части, округа, а в отдельные периоды истории страны – сектора, региональные управления, региональные командования и ведомства.

В процессе развития средств правового регулирования территориального планирования вопрос о его теоретической сущности оставался законодательно неопределенным. Отдельные положения и вопросы планирования уточнялись, изменялись, вносились поправки в формы, сроки и показатели исходных материалов, что не меняло его общей сути в стремлении руководства СССР обеспечить эффективное и планомерное развитие государства, невзирая на наличие разных подходов к теоретическому пониманию территориального планирования и его задачам.

Костенников В.М. называл основной задачей территориального планирования – установление территориальных пропорций внутри страны между её восточной и западной зонами<sup>273</sup>. В отличие от С.П. Токарева, который основной задачей указывал обеспечение реализации планов по

---

<sup>273</sup> Костенников В.М. Территориальное разделение труда и выравнивание уровней экономического развития союзных республик // Плановое хозяйство. Москва: Госпланиздат, 1972. № 12. С. 21.

рациональному сочетанию отраслей на территории экономических районов и территории союзных республик<sup>274</sup>.

По мнению автора, исходя из теоретического понимания рассматриваемой дефиниции, основным объектом правового регулирования территориального планирования являлось планомерное общегосударственное развитие народного хозяйства.

Необходимость такого понимания, включавшего все вопросы развития государства в целом, была указана В.И. Лениным в работе «О продовольственном налоге», в которой он отмечал важность «образцовой постановки не большого «целого», но именно «целого», то есть не одного хозяйства, не одной отрасли хозяйства, не одного предприятия, а суммы всех хозяйственных отношений, суммы всего хозяйственного оборота, хотя бы небольшой местности»<sup>275</sup>.

В территориальном планировании советского хозяйства приобретала актуальность пропорциональная расстановка производства, а также комплексное использование полезных ископаемых и природных богатств всей страны.

В советской литературе, посвященной исследованию планирования размещения общегосударственных объектов, отмечалось, что аналогично тому, как размещение сил на военных фронтах предопределяет результат боевых действий, так и размещение производственных объектов оказывает влияние на развитие государства. Оно воздействует не только на территориальные пропорции, но и на рост общественного производства, межотраслевые связи, улучшает его результативность и, в итоге – повышает благосостояния страны. При выборе мест для государственных объектов,

---

<sup>274</sup> Токарев С.П. Территориальное планирование в новых условиях // Плановое хозяйство. Москва: Госпланиздат, 1966. № 5. С. 18.

<sup>275</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 43. С. 234.

дислоцированных в новых районах, необходимо учитывать не только текущие потребности, но и перспективы мирового развития<sup>276</sup>.

Учитывая обширную территорию СССР, разнообразие её экономических и природных условий, особое место в регулировании территориального планирования отводилось вопросам определения местонахождения производственных сил, представляющих на практике планирование размещения объектов и капитальные вложения в них.

По аналогии с современным подходом к территориальному планированию, заложенным в действующем законодательстве, важнейшим показателем, определяющим развитие производственных мощностей, в СССР выступали темпы их роста, структура производительности труда, рентабельность, национальный доход, что являлось основанием для определения эффективности хозяйства и соотношения социального и экономического развития страны.

Необходимо также подчеркнуть роль средств правового регулирования территориального планирования в экономической составляющей национальной политики СССР. Опыт показал, что союз равноправных по своему статусу республик являлся эффективной формой государственного устройства и планирования, позволявших реализовывать широкие возможности для производственного и культурного роста. Социалистическое планирование прибегало к использованию метода перераспределения национального дохода, что обеспечивало эффективное развитие отсталых административных единиц, преобразовав их, создав в них крупную промышленность.

Равномерное территориальное разделение страны на округа внутренних войск и перемещение внутри них воинских частей (объектов

---

<sup>276</sup> Планирование размещения производительных сил СССР: осуществление политики КПСС на этапах социалистического строительства: В 2 ч. // Планирование размещения производительных сил в период построения основ, упрочения и развития социализма/Можин В.П. и др; Предисл. Н.К. Байбакова. – М.: Экономика, 1985. С. 190-210.

обороны и безопасности) было призвано обеспечить внутреннюю безопасность и планомерное развитие всех отраслей народного хозяйства.

Широкое распространение получили разработки в сфере районной планировки, объем которых увеличился и охватил всю территорию хозяйственного развития страны. Однако уже к середине 1960-х годов назрела необходимость перемен в системе регулирования планирования, перехода от административных методов к экономическим.

Как отмечает В.В. Миллер, большинство моделей землепользования экономически развитых стран было построено с учетом опыта и моделей, существовавших в СССР, направленных на управление земельными ресурсами на большой территории, которые учитывали государственные, коллективные и в меньшей степени личные интересы<sup>277</sup>.

В 1970-е годы вместе с работами по планировке областного и краевого масштаба были проведены разработки генеральных концепций развития и расселения на общегосударственном, республиканском уровнях, а также на уровне экономических районов, что обеспечило переход к комплексному развитию производительных сил, использованию экономических возможностей регионов в целом. Такая модель развития была связана с научно-технической революцией 60-70-х г. XX века: интенсивным ростом промышленности, сопровождаемым созданием промышленных комплексов; строительством крупных урбанизированных районов; обострением противоречий между промышленным развитием и окружающей средой. Возникла необходимость разработки средств правового регулирования организации пространства, способной учитывать весь комплекс географических, политических, природных, экономических и архитектурно-строительных факторов.

Одновременно с этим, как справедливо отмечает В.П. Сальников, совершенствование советского законодательства было непрерывным и более

---

<sup>277</sup> Миллер В.В. Землеустройство в системе управления сельскими территориями Федеративной Республики Германии: специальность: авторефер. дисс... канд. эконом. наук: 08.00.05 / Миллер Вячеслава Викторович. Москва, 2010. 26 с.

интенсивным стало после принятия постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросу совершенствования хозяйственного законодательства<sup>278</sup>.

В 1971 – 1986 годах был принят ряд законодательных актов в сфере регулирования территориального планирования страны, среди которых:

Директивы XXIV съезда КПСС по пятилетнему плану развития СССР на 1971-1975 годы, регулировавшие отраслевое планирование развития страны без указания союзных республик<sup>279</sup>;

Закон СССР о государственном пятилетнем плане развития СССР на 1976-1980 годы, содержащий показатели, регулировавшие территориальное планирование развития страны по 15 союзным республикам<sup>280</sup>;

Постановление XXVI съезда КПСС, утвердившее основные направления по развитию страны на 1981-1985 годы и на период до 1990 года<sup>281</sup>;

Постановление Совета Министров СССР от 17 июня 1982 года, утвердившее положение, регламентировавшее в новой редакции вопросы функционирования Госплана СССР<sup>282</sup>;

Постановление Совета Министров СССР от 3 августа 1984 года, направленное на совершенствование регулирования территориального планирования. Документ установил, что, начиная с двенадцатой пятилетки

<sup>278</sup> Сальников В.П. Правовая культура и поведение советских граждан: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сальников Виктор Петрович. Л., 1980. 202 с.

<sup>279</sup> Директивы XXIV съезда КПСС по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1971-1975 годы: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 8. 1972. 671 с. (Утратил силу).

<sup>280</sup> О государственном пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР на 1976-1980 годы: Закон СССР от 29 октября 1979 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 11. 1977. 733 с. (Утратил силу).

<sup>281</sup> Постановление XXVI съезда Коммунистической партии Советского союза по проекту ЦК КПСС от 2 марта 1981 года «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981-1985 годы и плановый период до 1990 года», утвердившее основные направления развития страны на 1981-1985 годы и на период до 1990 года» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 13. 1981. 734 с. (Утратил силу).

<sup>282</sup> Об утверждении Положения о Государственном плановом комитете СССР: Постановление Совета Министров СССР от 17 июня 1982 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 14, 1983. 702 с. (Утратил силу).

(1986-1990 годы), в пятилетних и годовых планах утверждаются основные задания по развитию на каждой территории союзной республики<sup>283</sup>;

Закон СССР от 19 июня 1986 года, утвердивший важнейшие показатели развития страны по союзным республикам на 1986-1990 годы<sup>284</sup>.

Данные правовые акты, являвшиеся основанием для размещения объектов государственного значения и развития страны, оказывали непосредственное влияние на планирование размещения объектов обороны и безопасности страны.

В связи с этим заслуживает внимания приказ МВД СССР, регулировавший вопросы размещения объектов внутренних войск<sup>285</sup>. Приказ устанавливал, что выбор земельных участков под размещение новых и расширение существующих военных городков производится комиссиями, которые в своей работе руководствуются действующим законодательством по отводу земельных участков с учетом тактико-технических, экономических и архитектурно-планировочных требований. В соответствии с другим приказом МВД СССР отвод земельных участков осуществлялся на основании постановлений Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик<sup>286</sup>. При этом земельное законодательство СССР<sup>287</sup> в отличие от действующего Земельного кодекса Российской Федерации еще не содержало условий изъятия земельного участка для государственных нужд.

В процессе развития внутренних войск был изменен макроуровень территориального планирования объектов обороны и безопасности страны. К 1981 году на территории страны были созданы территориальные

---

<sup>283</sup> О некоторых мерах по дальнейшему совершенствованию территориального планирования: Постановление Совета Министров СССР от 3 августа 1984 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 15. Москва, 1985. 391 с. (Утратил силу).

<sup>284</sup> О Государственном плане экономического и социального развития СССР на 1986-1990 годы: Закон СССР от 19 июня 1986 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 16, 1988. 558 с. (Утратил силу).

<sup>285</sup> О введении в действие Положения о квартирно-эксплуатационной службе и квартирном довольствии внутренних войск МВД СССР: Приказ МВД России от 23 февраля 1973 г. № 40. 389 с. (Утратил силу).

<sup>286</sup> Об утверждении положения о войсковом хозяйстве внутренних войск МВД СССР: Приказ МВД СССР от 2 февраля 1982 г. № 30 (Документ не опубликовывался) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс]. (Утратил силу).

<sup>287</sup> Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485. (Утратил силу).

формирования войск внутреннего назначения (региональные управления). Такое наименование они получили исходя из территориальных границ размещения<sup>288</sup>. Позднее были сформированы региональные управления войск по Центральной зоне и Северному Кавказу<sup>289</sup>.

Однако к концу 1980 годов используемая система планирования уже не соответствовала новым потребностям и вступала в противоречие с задачами общехозяйственного развития. В работе Госплана намечалось снижение научного содержания его разработок, возникло искажение основного принципа планирования, заключающегося в сбалансированности развития.

В постановлении Пленума ЦК КПСС 17 июля 1987 года отмечалось, что процессы развития страны не увязывались в планах воедино. Серьезные недостатки стали накапливаться в размещении производительных сил, нарушался принцип комплексного развития отдельных регионов, что во многом явилось следствием низкого уровня общегосударственного планирования. Это требовало коренных изменений, направленных на взаимное сочетание перспективного и текущего планирования. Постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР предписывалось разработать Концепцию экономического и социального развития СССР на 15-летний период<sup>290</sup> (далее – Концепция).

Утвержденная Концепция принята к руководству в качестве научного обоснования для разработки Госпланом проекта Основных направлений развития СССР, который после одобрения Совмином СССР и всенародного обсуждения должен был служить базой для очередного пятилетнего плана с распределением задач по годам. Предусматривалась возможность доработки, уточнения Концепции через каждые пять лет.

---

<sup>288</sup> Региональное управление по Казахской и Киргизской ССР, региональное управление по Дальнему Востоку и Восточной Сибири, региональное управление по Украинской и Молдавской ССР, региональное управление по Северо-Западной зоне, региональное управление по Уралу, региональное управление по Западной Сибири, региональное управление по Волго-Вятской зоне. Прим. автора.

<sup>289</sup> О формировании управлений внутренних войск МВД СССР по Центральной зоне и Северному Кавказу: Приказ МВД России от 7 мая 1986 г. // ЦА ВНИГ. Ф. 94. Оп.1. Д. 619. Л. 202. (Утратил силу).

<sup>290</sup> О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования: Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 17 июля 1987 г. № 816 // Свод законов СССР. Т. 5. 1990. С. 6-69. (Утратил силу).

Госпланом с привлечением Совмина союзных республик, министерств, ведомств СССР и местных органов разрабатывалась сроком на 15 лет Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР.

Разработка комплексных планов по развитию автономных республик, краев, областей осуществлялась Госпланами союзных республик.

Параллельно с изменением правового регулирования территориального планирования общегосударственного уровня происходили изменения и в отношении регулирования объектов обороны и безопасности. Так, постановлением Совета Министров СССР от 17 февраля 1988 г. № 224 был введен в действие порядок установления запретных зон и районов в отношении объектов (складов, арсеналов, баз), находившихся в ведении МВД, Минобороны, КГБ СССР<sup>291</sup>. Постановлением регулировалось территориальное планирование при выборе места размещения таких объектов. В отличие от ранее действовавшего правового акта<sup>292</sup>, новый предоставил полномочия по определению запретных зон и районов не органам военного управления, а гражданским органам власти в республиках, краях и областях. Отдельно такими полномочиями были наделены органы власти в Ленинграде, Москве и Киеве. Новое положение устанавливало более четкую минимальную территорию запретного района – не менее 3 километров, в отличие от ранее действующего – до 5 километров.

Анализ изменения порядка установления запретных зон и запретных районов показывает, что при размещении военных складов был отдан приоритет региональным и местным органам власти по принятию решений об их установлении, свидетельствующий о желании законодателя учесть интересы максимального круга заинтересованных лиц (смежных землепользователей, правообладателей недвижимого имущества) при территориальном планировании военных объектов.

---

<sup>291</sup> См. Об утверждении Положения по установлению запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Министерства обороны СССР, Комитета государственной безопасности СССР и Министерства внутренних дел СССР. (Утратил силу).

<sup>292</sup> См. О запретных зонах и запретных районах при складах Народного Комиссариата Обороны Союза ССР и Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР. (Утратил силу).

Указом Президиума Верховного Совета СССР в 1989 году из состава Вооруженных Сил СССР внутренние войска были выделены в самостоятельное формирование<sup>293</sup>. В том же году постановлением Совета Министров СССР на основании предложений МВД СССР, согласованных с Госпланом СССР, увеличена численность внутренних войск (оперативных частей на 9,7 тыс. единиц, специальных моторизованных частей милиции на 17 тыс. единиц)<sup>294</sup>. Правовой акт содержал нормы, направленные на территориальное размещение объектов обороны и безопасности страны. Советам Министров союзных республик предписывалось обеспечить их расквартирование по установленным нормам. Отдельно постановление определило перечень городов, на территории которых планировалось осуществить формирование и укрупнение существующих объектов обороны и безопасности. Так, необходимо было сформировать воинские части оперативного назначения в шести городах, специально моторизованные части в пятидесяти городах и укрупнить существующие объекты обороны и безопасности страны в двадцати девяти городах.

В начале 1990-х годов произошли кардинальные политические изменения. Республики, входившие в СССР, одна за другой объявили о своем суверенитете. Декларацией о государственном суверенитете, принятой Съездом Народных Депутатов РСФСР ранее существующее территориальное деление страны и территориальное планирование, основанное на соответствующих средствах его правового регулирования в том числе объектов обороны и безопасности прекращалось<sup>295</sup>. Поэтому является важным замечание отечественных правоведов о том, что право на

---

<sup>293</sup> О выведении из состава Вооруженных Сил СССР пограничных, внутренних и железнодорожных войск: Указ Президиума ВС СССР от 21 марта 1989 г. № 10224-XI // Ведомости СНД и Верховного Совета СССР. 1989. № 9. Ст. 202.

<sup>294</sup> Об увеличении численности личного состава внутренних войск Министерства внутренних дел СССР и предоставлении некоторых льгот: постановление Совмина СССР от 25 сентября 1989 г. № 795-173.

<sup>295</sup> О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: Декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

суверенитет не должно противоречить территориальной целостности государства и порождать сепаратизм<sup>296</sup>.

В октябре 1991 года Указом Президента Российской Федерации № 146 внутренние войска, размещенные на территории РСФСР, были приняты под её юрисдикцию<sup>297</sup>. Не стало общесоюзных войск, обеспечивавших внутреннюю безопасность.

Новые политические условия требовали изменений территориального построения внутренних войск и средств правового регулирования их территориального планирования, прежде всего, на макроуровне. В этой связи Законом Российской Федерации от 24 сентября 1992 г. № 3534-1 определен состав внутренних войск, а в качестве наиболее крупной единицы территориального образования войск введены округа<sup>298</sup>.

Приказами МВД России созданы управления по Уральскому, Северо-Западному, Восточному, Северо-Кавказскому, Приволжскому, Сибирскому, Центральному округам внутренних войск.

Из содержания параграфа можно сделать вывод о том, что основными средствами правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности страны в советский период являлись:

- План ГОЭЛРО, осуществивший регулирование территориального планирования страны в целях перспективного развития народного хозяйства и заложивший дальнейшие черты планового развития экономики;
- Декрет ЦИК СССР, СНК СССР по районированию воинских частей на основе территориально-милиционного, национального принципа;
- постановления СТО, а в последующем СНК СССР об отводе земельных участков военному ведомству для нужд обороны;

---

<sup>296</sup> Философско-правовое познание: актуальные проблемы: монография / Е.В. Виноградова, А.О. Воробьев, М.Ю. Гутман [и др.] под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.П. Сальникова – 2-е изд., испр. и доп. Москва: ИНФРА-М, 2025. С. 33.

<sup>297</sup> О передаче внутренних войск Министерства внутренних дел СССР, дислоцирующихся на территории РСФСР, под юрисдикцию Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: Указ Президента РСФСР от 20 октября 1991 г. № 146 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 43. Ст. 1405. (Утратил силу).

<sup>298</sup> О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации: Закон РФ от 24 сентября 1992 г. № 3534-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 42. Ст. 2334. (Утратил силу).

- распорядительные акты органов военного управления по строительству укрепленных районов;

- Урочное положение для строительных работ, определившее специфику планирования размещения объектов с учетом территориального деления страны на три полосы;

- пятилетние планы, регулировавшие развитие народного хозяйства страны и определявшие её потребность в производственных мощностях и территориальном планировании;

- ведомственные приказы ВЧК-ВОХР-ВНУС-ОГПУ-НКВД-МООП-МВД, направленные на территориальное деление страны (сектора, округа, управления, региональные командования) для размещения соединений и воинских частей;

- правовые акты, определявшие порядок выбора земельных участков и меры по обеспечению безопасности расположенных на них военных объектов.

Таким образом, правовое регулирование территориального планирования объектов обороны и безопасности страны войск внутреннего предназначения реализовывалось в отсутствие специализированного законодательства с учетом требований времени и изменений оперативной обстановки. Распад СССР и изменения в политической жизни страны привели к ликвидации общегосударственного планирования и единого территориального планирования объектов обороны и безопасности Советского Союза.

### **Выводы по главе 1**

Территориальное планирование представляет предмет трудов исследователей из различных отраслей науки. Увеличение числа правовых актов регулирования сфер жизни государства сопровождается интересом к теоретическим вопросам правового регулирования территориального

планирования, что подтверждается многообразием теоретических подходов к пониманию содержания территориального планирования и сферы его применения.

В советском периоде правовое регулирование территориального планирования основывалось на принципах демократического централизма, научности, партийности и имело теоретическое применение в государственном планировании зарубежных социалистических стран.

Развитие отношений в области государственного планирования предопределяет его качественное правовое регулирование. Обеспечить это не всегда возможно, так как зачастую законодательство требует совершенствования понятийного аппарата.

В настоящее время средства правового регулирования территориального планирования содержат дефиницию «объекты обороны и безопасности». При этом законодательное применение данной дефиниции без раскрытия его содержания в землеустроительной и градостроительной деятельности осуществляется фрагментарно, а профильное федеральное законодательство, регулирующее вопросы обороны и безопасности страны, не содержит легитимного определения рассматриваемой дефиниции.

Проведенный анализ теоретико-правовой характеристики содержания правового регулирования территориального планирования позволяет сделать вывод о том, что такое планирование основывается на управленческих решениях, использующих диспозитивный и императивный метод правового регулирования. Такие решения охватывают различные сферы государственного, регионального и местного планирования, в результате чего диссертант приходит к выводу о возможности выделения территориального планирования в отдельный институт права.

В целом территориальное планирование с точки зрения правового регулирования представляет собой целенаправленное государственное воздействие на систему правоотношений в области теории государства и

права, регулирующих землеустроительную, градостроительную деятельность и имеет по отношению к ним комплексный характер.

Исследование советского периода территориального планирования объектов обороны и безопасности страны показало, что их размещение как на макро, так и микроуровне реализовывалось средствами правового регулирования в отсутствие прямого законодательства, но с учетом требований времени, изменений оперативной обстановки и задач, возложенных на войска внутреннего предназначения по обеспечению безопасности и целостности государства.

## **ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫХ ДЛЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **2.1. Законодательство Российской Федерации, регулирующее территориальное планирование объектов обороны и безопасности страны**

После распада СССР в 1991 году были упразднены все государственные органы, существовавшие в прежней политической системе. Подобная судьба не миновала Госплан, после чего в постсоветской России фактически было прекращено государственное планирование по территориальному принципу, что фактически означало прекращение правового регулирования территориального планирования. Отдельные программы и планы периодически разрабатывались, но они уже не являлись объектом общегосударственного регулирования. Постановление Совета Министров СССР 1982 года об утверждении Положения о Государственном плановом комитете СССР<sup>299</sup> фактически не применялось с момента ликвидации Госплана и было признано не действующим<sup>300</sup>.

Одновременно с ликвидацией Госплана всякое планирование в государстве было отменено, однако позже обнаружилась потребность не только в прогнозировании, но и в планировании. После отмены планирования его стали заменять термином «стратегия»<sup>301</sup>.

---

<sup>299</sup> Об утверждении Положения о Государственном плановом комитете СССР (Госплане СССР): Постановление Совета Министров СССР от 17 июня 1982 г. № 544 // СП СССР. 1982. № 20. Ст. 102. (Утратил силу).

<sup>300</sup> О признании не действующими на территории Российской Федерации актов СССР и их отдельных положений: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2020 г. № 80 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 7. Ст. 825.

<sup>301</sup> Савельева С.Б., Савельев А.Н. Сущность стратегического планирования развития региональных хозяйственных систем / С.Б. Савельева, А.Н. Савельев//Вестник МГТУ. Т. 11. № 2. 2008. С 297-300.

В связи с переходом России в 90-х годах XX века на рыночные отношения правовое регулирование размещения государственных объектов претерпело значительные изменения, в том числе и при разработке новых методов градостроительного планирования.

В отличие от советского периода, когда в стране действовала четкая система, определявшая, где, что, и с привлечением каких средств должно размещаться, в современной России средства правового регулирования, содержащиеся в градостроительном законодательстве, проходят три условных этапа государственного планирования.

Первый этап – формирование предпосылок для законодательного закрепления средств правового регулирования территориального планирования. Он связан с изданием Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3295-1 «Об основах градостроительства в Российской Федерации»<sup>302</sup> (далее – Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3295-1), действие которого было прекращено в 1998 году. Указанный закон не содержал понятия «территориальное планирование», однако имел предпосылки к его формированию. Так, нормы права, содержащиеся в указанном документе, включали регулирование организации территориального расселения, устойчивого развития мест проживания, а также размещения производительных сил. Подобные нормы содержались и в понятии градостроительной документации, к которой относилась документация, разрабатываемая на основании градостроительных прогнозов и программ.

Второй этап – принятие закона, регулирующего территориальное планирование. Характеризуется реализацией норм права Градостроительного кодекса Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ, который определил основной порядок развития территории России до конца 2004 года. Однако

---

<sup>302</sup> Об основах градостроительства в Российской Федерации: Закон от 14 июля 1992 г. № 3295-1 // Российская газета. № 189. 1992. 8 с. (Утратил силу).

важные вопросы правового регулирования территориального планирования законодательно оставались нерешенными:

- подготовка документов территориального планирования различными уровнями органов власти не была обязательной;
- сроки процедур по подготовке, согласованию и утверждению документов территориального планирования не были установлены.

Отсутствие законодательства, регулирующего территориальное планирование, оказало негативное влияние на размещение и применение правоохранительных структур, привлекаемых для обеспечения внутренней безопасности страны – отрядов мобильных особого назначения (далее – ОМОН). Как отмечают В.П. Сальников, С.В. Степашин, Н.Г. Янгол, территориальное планирование размещения ОМОН выполнялось с учетом оперативной обстановки и численности населения соответствующего административного образования. Отдельные подразделения создавались на крупных транспортных узлах<sup>303</sup>. При этом обычное законодательство не предполагало их использование на территории других субъектов страны<sup>304</sup>.

В юридической литературе рассмотренный временной период и процессы, происходившие в нем (прекращение социалистического пути развития, отказ от командно-административной системы управления в пользу рыночных законов), характеризуется понятием «депрессия правопорядка», которое включает в себя неисполнение документов государственного планирования<sup>305</sup>.

В настоящее время планирование государственного развития и его правовое регулирование вступило в третий этап – развитие и совершенствование законодательства, регулирующего территориального планирование. Началом данного этапа является издание Федерального закона

---

<sup>303</sup> Таких, как Москва, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Самара, Новосибирск, Екатеринбург, Хабаровск. Прим. автора.

<sup>304</sup> См. Сальников В.П., Степашин С.В., Янгол Н.Г. Свобода личности и чрезвычайное законодательство. С. 415.

<sup>305</sup> Общее учение о правовом порядке: восхождение правопорядка: монография / Черногор Н.Н., Пашенцев Д.А. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Москва, 2019. Т.1. С. 326-344.

от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»<sup>306</sup>. Указанный правовой акт внес ряд важных изменений в федеральное законодательство в части, касающейся вопросов территориального планирования. Были внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в результате которых к полномочиям муниципального образования отнесены вопросы утверждения документов территориального планирования определенного уровня. Перераспределены полномочия субъектов страны в части наделения их полномочиями по утверждению схем территориального планирования субъектов Российской Федерации<sup>307</sup>.

В целях повышения эффективности территориального планирования объектов федерального значения и его правового регулирования постановлением Правительства Российской Федерации 2011 года утверждено положение о правительственной комиссии. Комиссия выполняла функции координационного органа по обеспечению согласованных действий заинтересованных органов, участвующих при подготовке и реализации документов территориального планирования федерального уровня. В составе комиссии создавалась подкомиссия, обеспечивавшая межведомственное взаимодействие по вопросам территориального планирования в области обороны и безопасности<sup>308</sup>.

Кроме того, в 2012 году Правительством Российской Федерации для органов власти определен порядок совместной разработки документов

---

<sup>306</sup> О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 24 декабря 2004 г. № 191-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 53 (Часть I). Ст. 8504.

<sup>307</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 29 (часть III). Ст. 5238. (Утратил силу).

<sup>308</sup> О Правительственной комиссии по территориальному планированию в Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 629 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 32. Ст. 4830. (Утратил силу).

территориального планирования, в том числе содержащих объекты, выполняющие функции обороны и безопасности страны<sup>309</sup>.

Этапы развития законодательства свидетельствуют о совершенствовании средств правового регулирования территориального планирования и усиления потенциала муниципальных образований в сфере планирования собственных территорий. Как справедливо отмечает А.В. Габов, на новом этапе развития необходимо, руководствуясь документами стратегического планирования, провести систематизацию и инвентаризацию сложившегося законодательства и его механизма регулирования<sup>310</sup>.

В связи с этим необходимо отметить, что вопросы правового регулирования территориального планирования, являющиеся одним из главных инструментов, направленных на регулирование деятельности по развитию территории страны (градостроительной деятельности) приобретают все большую актуальность.

Д.Ф. Абузярова относит территориальное планирование, наряду с изъятием и предоставлением земель, к важному этапу подготовки будущего строительства.<sup>311</sup> Исследованию теоретических вопросов о роли и значении территориального планирования в Российской Федерации посвящены работы И.В. Богомолова<sup>312</sup>, О.В. Дадыкина<sup>313</sup>, Т.В. Крамова<sup>314</sup> и других. В работе Д.Г. Лебедева показана необходимость создания правовой базы, способной

---

<sup>309</sup> Об утверждении Положения о совместной подготовке проектов документов территориального планирования: постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 326 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 16 (Часть IV). Ст. 8758.

<sup>310</sup> Габов А.В. Энергетическое право: вопросы становления и развития // В сборнике: Энергетическое право: модели и тенденции развития. сборник материалов Международной научно-практической конференции, 2020. С. 6-15.

<sup>311</sup> Абузярова Д.Ф. Правовой режим земель автомобильного транспорта в Российской Федерации автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Абузярова Дина Фатиховна. Москва, 2011. – 26 с.

<sup>312</sup> Богомолова И.В. Территориальное стратегическое планирование: от ретроспективы к перспективе/ И.В. Богомолова//Менеджмент и бизнес-администрирование, 2015. № 4. С. 42-27.

<sup>313</sup> Дадыкина О.В. Территориальное планирование как инструмент обеспечения экономической безопасности региона // В сборнике. Инновация в промышленности, управлении и образовании. Материалы конференции, 2017. С. 63-67.

<sup>314</sup> Крамова Т.В. Территориальное и стратегическое планирование: основные проблемы и тенденции развития законодательства / Т.В. Крамова // Имущественные отношения в Российской Федерации, 2013. № 4 (139). С. 40-51.

учитывать комплекс условий для гармоничного планирования развития территорий<sup>315</sup>.

Нормы права, содержащиеся в градостроительном законодательстве, определяют, что правовое регулирование территориального планирования направлено на выявление назначения территорий в целях обеспечения устойчивого развития страны и размещения новых объектов. Такое регулирование осуществляется в отношении документов территориального планирования Российской Федерации, территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, территориального планирования субъекта Российской Федерации. Кроме того, в отношении территориального планирования муниципальных образований, которые, в свою очередь, подразделяются на схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений, а также на генеральные планы городских округов.

Необходимо отметить, что документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений по реализации соответствующих планов.

Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2006 года содержит общие положения о схемах территориального планирования федерального уровня, состоящих из материалов в графическом и текстовом формате<sup>316</sup>.

Законодательство, регулирующие документы территориального планирования федерального уровня являются приоритетными по отношению к законодательству, регулирующему документы территориального планирования субъектов страны и муниципальных образований и определяет нормативный порядок работы со схемой территориального планирования,

---

<sup>315</sup> См. Лебедев Д.Г. Правовое регулирование территориального планирования использования земель городов в Российской Федерации.

<sup>316</sup> О составе схем территориального планирования Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2006 г. № 680 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 49 (Часть IV). Ст. 8758.

содержащей объекты федерального значения, в том числе объекты обороны и безопасности страны.

Приказом МВД России от 26 октября 2007 г. № 942 дислокация внутренних войск на территории страны подразделялась по оперативно-территориальным объединениям. Созданы управления региональных командований, ставшие правопреемниками соответствующих управлений округов внутренних войск<sup>317</sup> и просуществовавшие до формирования Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, которые, как замечает С.Б. Глушаченко, в своем территориальном делении учитывают деление нашей страны на федеральные округа<sup>318</sup>.

К ведомственным актам, осуществлявшим правовое регулирование размещения объектов внутренних войск, можно отнести приказ МВД России, которым устанавливалось, что соединениям (воинским частям) для размещения в стационарных условиях отводятся земельные участки в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации<sup>319</sup>. Данный порядок действовал до марта 2015 года и предусматривал возможность выделения земельного участка для размещения объектов обороны и безопасности страны по результату предварительного согласования территории, планируемой под строительство таких объектов<sup>320</sup>.

Для выделения земельного участка требовалось обратиться с заявлением в орган местного самоуправления или государственной власти. Указанные органы, в свою очередь, руководствуясь документами по землеустройству с учетом градостроительных и иных условий использования территории в её границах, осуществляли выбор необходимого земельного

---

<sup>317</sup> Об утверждении Положений об управлениях региональных командований внутренних войск МВД России: Приказ МВД России от 26 октября 2007 г. № 942 (Документ не опубликовывался) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс]. (Утратил силу).

<sup>318</sup> Глушаченко С.Б. Генезис правового регулирования территориального планирования военно-административного деления Российской Федерации / С.Б. Глушаченко // Вестник российской правовой академии. – 2025. – № 1. – С. 10-22.

<sup>319</sup> Об утверждении Положения о войсковом хозяйстве внутренних войск МВД России: приказ МВД России от 19 июля 2006 г. № 465. (Утратил силу).

<sup>320</sup> О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 25. Ст. 4417.

участка. Органы власти проводили оповещение заинтересованных лиц, легитимные права которых могли быть нарушены в ходе изъятия земельных участков. Решение по вопросу предварительного согласования места размещения объекта служило правовым основанием выделения земельного участка. Такое решение имело юридическую силу в течение последующих трех лет.

Подобные нормы в отношении размещения объектов обороны и безопасности нашли отражение в законодательстве, регулирующем вопросы территориального планирования. Во внутренних войсках в феврале 2013 года был заключен государственный контракт на выполнение работ по подготовке проекта схемы территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства в установленной сфере деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В целях регулирования территориального планирования объектов войск внутреннего назначения приказом Главнокомандующего внутренними войсками МВД России образована комиссия по рассмотрению и приемки проекта схемы обороны и безопасности страны<sup>321</sup>.

Государственный контракт предполагал срок выполнения работ до мая 2013 года, при этом в результате сложных юридических процедур фактическое утверждение Президентом Российской Федерации схемы обороны и безопасности страны состоялось лишь в 2015 году. Не меньший срок потребовался на подготовку, согласование и утверждение схемы обороны страны и безопасности страны в войсках национальной гвардии. Так, с момента заключения государственного контракта на подготовку схемы до её утверждения в 2024 году потребовалось три года<sup>322</sup>.

Сложившаяся практика показывает сложность и длительность юридического механизма территориального планирования объектов обороны

---

321 Об образовании комиссии по рассмотрению и приемки проекта схемы территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства: приказ Главнокомандующего внутренними войсками МВД России от 4 июня 2013 г. № 240 // Внутренний архив.

322 Прим. автора.

и безопасности страны, что вызывает необходимость наделения Росгвардии полномочиями самостоятельно осуществлять все организационные действия в отношении своих объектов.

Как указывают И.В. Корнев, В.А. Базавлук, М.В. Козина<sup>323</sup> со ссылкой на законодательство, длительное время территориальное планирование фактически рассматривалось как второстепенный элемент градостроительства, однако Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования»<sup>324</sup> были внесены дополнения в Градостроительный кодекс Российской Федерации. В соответствии с дополнениями разработка документов территориального планирования должна осуществляться с учетом стратегии (программы) развития отраслей экономики, международных программ и приоритетных национальных проектов.

В период с 1995 по 2014 годы в стране действовал федеральный закон, который заложил основы правового регулирования общего стратегического планирования<sup>325</sup>. Документ вводил две формы государственного планирования (концепцию и программу). В 2009 году Правительством РФ был определен порядок разработки прогноза развития Российской Федерации, при этом механизм разработки программ и концепций в нем не устанавливался<sup>326</sup>.

---

323 Корнев В.И., Базавлук В.А., Козина М.В. Анализ состояния стратегического развития и территориального планирования в Томской области / И.В. Корнев, В.А. Базавлук, М.В. Козина // Вестник ТГАСУ, 2016. № 4 (57). С. 55-66.

324 О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования: Федеральный закон от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4740.

325 О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 28. Ст. 3492. (Утратил силу).

326 О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 30. Ст. 3833. (Утратил силу).

С целью повышения качества правового регулирования деятельности государства по стратегическому планированию в 2009 году был издан Указ Президента Российской Федерации № 536, установивший, что в ходе стратегического планирования подготавливаются различные прогнозные документы и документы, имеющие вспомогательное значение. Указ сформировал предпосылки разработки правового акта, регулирующего данную сферу. Теоретические обоснования разработки правового акта отражались в научной литературе<sup>327</sup>.

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» послужил основанием утверждения подзаконных актов в сфере безопасности страны<sup>328</sup> и законодательно закрепил положение о том, что схемы территориального планирования Российской Федерации являются документами стратегического планирования, разрабатываемые на федеральном уровне в рамках планирования и программирования. К задачам такого планирования относится определение целей развития как конкретной территории, так и страны в целом, включая социальное строительство<sup>329</sup> и обеспечение обороны и безопасности.

В настоящее время, по мнению А.В. Габова и Л.И. Черкесовой, возрастание значения документов стратегического планирования связано с тем, что данным федеральным законом выстроена иерархия документов, состоящая из трех уровней<sup>330</sup>.

Нельзя не согласиться с позицией С.Н. Кабаковой о том, что методологической основой стратегического планирования является

---

<sup>327</sup> Матрусов Н.Д. О формировании системы государственного стратегического планирования в России (оценка проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании») // Управление развитием крупномасштабных систем MLSD'2010 (материалы четвертой международной конференции). М.: Изд-во Института проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, 2010. – С. 307–310.

<sup>328</sup> Савенков А.Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации монография / Москва, 2020. С 286.

<sup>329</sup> Корнев А.В. Теория социального государства: становление и развитие // В сборнике: Проблемы развития теории социального государства. Сборник статей по материалам международного круглого стола. Москва, 2024. С. 47-62.

<sup>330</sup> Габов А.В., Черкесова Л.И. Энергетическая стратегия Российской Федерации как политико-правовой документ в сфере энергетики // В сборнике: Энергетическое право: модели и тенденции развития. Сборник материалов II международной научно-практической конференции. Под редакцией А.В. Габова. Белгород, 2021. С. 17-34.

прогнозирование, которое она разделяет на прогнозирование научно-технического прогресса, экономическое, географическое и социальное<sup>331</sup>. Подтверждение этому является позиция С.В. Игнатъевой о взаимосвязи успешного развития общества с наличием в стране четко обозначенных и научно обоснованных целей<sup>332</sup>.

По мнению автора, правовое регулирование территориального планирования должно применяться с учетом широкого спектра межотраслевых, отраслевых и региональных прогнозов применительно к конкретному объекту.

В соответствии с Постановлением № 1220 работа по координации подготовки и применения стратегического планирования в стране осуществляется Президентом и Правительством Российской Федерации.

Данным Постановлением утвержден порядок подготовки проекта схемы обороны и безопасности страны. Заказчиком (координатором) подготовки проекта схемы обороны и безопасности страны определено Министерство обороны Российской Федерации, а заказчиками (соисполнителями) в части, касающейся своих вопросов: Министерство внутренних дел Российской Федерации; Министерство промышленности и торговли Российской Федерации; Министерство транспорта Российской Федерации; Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики; Федеральная служба безопасности Российской Федерации; Федеральная служба охраны Российской Федерации; Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации; Государственная корпорация по космической деятельности; Государственная корпорация по атомной энергии.

Перечисленные государственные органы и корпорации в своих сферах самостоятельно подготавливают часть проекта схемы обороны страны и

---

<sup>331</sup> Кабакова С.И. Стратегическое планирование в Российской Федерации в контексте градостроительного прогнозирования / С.И. Кабакова // Инновации и инвестиции, 2015. № 3. С. 138-141.

<sup>332</sup> См. Игнатъева С.В. Концептуальные аспекты государственно-правового регулирования предпринимательской деятельности в России.

безопасности для последующего обобщения их Минобороны России в единый проект. Объекты обороны и безопасности страны, находящиеся в ведении Росгвардии, выполняют в большей части задачи по обеспечению безопасности общества и государства, в отличие от объектов Вооруженных Сил, обеспечивающих оборону страны. Это обстоятельство, наряду с существующей практикой длительного согласования и утверждения схемы обороны и безопасности страны, является дополнительным основанием для наделения Росгвардии всем спектром полномочий в отношении части схемы обороны и безопасности страны.

Подготовке схемы обороны страны и безопасности должна предшествовать работа по определению угроз безопасности страны, которые, Литвинов В.А., квалифицировал на следующие:

- концептуальные, связанные с переходом стран НАТО от целей обороны своих интересов и ценностей к их защите;
- военные, направленные на приближение войск НАТО к границам России и использование аэродромов новых членов стран блока для подготовки нанесения удара;
- политические, связанные с попытками стран-членов НАТО воздействовать на внутреннюю и внешнюю политику России;
- морально-психологические, направленные на создание негативного представления о России у мировой общественности;
- разведывательные, обусловленные расширением сети агентов, в том числе посредством легальных, «фондов помощи», «содействия и развития» и т.д.<sup>333</sup>.

Л.Л. Грищенко справедливо обращает внимание, что в настоящее время в работу со схемой обороны и безопасности страны вовлечено значительное число федеральных структур<sup>334</sup>. На Росгвардию законодательство, регулирующее размещение федеральных объектов, стало

---

<sup>333</sup> Литвинов В.А. Основы национальной безопасности. Изд. 2-е. Москва: ЛЕНАНД, 2014. С. 143.

<sup>334</sup> Грищенко Л.Л. К вопросу о территориальном планировании // Градостроительное право. 2025. № 1. С. 14-16.

распространяться с принятия постановления Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2018 г. № 422 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 1220»<sup>335</sup>, которым установлено обязательное участие Росгвардии в вопросах территориального планирования.

Ознакомление с действующим законодательством в сфере территориального планирования позволяет определить основные этапы подготовки части проекта схемы обороны и безопасности страны в отношении объектов обороны и безопасности. Подобные объекты имеют государственные органы «силового блока» не только в Российской Федерации, но и за рубежом. Более того, планирование их размещения осуществляется и в ходе боевых действий, в том числе при проведении СВО.

В настоящее время Украина и страны НАТО, по свидетельству средств массовой информации, размещают такие объекты не только на территории Украины, но и в соседних с ней государствах с целью обучения военнослужащих, подготовки диверсионных групп для применения на территории Российской Федерации. Так, размещение военных объектов США и Британии было осуществлено в 10 населенных пунктах и одном острове<sup>336</sup>. На основании решения Европейского совета в 2022 году дополнительно созданы объекты для подготовки украинских военнослужащих на территории Испании, Норвегии, Литвы<sup>337</sup>, причем и самые крупные из них – на территории Германии и Польши<sup>338</sup>. Кроме того, по инициативе Министерства обороны США на территории Украины было

---

<sup>335</sup> О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 1220: Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2018 г. № 422 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 16 (Часть II). Ст. 2376.

<sup>336</sup> НАТО втихую уже строит базы на Украине. Сколько их и где они «спрятаны» // <https://www.kp.ru/daily/28345/4491907>.

<sup>337</sup> Тренировочная миссия: как в ЕС наращивают темпы подготовки украинских военных // <https://russian.rt.com/world/article/1083531-litva-es-missiya-vsu?ysclid=m1p072qmh0551967813>.

<sup>338</sup> Евросоюз запускает тренировочную миссию по обучению украинских военнослужащих // <https://topwar.ru/205036-evrosojuz-zapuskaet-trenirovochnuju-missiju-po-obucheniju-ukrainskihvoennosluzhaschih.html?ysclid=m1p19x9is377933446>.

размещено 14 биологических лабораторий<sup>339</sup>. По существу Россия ведет войну со всей милитаристской Европой<sup>340</sup>.

Одновременно с этим заслуживает внимания вопрос межгосударственных притязаний в отношении территорий Арктики, обладающих, как отмечает А.Н. Савенков, уникальными характеристиками, требующими учета при правовом регулировании<sup>341</sup>, и содержащими богатейший природный потенциал, позволяющими обеспечить безопасность границ и при необходимости наносить за минимальное подлетное время ракетные удары по объектам вероятного противника<sup>342</sup>.

Указом Президента Российской Федерации утверждена стратегия, направленная на развитие Арктической зоны и обеспечение безопасности государства, сроком действия до 2035 года<sup>343</sup>, а Правительством Российской Федерации утвержден план основных мероприятий в данной сфере, в рамках которого Росгвардии необходимо осуществить совершенствование инфраструктуры размещения своих объектов<sup>344</sup>.

В этих условиях объекты обороны и безопасности страны продолжают обеспечение выполнения задач по управлению войсками национальной гвардии, их боевому применению, а также хранению, подготовке, обслуживанию и перемещению средств вооружения, военной и другой техники, расквартированию и обустройству войск. От эффективного

---

<sup>339</sup> Баранов В.П. Украина - форпост НАТО в Европе // Вестник Академии военных наук, 2022. № 2 (79). С. 5-10.

<sup>340</sup> См. Политико-правовое управление и угрозы суверенитету государства: монография / под общ. ред. д-ра юрид. наук., проф. В.П. Сальникова, 2025. С. 328.

<sup>341</sup> Савенков А.Н. Арктика: правовое обеспечение устойчивого развития и сотрудничества / А.Н. Савенков // Труды Института государства и права Российской академии наук, 2018. Т. 13. № 1. С. 22-42.

<sup>342</sup> Родин А.В. Правовое регулирование территориального планирования объектов обороны и безопасности арктической зоны как фактор территориальной целостности России // В сборнике: Актуальные проблемы обеспечения безопасности личности, общества и государства в современных геополитических условиях. Сборник научных трудов Всероссийского межвузовского круглого стола. Санкт-Петербург, 2024. С. 171-175.

<sup>343</sup> О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года: Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 10. Ст. 1655.

<sup>344</sup> Об утверждении Единого плана мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. № 996-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 17. Ст. 3022.

размещения таких объектов зависит безопасность страны, в том числе присоединенных к Российской Федерации субъектов.

В условиях проведения СВО размещение объектов обороны и безопасности страны на территории Херсонской, Запорожской областей, Луганской, Донецкой Народных Республик осуществлялось на основании акта Правительства Российской Федерации, устанавливающего порядок закрепления недвижимого имущества в указанных субъектах. Правовая регламентация документа заключалась в декларативном порядке закрепления недвижимого имущества, необходимого, в том числе для размещения объектов обороны и безопасности страны<sup>345</sup>. Суть декларативного порядка состояла в том, что кто «первым» из федеральных органов направит в Росимущество сведения о подобранном недвижимом имуществе, тот и должен стать его правообладателем. При этом, как показывает практика и исследование С.Н. Рожнова в области правового регулирования объектов федерального значения<sup>346</sup>, в отдельных случаях возникают конфликты интересов между федеральными органами в отношении одного и того же одновременно подобранного ими недвижимого имущества. В частности, такие конфликты имеют место между Росгвардией, Минобороны и МВД России в отношении недвижимого имущества, необходимого для размещения их подразделений. В первом полугодии 2023 года возникло пересечение интересов более чем по тридцати процентам от общего количества объектов недвижимости, находящихся в имущественных комплексах, на территории которых предполагалось разместить военные объекты<sup>347</sup>.

---

<sup>345</sup> Об утверждении особенностей управления и распоряжения отдельными объектами имущества, расположенными на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, находящимися в государственной или муниципальной собственности, а также разграничения имущества между Российской Федерацией, каждым из указанных субъектов Российской Федерации и его муниципальными образованиями: постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 2501 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 6. Ст. 844.

<sup>346</sup> Рожнов С.Н. О некоторых вопросах правового регулирования территориального планирования объектов федерального значения / С.Н. Рожнов // Евразийский юридический журнал, 2025. № 5.

<sup>347</sup> Подсчитано автором по материалам внутреннего архива Департамента строительства Росгвардии.

Рассматривая специфику размещения объектов обороны и безопасности на территории новых регионов страны, необходимо обратить внимание на размещение объектов уголовно-исполнительной системы (далее – УИС), которые в советское время входили в состав Главного управления исправительных лагерей НКВД СССР и являлись предметом охраны войск внутреннего назначения<sup>348</sup>. По мнению С.Б. Глушаченко, актуальность рассмотрения таких объектов обусловлена их спецификой и возможным негативным воздействием на безопасность страны<sup>349</sup>.

Действующее законодательство не содержит правовых требований территориального планирования объектов УИС, при этом, как справедливо отмечают Н.Д. Литвинов и В.П. Балан, такие объекты являются мощнейшим, потенциальным резервом для проведения гибридной войны на территории России с использованием уголовно осужденных<sup>350</sup>. Данное обстоятельство позволяет определить объекты УИС как потенциально опасные и отнести их к категории объектов, подлежащих территориальному планированию с учетом соответствующих факторов. Особая актуальность такого планирования справедлива для пограничных с Украиной регионах России, где в большей степени возможны действия вражеских вооруженных формирований в целях создания из освобожденных ими заключенных своего мобилизационного ресурса.

Подобные обстоятельства необходимо учитывать на всей территории страны, а не только в субъектах Российской Федерации, где проводится СВО.

Для Росгвардии, являющейся по аналогии с Минобороны России и другими ведомствами самостоятельным федеральным органом, по мнению автора, подготовку части проекта схемы обороны и безопасности страны, в

---

<sup>348</sup> Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я. Оборонно-производственная деятельность ГУЛАГ НКВД СССР в 1941-1945 гг. в материалах Государственного Комитета Обороны // Вопросы истории, 2021. № 5-2. С. 243-253.

<sup>349</sup> Глушаченко С.Б. О некоторых теоретико-правовых вопросах территориального планирования объектов уголовно-исполнительной системы // Правда и закон, 2024. № 4 (30). С. 3-11.

<sup>350</sup> Литвинов Н.Д., Балан В.П. Уголовно-исполнительная система России в механизме гибридной войны // Юридическая наука: история и современность, 2018. № 10. С. 118-136.

отношении находящихся в её ведении объектов войск национальной гвардии целесообразно осуществить в несколько этапов.

На первом этапе наделить Росгвардию самостоятельными организационными полномочиями по подготовке, согласованию и утверждению части схемы обороны и безопасности страны в отношении своих объектов с уведомлением Минобороны России.

На втором этапе представляется необходимым издание ведомственного акта об организации работы по сбору предложений от подразделений, входящих в состав войск национальной гвардии. Предложения должны содержать информацию о необходимости строительства или реконструкции объектов обороны и безопасности страны, а также о земельных участках, подлежащих изъятию и переводу, с учетом выполнения задач, возложенных на Росгвардию.

При этом следует иметь в виду, что постановлением Правительства Российской Федерации определена необходимость установления Министерством регионального развития России вида и объема проводимых инженерных изысканий, позволяющих установить на местности границы зон, планируемых для размещения объектов федерального значения, включая объекты обороны и безопасности страны<sup>351</sup>. Требования в отношении войск национальной гвардии направлены на подготовку данных для определения границ зон планируемого размещения объектов с учетом специфики их размещения.

Реализуя данное требование, указанное Министерством, в 2008 году издало приказ, которым установлено, что в ходе разработки проекта схемы обороны и безопасности страны могут проводиться инженерные изыскания в

---

<sup>351</sup> См. О порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации.

виде: инженерно-геодезических, инженерно-геологических, инженерно-гидрометеорологических, инженерно-экологических<sup>352</sup>.

Приведенный перечень инженерных изысканий обязательным для Росгвардии не является и может применяться при установлении границ зон, планируемых для размещения объектов обороны и безопасности страны.

В дальнейшем предложения подразделений, входящих в состав войск национальной гвардии, с учетом полученных результатов инженерных изысканий, подлежат обобщению в подразделении центрального аппарата Росгвардии, ответственном за организацию работы по планированию размещения объектов в войсках.

В соответствии с ведомственным приказом таким подразделением Росгвардии является Департамент строительства<sup>353</sup>, обобщающий предложения по территориальному планированию с учетом норм Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»<sup>354</sup>. Перечня объектов обороны и безопасности страны, планируемых к размещению (строительству и реконструкции), включается в проект плана строительства и развития войск национальной гвардии Российской Федерации, утверждаемый установленным порядком.

В некоторых работах по смежным отраслям знаний отмечается взаимосвязь территориального планирования с определенными факторами, влияющими на него. Так, Т.Ю. Кондакова на примере территориального планирования субъекта Российской Федерации делает вывод, что главной задачей планирования является раскрытие специфики сочетания факторов<sup>355</sup>. А.Е. Едельсков отмечает, что для решения задачи по эффективному

---

<sup>352</sup> О составе и объеме инженерных изысканий, необходимых для определения границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения: приказ Минрегиона России от 11 июля 2008 г. № 92 // Российская газета. № 173. 2008.

<sup>353</sup> Об утверждении положения о Департаменте строительства Росгвардии: приказ Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 29 ноября 2016 г. № 391.

<sup>354</sup> О государственной тайне: Закон от 21 июля 1993 года № 5485-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 33 (Часть I). Ст. 4945.

<sup>355</sup> Кондакова. Т.Ю. Комплексный социально-экономико-географический анализ сельской местности для целей территориального планирования на примере депрессивных районов Ярославской области: автореф. дисс. ... канд. географ. наук: 25.00.24 / Кондакова Татьяна Юрьевна. Воронеж, 2013. 24 с.

территориальному планированию требуется использовать информацию о местности, застройке и другие пространственные данные<sup>356</sup>

Подобные заключения подтверждают необходимость учета в процессе совершенствования правового регулирования территориального планирования критериев и факторов, оказывающих влияние на размещение объектов обороны и безопасности страны.

В ходе исследования автором по материалам подготовки проекта схемы обороны и безопасности страны в части, касающейся объектов внутренних войск МВД России и объектов войск национальной гвардии, обобщены условия, оказывающие влияние на эффективное их размещение. В этой связи для выбора района размещения объектов войск национальной гвардии целесообразно учитывать критерии факторы, приведенные в приложении № 3.

Многообразие обобщенных факторов и критериев, применяемых при разработке проекта схемы обороны и безопасности страны с одной стороны позволяет наиболее эффективно спланировать размещение объектов, с другой стороны подтверждает её сложную структуру<sup>357</sup>. Как отмечает С.А. Боголюбов, действия по регулированию территориального планирования являются сложными юридическими процедурами, направленными на учет различных факторов, причем с точки зрения права особое внимание необходимо уделять объективной аргументации оценки таких факторов непосредственно в их совокупности в процессе принятия верных решений при территориальном планировании<sup>358</sup>.

Утвержденный Президентом Российской Федерации план строительства и развития войск национальной гвардии, разработанный на

---

<sup>356</sup> Едельсков А.Е. Территориальное планирование и оптимизация сетей связи и вещания с использованием геоинформационных технологий по фактору электромагнитной безопасности: автореф. дисс. ... кандидата технических наук : 05.12.13 / Едельсков Алексей Евгеньевич. Казань, 2009. 16 с.

<sup>357</sup> Родин А.В. Территориальное планирование как фактор обеспечения внутренней национальной безопасности России посредством контроля оборота оружия // Вестник Санкт-Петербургского института войск национальной гвардии, 2022. № 3 (20). С. 13-20.

<sup>358</sup> Боголюбов С.А. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Постатейный: научное издание. 5-е изд. / С.А. Боголюбов. Москва, 2016. С. 79.

основании правовых норм территориального планирования, будет являться программным документом, определяющим развитие Росгвардии на соответствующий период.

Одновременно с этим необходимо учитывать, что качественные характеристики территории при определении места размещения объектов обороны и безопасности, также могут учитываться и использоваться для совершения террористических актов как на гражданских объектах, так и на военных. Исследователи вопросов государственной безопасности, такие как И.А. Ананских, Н.Д. Литвинов, В.П. Сальников, В.С. Чернявский отмечают, что на примере начала XX века, сохранившем свою актуальность, взаимосвязь качественных характеристик территории и проявлений на ней терроризма может состоять в следующем:

– концентрация населения повышает уровень конспирации террористических организаций, создает возможность вербовки новых её членов;

– строительство предприятий способствует появлению новых слоев населения (служащих, рабочих), которые могут быть объектами вербовки со стороны радикально настроенных структур, а в последующем стать массовым субъектом террора;

– наличие транспортной инфраструктуры способствует передвижению членов террористических организаций, а также может являться местом совершения террористических атак<sup>359</sup>.

Данные обстоятельства необходимо учитывать и на третьем этапе подготовки проекта схемы обороны и безопасности страны, в ходе которого осуществляется сбор основных сведений в отношении объектов, включенных в план строительства и развития войск национальной гвардии или в иной программный документ. К таким данным следует отнести:

---

<sup>359</sup> Ананских И.А., Литвинов Н.Д., Сальников В.П., Чернявский В.С. Геополитические и территориальные аспекты гибридной войны в Российской империи // Юридическая наука: история и современность, 2021. № 11. С. 46-82.

- полное название объекта согласно регистрационным (правоустанавливающим) документам;
- открытое (сокращенное) название объекта, применяемое для ведения переписки;
- градостроительный статус объекта (строящийся или реконструируемый, планируемый к размещению или реконструкции, планируемый к сносу);
- кадастровый номер и сведения о местоположении земельного участка, в границах которого находится данный объект;
- картографический файл, указывающий местонахождение участка, включая информацию о конфигурации земельного участка, в границах которого находится объект;
- зоны с особыми условиями земель, размер запретных и иных зон использования земель и список ограничений, закрепленных для обеспечения функционирования объекта.

Указанный перечень может быть изменен или дополнен в зависимости от наличия информации. Основные сведения представляют собой информацию, необходимую для подготовки положения о схеме обороны и безопасности страны и карты планируемых для размещения объектов.

Далее следует собрать информацию о существующих и строящихся объектах. Такая информация необходима для подготовки материалов по обоснованию проекта схемы обороны и безопасности страны. Данные материалы состоят из текстовой части и карты, которые позволяют описать местоположение существующих и строящихся объектов.

На четвертом этапе, подготовленную часть проекта схемы обороны и безопасности страны уведомив Минобороны, направить на согласование посредством размещения в ФГИС ТП в:

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, ответственное за охрану природных ресурсов, в том числе

объектов окружающей среды и водных объектов, а также особо охраняемых природных территорий<sup>360</sup>;

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, ответственное за градостроительство в стране<sup>361</sup>;

Министерство культуры Российской Федерации, осуществляющее охрану объектов культурного наследия<sup>362</sup>;

Министерство экономического развития Российской Федерации, осуществляющее анализ и прогнозирование социально-экономического развития, формирование федеральных целевых программ, а также разработку и реализацию ведомственных целевых программ<sup>363</sup>.

Указанные федеральные органы обязаны рассмотреть проект схемы обороны страны и безопасности и о результатах рассмотрения уведомить отправителя. Результатом рассмотрения является подготовка положительного либо отрицательного заключения по вопросам, отнесенным к ведению согласующих федеральных органов исполнительной власти.

Анализ проекта схемы обороны и безопасности страны проводится на предмет соответствия его действующим средствам правового регулирования. Кроме того, статья 12 Градостроительного кодекса Российской Федерации содержит указание на императивные действия заинтересованных лиц по согласованию проекта схемы обороны и безопасности страны с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Согласованию подлежит территория, на которой планируется размещение объектов обороны и безопасности страны в целях недопущения

---

<sup>360</sup> Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 13. Ст. 1479.

<sup>361</sup> О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 20 июня 2001 г. № 1038 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 5. Ст. 827.

<sup>362</sup> О Министерстве культуры Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 5. Ст. 872.

<sup>363</sup> О Министерстве экономического развития Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 4. Ст. 537.

негативного воздействия данных объектов на развитие субъекта Российской Федерации. Реализуя указанную норму закона, Росгвардия без участия Минобороны России после поступления положительных заключений от согласующих федеральных органов исполнительной власти уведомляет заинтересованные субъекты Российской Федерации, которые, в свою очередь, информируют органы местного самоуправления, на территориях которых планируется размещение военных объектов об открытии доступа к материалам схемы обороны и безопасности страны в ФГИС ТП и необходимости рассмотрения его.

Органы местного самоуправления рассматривают проект схемы обороны и безопасности страны и принимают решение о наличии, либо отсутствии возможности негативного воздействия планируемого к строительству или реконструкции объекта обороны и безопасности страны на общее развитие муниципального образования и его окружающую среду. Следует отметить, что указанный этап в согласовании является наиболее длительным и трудоемким, так как в нем затрагиваются интересы наибольшего количества субъектов правоотношений в лице органов местного самоуправления. Такой подход направлен на обеспечение соблюдения норм, регулирующих территориальное планирование, и исключение противоречий между различными его документами (федеральными, субъектовыми, муниципальными), то есть, как отмечают Л.Е. Бандорин, Н.В. Кичигин, Э.К. Трутнев, орган власти в зависимости от своего уровня, утверждает только «свое» и не наделен полномочиями утвердить «чужое»<sup>364</sup>. Иные вопросы не могут подлежать согласованию в связи с подготовкой проекта схемы обороны страны и безопасности.

По итогам работы органов местного самоуправления заинтересованный субъект Российской Федерации подготавливает сводное

---

<sup>364</sup> Бандорин Л.Е., Кичигин Н.В., Трутнев Э.К. Территориальное планирование: о проблемах противоречий между ранее утвержденными и позднее утвержденными документами территориального планирования / Л.Е. Бандорин, Н.В. Кичигин, Э.К. Трутнев // Имущественные отношения в Российской Федерации, 2008. № 7 (82). С. 8-12.

заклучение на проект схемы обороны и безопасности страны с выводом о его согласовании или несогласовании.

Нормы права, являющиеся источником правового регулирования рассматриваемых этапов подготовки проекта схемы обороны и безопасности страны, относятся к нормам прямого действия, излагаемым в статье, а по форме предписания – к императивным, определяющим обязанности публично-правовых образований совершать определенные действия в процессе территориального планирования.

Рассматривая указанные нормы по кругу лиц, времени действия и сфере действия, целесообразно их отнести к специальным нормам, имеющим общее и постоянное действие. Их особенность характеризуется участием исключительно публичных субъектов правоотношений (органов власти). Постоянность определяется многократным применением норм права, а общее применение связано с распространением действия таких норм на территорию страны.

После совершения действий Росгвардия на пятом, заключительном этапе предварительно одобренный проект схемы обороны и безопасности страны самостоятельно вносит на рассмотрение в Правительство Российской Федерации с целью дальнейшего его направления на утверждение Президенту Российской Федерации. После утверждения части схемы обороны и безопасности страны она направляется для обобщения в Минобороны России.

Реализация законодательства, регулирующего территориальное планирование, позволит наиболее эффективно осуществлять процесс определения мест размещения планируемых к строительству и реконструкции объектов обороны и безопасности страны, что окажет положительное влияние на обеспечение их безопасного функционирования.

Вместе с тем, становление законодательства, регулирующего территориальное планирование в России, проходит в непростых условиях. Государство, с одной стороны, используя современную правовую базу,

разрешает задачи, связанные с технологической революцией, урбанизацией, а с другой стороны, преодолевает наследие советского времени в части устаревших архитектурно-планировочных решений, инженерных систем, что отрицательно сказывается на качестве работы по общему территориальному планированию.

Учитывая данные обстоятельства Федеральный закон от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ внес изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации. Слова «зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий» заменены словами «определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения». На первый взгляд, такие изменения могут показаться незначительными, однако при детальном анализе последствий изменений очевиден их глубинный смысл в процессе подготовки проекта схемы обороны и безопасности страны, причем, как отмечено в пояснительной записке «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования», изменения правового регулирования предусматривают упрощение требований к территориальному планированию, а, следовательно, и к разработке проекта схемы обороны и безопасности страны<sup>365</sup>.

Ранее Планом законопроектной деятельности Правительства РФ на 2010 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2009 г. № 2063-р<sup>366</sup>, устанавливалась необходимость разработки проекта федерального закона о внесении

---

<sup>365</sup> Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

<sup>366</sup> Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2010 год: распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2009 г. № 2063-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 52 (2 ч.). Ст. 6672. (Утратил силу).

изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, направленного на совершенствование всего процесса территориального планирования. В связи с этим возникает вопрос, является ли упрощение обязательных требований к документам территориального планирования его совершенствованием?

Для решения этого вопроса в Росгвардии необходимо понимать, чем должны быть компенсированы исключенные ранее границы «зон планируемого размещения объектов».

Реализация Федерального закона от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ в части исключения «зон планируемого размещения объектов» без замены иным информационным эквивалентом может означать как снижение актуальности карт, планируемых для размещения указанных объектов войск национальной гвардии, так и всех иных объектов, включая объекты федерального, регионального и местного значения, следовательно, и эффективности планирования всего государственного развития.

В действующем законодательстве границы зон планируемых объектов обороны и безопасности исключены, что снижает ответственность всех участников процесса территориального планирования. Это означает, что объекты обороны и безопасности страны должны отображаться на карте планируемых объектов условно (знаком), не имея привязки к конкретным границам.

Анализ правового регулирования территориального планирования позволяет сформулировать в отношении объектов обороны и безопасности страны предложения по способам их условного отображения.

Первый способ – в виде текста указать на карте планируемых объектов их местоположение (наименование городского округа, муниципального района, населенного пункта, поселения), где планируется выполнить строительство или реконструкцию таких объектов. При этом наличие таких указаний местоположения в текстовом виде не может по содержанию являться отображением в связи с тем, что отображение

подразумевает действия по отражению объектов на картах, а не их описание в тексте. Поэтому первый способ определенно не позволяет отразить и зафиксировать результаты работы по территориальному планированию.

Второй способ заключается в одновременном отображении на картах текста, содержащегося в положении о территориальном планировании и условного знака в отношении каждого планируемого объекта, что позволило бы более информативно отобразить планируемые объекты.

При этом приведенные способы повышения информативности документов территориального планирования приводят к возникновению противоречий.

Первый из рассмотренных способов снижает актуальность подготовки карты планируемых к размещению или реконструкции объектов обороны и безопасности страны. Такая карта не будет нести в себе никакой дополнительной информации, кроме той, которая указана в текстовой части положения о территориальном планировании.

При втором способе – одновременном описании местоположения и отображения планируемых объектов обороны и безопасности страны на карте планируемых объектов возникает отсылка к части 13 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой федеральным органом власти, устанавливающим правила отображения информации о таких объектах, является Минстрой России.

Одновременно с этим фактическая реализация норм Градостроительного кодекса Российской Федерации выполняется путем издания приказа Минэкономразвития России 2018 года, определяющего требования к описанию и отображению объектов федерального значения в процессе территориального планирования<sup>367</sup>.

---

<sup>367</sup> Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. № 793; приказ Минэкономразвития России от 9 января 2018 г. № 10 (зарегистрирован Минюстом России от 31 января 2018 года, регистрационный № 49832) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 1 февраля 2018 г. [Электронный ресурс].

Указанное несоответствие законодательства, по мнению автора, отрицательно влияет на проблему ликвидации института «зон планируемого размещения объектов» и требует правового регулирования.

Кроме того, исключение из средств правового регулирования формулировки «зон планируемого размещения объектов» снижает правовую определенность Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», оцениваемого в научной литературе как базового и системообразующего документа планирования, в том числе территориального<sup>368</sup>. Полагая, что основанием начала любого планирования, выполняемого государством, является стратегия, а в данном случае – планирования работ по размещению объектов обороны и безопасности страны, диссертант делает вывод о том, что акты стратегического планирования носят декларативный характер, содержащий намерения к действию. Стратегия не может служить основанием для реализации юридически значимых действий, направленных на изъятие или резервирование земель для размещения объектов.

Эффективность реализации схемы обороны и безопасности страны повышается при наличии в ней информации о границах планируемых объектов. Поэтому исключение на основании Федерального закона от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ границ зон планируемых объектов из схемы в определенной степени приводит к утрате её статуса в процессе реализации.

Согласованная и утвержденная установленным порядком схема обороны и безопасности страны подлежит повторному согласованию с заинтересованными лицами в процессе её реализации в части фактического определения «зон планируемого размещения объектов». О схожей проблеме высказываются некоторые исследователи права, отмечая, что решения, основанные на нормах права, регулирующих территориальное планирование,

---

<sup>368</sup> Домченко А.С. Публичное администрирование и стратегическое планирование: к вопросу о демаркации механизмов управления // Российский юридический журнал, 2020. № 3. С. 119–127.

являются императивными и неполная их обоснованность может привести к негативным последствиям в ходе реализации таких решений<sup>369</sup>.

Процесс разработки части схемы по размещению объектов войск национальной гвардии с учетом изменений градостроительного законодательства (исключение «зон планируемого размещения объектов») подтверждает, что снижение требований к конкретизации информации об объектах, планируемых к размещению, приводит к утрате комплексного подхода в указанной работе.

Кроме того, не принимая во внимание изданные акты Правительства Российской Федерации, регламентирующие вопросы цифровизации, сокращения существующих сроков согласования документов территориального планирования<sup>370</sup> и перенос акцента в стратегических документах на цифровую трансформацию<sup>371</sup>, действующая редакция Постановления № 1220 остается без правовых изменений. Она не содержит норм, определяющих основные требования к земельным участкам, в границах которых планируется строительство объектов обороны и безопасности страны. При этом в процессе совершенствования правового регулирования территориального планирования необходимо учитывать справедливое замечание А.Н. Савенкова о том, что изменение законодательства, основанное только на технологическом прогрессе и

---

<sup>369</sup> Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный)/С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, Н.А. Игнатюк и др.; под ред. С.А. Боголюбова. 3-е изд., перераб. и доп. – М: Проспект. - 2009 (автор комментария к ст. 9 - Галиновская Е.А.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

<sup>370</sup> О внесении изменений в порядок согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состав и порядок работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 21 июля 2016 г. № 460: приказ Минэкономразвития России от 19 сентября 2022 г. № 577; О внесении изменений в Положение о согласовании проекта схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации или проекта схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 21 октября 2022 г. № 1878 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 44. Ст. 7561; О внесении изменения в пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 23 марта 2008 г. № 198: постановление Правительства Российской Федерации от 21 октября 2022 г. № 1881 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 43. Ст. 7429.

<sup>371</sup> Романец Е.А. Приоритеты государственной цифровой политики в здравоохранении в контексте документов стратегического планирования в Российской Федерации // Теория государства и права, 2024. № 3-2 (40). С.147-166.

развитии компьютерных сетей может привести к потере всего хорошего, что было раньше<sup>372</sup>. Как отмечает Е.Ю. Грачёва, нередко скорость изменения законодательства не позволяет предусмотреть последствия вносимых изменений, что не способствует регулированию общественных отношений<sup>373</sup>. Цифровизация создает новые нормы права, ведет к отмене или изменению существующих, преобразуя этим содержание права<sup>374</sup>.

Общие нормы права градостроительного законодательства, регулирующие территориальное планирование, содержат понятие «объекты федерального значения». Использование такого понятия осуществляется в процессе реализации норм права, определяющих порядок размещения объектов, находящихся в федеральной собственности, и включает объекты обороны и безопасности, что предполагает необходимость его исследования.

Дело в том, что в отечественной правовой науке нет исследований относительно легального содержания термина «объекты федерального значения», при этом имеются работы, рассматривающие объекты, размещаемые на основании документов территориального планирования федерального значения. Отдельные авторы в своих работах рассматривают вопросы территориального планирования объектов энергетики<sup>375</sup>, объектов федерального транспорта<sup>376</sup>, объектов медицины<sup>377</sup>.

---

<sup>372</sup> Савенков А.Н. Глобальный кризис современности как предмет философии права // Государство и право, 2022. № 2. С. 103-117.

<sup>373</sup> Грачёва Е.Ю. Сущность современного финансового права как публично-правовой отрасли современности // Ценность права (к 100-летию со дня рождения О.Э. Лейста): монография / отв. ред. Е.А. Фролова. :Москва: Проспект, 2025. С. 451-464.

<sup>374</sup> Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Будущее права. Наследие академика В.С. Стёпина и юридическая наука. – Москва: Российская академия наук, 2020. С. 116.

<sup>375</sup> Бычков А.В., Румянцева Я.Н. Правовое регулирование строительства объектов атомной и тепловой энергетики в Российской Федерации // В книге: Защита прав предпринимателей: действующее законодательство и реалии его применения. материалы VII Всероссийской научно-практической конференции. Иркутск, 2024. С. 10-17.

<sup>376</sup> Чернышов А.А., Бахирев И.А. Максимальная емкость транспортных районов с учетом провозной способности транспортной инфраструктуры // В сборнике: Устойчивое развитие территорий. Сборник докладов IV Международной научно-практической конференции. Москва, 2022. С. 282-285; Василенок В.Л., Мартыненко О.В., Негреева В.В., Скоробогатько К.Е. Принципы управления и развития транспортной инфраструктуры в Российской Федерации // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент, 2023. № 3. С. 100-115.

<sup>377</sup> Каракулина Е.В., Поликарпов А.В., Голубев Н.А. Анализ становления первичной медико-санитарной помощи и оценка тенденций ее развития // Современные проблемы здравоохранения и медицинской статистики, 2023. № 3. С. 712-737.

Постановление № 1220, регламентирующее правовой порядок территориального планирования объектов обороны и безопасности страны, также не содержит термина «объекты федерального значения», а оперирует термином «объекты капитального строительства». Правовое содержание такого термина определено нормами градостроительного законодательства, в соответствии с которыми к объектам капитального строительства относятся сооружения, строения, здания, объекты, строительство которых не завершено (исключения составляют некапитальные сооружения, некапитальных строения, покрытия, замощения, и другие)<sup>378</sup>.

Исследователи проблем правового регулирования вкладывают в понятие «объекты капитального строительства» каждый свое содержание, формируя наиболее объективное правовое содержание этого понятия. Так, в работе, связанной с оборотом объектов капитального строительства, последние обозначаются как антипод некапитальным строениям и сооружениям<sup>379</sup>. В другой работе, посвященной правовому регулированию таких объектов, делается вывод, что объекты капитального строительства являются объектами строительного надзора, осуществляемого уполномоченными органами<sup>380</sup>.

Авторы работы, связанной с правовым режимом объектов капитального строительства, соотносят их с недвижимым имуществом, определяют такие объекты как наиболее значимый вид недвижимого имущества<sup>381</sup>. При этом такое соотношение не коррелируется с позицией Высшего Арбитражного Суда России, который указал на недопустимость подмены правовой природы термина «объект капитального строительства» с

---

<sup>378</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 января 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 1 (часть I). Ст. 8.

<sup>379</sup> Жаркова О.А. «Оборот» объекта капитального строительства // Имущественные отношения в Российской Федерации, 2021. № 1(232). С. 65-75.

<sup>380</sup> Асилалов Д.З. Правовое регулирование капитальных и некапитальных объектов // Европейская адвокатура, 2024. № 4 (69). С. 77-81.

<sup>381</sup> Асеева М.А., Глеба О.В., Ратушняк Г.Я. Правовой режим объектов капитального строительства: проблемы законодательного регулирования // Аграрное и земельное право, 2020. № 10 (190). С. 185-189.

термином «недвижимое имущество», имеющего другую отраслевую принадлежность<sup>382</sup>.

Несмотря на наличие различных подходов в исследовании термина «объекты капитального строительства», юридическая наука не рассматривает его применительно к территориальному планированию. При этом необходимо отметить, что объекты капитального строительства так же, как и объекты федерального значения являются основным предметом правовых актов, регулирующих территориальное планирование.

Обращает на себя внимание тот факт, что пункт 5 Постановления № 1220 содержит основания применения понятия «объекты капитального строительства» в отношении схемы обороны и безопасности страны, которое не имеет дефиниций «земельные участки» и «земли», исходя из его содержания, установленного градостроительным законодательством. Приведенные дефиниции используются при реализации норм права, регулирующих вопросы территориального планирования объектов обороны и безопасности страны, в том числе при изъятии и переводе земель и земельных участков в интересах войск национальной гвардии.

Принимая во внимание изложенные выводы, следует отметить, что термин «объекты федерального значения» используется в градостроительном законодательстве, но не применяется в Постановлении № 1220, непосредственно регулирующем территориальное планирование объектов обороны и безопасности страны. Кроме того, Постановление № 1220 содержит термин «объектов капитального строительства», который в соответствии с градостроительным законодательством не включает дефиниций «земли» и «земельные участки», что противоречит цели территориального планирования в части земельных отношений.

Анализ законодательства позволяет установить, что, начиная с 2000 годов, происходит рост количества правовых актов, регулирующих территориальное планирование, благодаря которым оно приобретает

---

<sup>382</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 24 сентября 2013 г. № 1160/12 по делу № А76-1598/2012.

правовую определенность. Вместе с тем, вопросы требуют дополнительного правового регулирования. При этом законодательство, регулирующее схему обороны и безопасности страны, а также документы территориального планирования любого уровня без предварительного комплексного исследования существующей обстановки и подготовки целевых ориентиров страны, муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, может оказать негативное влияние на безопасность государства, а также привести к нерациональному использованию средств федерального бюджета и земельных участков, необходимых для размещения объектов.

От качества правового регулирования территориального планирования зависят имущественные отношения, которые возникают при реализации схемы обороны и безопасности страны. Как справедливо отмечает С.В. Игнатьева, правовое регулирование в первую очередь направлено на упорядочивание имущественных отношений<sup>383</sup>. В современных условиях оно перешагнуло рамки публичного и частного права, рассеялось по его отраслям<sup>384</sup>. Применительно к территориальному планированию – это государственный регулятор не только планирования, но и последующего строительства объектов обороны и безопасности страны, а также использования соответствующих земельных участков в интересах войск национальной гвардии.

В соответствии с Федеральным законом № 218-ФЗ право собственности на такие объекты подлежит обязательной государственной регистрации<sup>385</sup>. Кроме того, отображение в документах территориального планирования существующих объектов обороны и безопасности страны подразумевает государственную регистрацию прав, подтверждающую их принадлежность к федеральной собственности и соответствующему

---

<sup>383</sup> Игнатьева С.В. Методологический анализ взаимодействия права, экономики и государства // Образование и право, 2022. № 7. С. 72-79.

<sup>384</sup> Игнатьева С.В. Концептуальные подходы к пониманию роли государства и права в регулировании предпринимательской деятельности в России // Государство. Право. Экономика. Сборник научных статей. Под редакцией Г.Г. Бернацкого. Санкт-Петербург, 2020. С. 39-47.

<sup>385</sup> О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13 июля 2015 № 218-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 9. Ст. 839.

юридическому лицу, находящемуся в ведении федерального органа. Но в теории права нет исследований относительно взаимосвязи правового регулирования территориального планирования и права собственности на существующее недвижимое имущество или планируемое к размещению на соответствующих земельных участках.

Это, по мнению соискателя, является пробелом в юридической науке, что вызывает необходимость исследования теоретических аспектов права собственности на объекты обороны и безопасности страны с целью его совершенствования.

Как утверждает Л.С. Явич, право собственности дополняется правом на власть, на управление людьми, на установление и охрану правопорядка<sup>386</sup>. При этом последнее как в советский период, так и в современный, достигается путем размещения объектов обороны и безопасности страны, что в свою очередь позволяет государству обеспечить стабильное управление федеральным имуществом. Представляет интерес отношение Г.В.Ф. Гегеля к собственности, который, как отмечают С.И. Захарцев и В.П. Сальников, в период войны рассуждал о собственности, а не о погибших и покалеченных<sup>387</sup>.

Известно, что содержание права собственности состоит из триады правомочий, введенной в юриспруденцию дореволюционной России М.М. Сперанским<sup>388</sup>, включающей владение, пользование и распоряжение. По Г.Ф. Шершеневичу, право собственности есть власть, установленная законодательством, независимо от постороннего лица по владению, пользованию и распоряжению имуществом вечно и постоянно<sup>389</sup>.

Право собственности для государства является одним из основополагающих, так как определяет принадлежность федерального недвижимого имущества к государству. В войсках национальной гвардии

---

<sup>386</sup> См. Явич Л.С. Общая теория права. С. 44.

<sup>387</sup> Захарцев С.И., Сальников В.П. Перечитывая Гегеля. Размышления к 200-летию «философии права» // Российский государственный социальный университет, 2021. № 2(22). С. 67-88.

<sup>388</sup> Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. Москва, 1991. С. 21.

<sup>389</sup> См. Шершеневич Г.Ф. Гражданское право. С. 226.

право собственности и иные вещные права на планируемые объекты, являющиеся федеральным недвижимым имуществом, должны возникать после реализации схемы обороны страны и безопасности страны (строительство, изъятие земельных участков и объектов недвижимого имущества).

Актуальность исследования теоретических аспектов права собственности на объекты обороны и безопасности страны обусловлена негативным опытом становления современной России и недопущением его повторения, когда, как пишет А.Г. Хабибулин, определенные руководители стали сознательно, а иногда небескорыстно, делить путем приватизации ранее принадлежавшее Советскому Союзу имущество и территории. Он отмечает, что и современная реальность по содержанию является «приватизированной», нацеленной исключительно на частные интересы и частное благополучие<sup>390</sup>. Содержание собственности как истинного духа законов отмечает А.В. Корнев<sup>391</sup>.

О взаимосвязи изменений, происходящих в мире, с правом собственности пишет Ю.К. Толстой. Согласно его позиции, мировые потрясения имеют одну из главных причин – изменить отношение к собственности, создав новый порядок этих отношений<sup>392</sup>. При этом, как предполагает М.И. Клеандров, России предстоит еще долгое время жить в нестабильной политико-экономической и правовой ситуации<sup>393</sup>. Вот почему объекты, имеющие стратегическое значение, после реализации схемы обороны и безопасности страны должны регистрироваться на праве собственности Российской Федерацией, что предотвратит их использование в частных интересах.

---

<sup>390</sup> Хабибулин А.Г., Чернобель Г.Т. Интересы государства и его охранно-защитная функция // Журнал российского права, 2008. № 5. С. 18.-27.

<sup>391</sup> Корнев А.В. Правопонимание в эпоху революций // Журнал российского права, 2017. № 9 (249). С. 16-24.

<sup>392</sup> Толстой Ю.К. К учению о праве собственности // Санкт-Петербургский государственный университет, 1992. № 1. С. 15-24.

<sup>393</sup> Клеандров М.И. О двух хронологических векторах права собственности // Собственность в XX столетии. М.: «Российская политическая энциклопедия», 2001. С. 776.

Как справедливо отмечает советский и российский ученый С.М. Корнеев, право собственности – это сложное субъективное право. Поэтому при анализе содержания права собственности следует делать ударение не на обособленной характеристике владения, пользования и распоряжения, а показать, какое поведение, какие действия дозволяются собственнику и как он их может осуществить<sup>394</sup>.

В этой связи правомочия по владению, пользованию и распоряжению, составляющие право собственности на объекты обороны и безопасности страны, применительно правового регулирования территориального планирования следует рассматривать как отдельные части.

Правомочием по владению объектами обороны и безопасности страны является возможность юридического лица, находящегося в ведении Росгвардии, осуществлять фактическое обладание такими объектами. Вместе с тем, Г.Ф. Шершеневич определяет право владения как дополнение к праву собственности, так как оно представляет фактическую сторону собственности, а продолжительное владение способно превратиться в собственность<sup>395</sup>.

Традиционно право владения рассматривается в теории права с противоположных сторон как законное и незаконное владение, а также как добросовестное и недобросовестное.

Существенный признак отличия законного владения от незаконного состоит в том, что законное владение основывается на юридических фактах, которые составляют основу законного приобретения. Так, планирование с последующим размещением объектов обороны и безопасности страны, основанное на нормах права, является следствием законного владения такими объектами войсками национальной гвардии. Напротив, владение, не имеющее в основе подобных юридических фактов, является незаконным.

---

<sup>394</sup> См. Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. С. 118.

<sup>395</sup> См. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. С. 221.

Интересен тот факт, что по законодательству, действовавшему до советского периода, защите подлежало как законное, так и незаконное владение<sup>396</sup>.

Практическую значимость имеют различия добросовестного и недобросовестного владения объектами, размещенными на основании схемы обороны и безопасности страны. Добросовестное владение представляет такое владение, когда лицо, осуществляющее владение, не знает об обстоятельствах, препятствующих приобретению им этого права. Незаконное владение всегда будет и недобросовестным, но недобросовестное владение может быть законным.

К.Н. Анненков отмечал, что право владения следует различать как право временного владения (*jus possidendi*) при передаче такого права собственником другому лицу и право владения, которое представляет собой юридическое последствие независимого владения как факта (*jus possessionis*)<sup>397</sup>.

Такое теоретическое понимание права владения, по мнению автора, является актуальным для действующего законодательства. Так, право владения объектом обороны и безопасности страны, возникающее у войск национальной гвардии после строительства таких объектов, на основании документа территориального планирования, может быть передано на определенный срок (*jus possidendi*) в аренду другому лицу. При этом собственник объекта обороны и безопасности сохраняет свое право владения (*jus possessionis*).

Правомочия пользования объектами состоят в использовании их функционального назначения, определенного в схеме обороны и безопасности страны.

Гражданское законодательство не содержит определения владения, а раскрывает его содержание через совокупность норм права. Такими нормами являются нормы, определяющие порядок владения имуществом,

---

<sup>396</sup> Там же. С. 238.

<sup>397</sup> См. Анненков К.Н. Система русского гражданского права. С. 2.

находящимся в долевой и совместной собственности, общим имуществом и другие нормы.

С точки зрения теории права, пользование является действием, цель которого извлечение полезных свойств из вещей. Если имущество потребляемое, то действия по пользованию направлены на его прекращение и переход в новое состояние, что соизмеримо с правом распоряжения<sup>398</sup>. При пользовании непотребляемым имуществом, такое имущество постепенно теряет свои свойства и эксплуатационные качества. Например, при эксплуатации существующих объектов, подлежащих отображению в материалах по обоснованию схемы обороны и безопасности страны.

Право распоряжения так же, как и правомочия пользования и владения, не имеет определения в гражданском законодательстве, но при этом в теории права определяется как действие собственника по изменению принадлежности имущества. Правомочие распоряжения реализуется в полном объеме исключительно собственником имущества, при этом такое правомочие может передаваться другому лицу<sup>399</sup>. Так, отдельная часть (помещения) здания, относящегося к существующим объектам обороны и безопасности страны, может быть передана в аренду в целях обеспечения торгово-бытового обслуживания, что является реализацией права распоряжения таким объектом. Значительно сложнее, как замечает Ю.К. Толстой, в правовом отношении квалифицировать действия держателя права собственности, когда он уничтожает вещь<sup>400</sup>. Такое действие в войсках национальной гвардии имеет свою специфику в отношении существующих объектов, обусловленную ведомственным правовым актом, регулирующим списание объектов капитального строительства, находящихся в ведении войск, посредством их сноса<sup>401</sup>.

---

<sup>398</sup> Иоффе О.С. Советское гражданское право. Москва: Юрид. Лит., 1969. С. 359.

<sup>399</sup> Усейкин А.К. Собственность и право собственности // Человек: преступление и наказание, 2013. № 2 (81). С. 85-88.

<sup>400</sup> См. Толстой Ю.К. К учению о праве собственности. С. 15-24.

<sup>401</sup> Об утверждении Порядка согласования решения о списании федерального имущества, закрепленного на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за территориальными органами Федеральной

Исходя из изложенных положений о праве собственности на объекты, возникающего при осуществлении мероприятий, предусмотренных схемой обороны и безопасности страны, следует отметить, что триада правомочий имеет непосредственную реализацию в результате ранее осуществленного правового регулирования территориального планирования. Обеспечение законного соблюдения вещных прав является одним из важных факторов жизнедеятельности государства, а правовое регулирование планирования размещения объектов обороны и безопасности страны является активной стадией формирования оснований возникновения федеральной собственности.

Необходимым критерием в оценке управления любым процессом, в том числе территориальным планированием, является его эффективность, зависящая от средств правового регулирования, на основе которых осуществляется такое планирование. Как отмечает О.Ю. Травников, территориальное планирование может являться организационно-экономическим механизмом<sup>402</sup>. Применительно к территориальному планированию объектов обороны и безопасности страны, эффективность его реализации определяется не только безопасным размещением объектов, но и, как указывалось ранее, стоимостью их размещения, осуществляемого на основании схемы обороны и безопасности страны. Кроме того, различные факторы и критерии, влияющие на территориальное планирование, являются важной составляющей стоимости планирования федеральных денежных средств на размещение объектов. Данная стоимость может быть предметом

---

службы войск национальной гвардии Российской Федерации, федеральными казенными учреждениями, федеральными бюджетными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, находящимися в ведении Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, и перечней документов, необходимых для согласования решения о списании федерального имущества, закрепленного на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, федеральными казенными учреждениями, федеральными бюджетными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, находящимися в ведении Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: приказ Росгвардии от 28 сентября 2019 г. № 333 (Зарегистрирован в Минюсте России 30.10.2019 № 56366).

<sup>402</sup> Травников О.Ю. Развитие взаимосвязи сельскохозяйственного машиностроения и сельскохозяйственного производства в территориальном планировании: автореф. дисс. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 / Травников Олег Юрьевич. Ижевск, 2011. С. 10.

государственного финансового контроля, который, в соответствии с исследованием Е.Ю. Грачёвой, направлен на оценку управленческих решений и организационных мер, принятых для их исполнения<sup>403</sup>. Это вызывает необходимость исследования влияния средств правового регулирования территориального планирования на экономическую составляющую размещения объектов обороны и безопасности.

Изначально понятие «эффективность» применялось по отношению к технике, понималось как соотношение между выполненным и потенциальным результатом любой деятельности. В последующем, «эффективность» получила употребление в экономической деятельности как отношение между произведенным и тем, что необходимо было для такого производства<sup>404</sup>. В территориальном планировании экономическая эффективность имеет прямую зависимость от процесса строительства.

В целях повышения экономической эффективности размещения объектов обороны и безопасности страны, средства правового регулирования территориального планирования нуждаются в их совершенствовании, например, в части, касающейся срока подготовки и утверждения схемы обороны и безопасности страны, который в настоящее время составляет не менее трех лет.

В соответствии с применяемыми Минэкономразвития России показателями, используемыми при ценообразовании в государственном оборонном заказе<sup>405</sup> ежегодная стоимость строительства подлежит увеличению на индекс – дефлятор (в 2025 году – 1,045, в 2026 году – 1,041). Например, при общей стоимости строительства объектов войска национальной гвардии в пять миллиардов рублей в 2024 году, общая

---

<sup>403</sup> Грачёва Е.Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9 (70). С. 57-66.

<sup>404</sup> Экономика строительства [электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.di.academia.ru/> Дата доступа: 25.04.2024.

<sup>405</sup> Об утверждении Порядка применения индексов цен и индексов-дефляторов по видам экономической деятельности, а также иных показателей в составе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации при формировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу: Приказ Минэкономразвития России от 1 апреля 2020 г. № 190 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.06.2020 [Электронный ресурс].

стоимость будет увеличена в 2025 году на 5 225 тыс. рублей, а в 2026 году – на 5 205 тыс. рублей.

Таким образом, совершенствование правового регулирования планирования, требующее, как замечает В.В. Лазарев, постоянного внимания и изучения практики реализации правовых актов<sup>406</sup>, влияет на срок работ по подготовке, согласованию и утверждению схемы обороны и безопасности страны, которая влияет на срок и соответственно на стоимость строительства. Сокращение срока позволит осуществить строительство объектов в текущих ценах без удорожания стоимости строительной продукции.

В этой связи является актуальной позиция, заключающаяся в том, что предложения по совершенствованию законодательства только тогда получают обоснования и убедительность, когда они будут опираться на данные, свидетельствующие об эффективности или, наоборот, неэффективности действующего законодательства, а не вытекать только из сопоставления законов, норм права между собой<sup>407</sup>.

Актуальным представляется правовое регулирование сроков планирования строительства объектов обороны и безопасности страны, поскольку такие объекты, планируемые к размещению через 5 – 10 лет, перестают отвечать требованиям меняющейся геополитической обстановки. При этом необходимо иметь в виду, что предусмотренное проведение проектных работ, определяющееся в стоимостном выражении, влечет нереализованные расходы федерального бюджета.

Расчет и обоснование стоимости выполнения работ по территориальному планированию определяются проектно-сметным методом<sup>408</sup> посредством использования государственного сметного

---

<sup>406</sup> Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения: Москва: «Юрид. Лит.». 1974. С. 44.

<sup>407</sup> Там же. С. 44.

<sup>408</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ: Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 53 (Часть I). Ст. 8504.

норматива<sup>409</sup> и с учетом базовых цен на проектные работы в строительстве<sup>410</sup>. При этом основным показателем, определяющим стоимость таких работ, является площадь территории населенного пункта, исчисляемая в квадратных километрах.

Следовательно, нормами права, регулируемыми рассматриваемую сферу правоотношений, установлена зависимость площади территорий в которых планируется разместить объекты обороны и безопасности страны от стоимости работ по территориальному планированию.

Необходимо отметить, что факторы и критерии, приведенные в диссертации, при их применении дают определенный экономический эффект в процессе реализации территориального планирования объектов обороны и безопасности страны.

Наличие экономического эффекта от территориального планирования приводится в различных отраслях науки. Ю.В. Генсиоровский отмечает, что территориальное планирование на примере городов может привести к снижению стоимости мероприятий по их защите от геологических процессов<sup>411</sup>. А.Е. Едельсков в работе, посвященной территориальному планированию сетей связи, делает вывод, что применение такого планирования позволит избежать дополнительных расходов на повторное планирование радиопередающих телекоммуникаций<sup>412</sup>, а В.В. Караковский полагает, что наличие гидрогеологического обоснования территориального

---

<sup>409</sup> Справочник базовых цен на проектные работы в строительстве «Территориальное планирование и планировка территорий»: приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 28 мая 2010 г. № 260 (зарегистрировано Минюстом России 14 сентября 2010 года, регистрационный № 18439) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 45.

<sup>410</sup> Методические указания по применению справочников базовых цен на проектные работы в строительстве: приказ Министерства регионального развития РФ от 29 декабря 2009 г. № 620 (зарегистрировано Минюстом России 23 марта 2010 года, регистрационный № 16686) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 16.

<sup>411</sup> *Генсиоровский Ю.В.* Экзогенные геологические процессы и их влияние на территориальное планирование городов: на примере о. Сахалин: автореф. дисс. ... канд. геолого-минералогических наук: 25.00.08 / Генсиоровский Юрий Витальевич. Иркутск, 2011. 19 с.

<sup>412</sup> *См. Едельсков А.Е.* Территориальное планирование и оптимизация сетей связи и вещания с использованием геоинформационных технологий по фактору электромагнитной безопасности.

планирования поможет сократить денежные расходы и рационально использовать территорию<sup>413</sup>.

Анализ изложенного позволяет сформулировать меры, направленные на экономию денежных средств федерального бюджета в процессе правового регулирования территориального планирования и его реализации:

– совершенствование средств правового регулирования территориального планирования в части сокращения сроков работы над схемой обороны и безопасности страны. В связи с этим, автор предлагает наделить Росгвардию полномочиями самостоятельно подготавливать и вносить изменения в схему;

– сокращение срока планирования начала строительства в связи с тем, что длительный срок не отвечает требованиям в условиях изменяющейся военно-политической обстановки;

– применение факторов и критериев, создающих благоприятные экономические условия строительства объектов обороны и безопасности страны.

Таким образом, законодательство, регулирующее работы, предусмотренные схемой обороны и безопасности страны для Росгвардии, следует рассматривать с двух сторон. С одной стороны, оно выполняет одну из важных задач государства по правовому регулированию размещения объектов, а с другой стороны, требует усиления информационного потенциала посредством установления необходимости учета приведенных выше критериев и факторов в отношении планируемых к размещению объектов обороны и безопасности страны. Осуществления правового регулирования для сокращения сроков работы над схемой, а также возврата дефиниции «зон планируемого размещения объектов».

---

<sup>413</sup> *Караковский В.В.* Гидрогеоэкологическое обоснование схем территориального планирования на примере Красногорского района Московской области: автореф. дисс. ... кандидата геолого-минералогических наук: 25.00.36 / Караковский Владимир Владимирович. Москва, 2017. 30 с.

## **2.2. Правовая природа объектов обороны и безопасности, обеспечивающих служебно-боевую деятельность войск национальной гвардии Российской Федерации**

Нормы права, регулирующие планирование размещения объектов обороны и безопасности страны, а также земельные отношения, влияют на деятельность войск национальной гвардии, поскольку позволяют создать безопасную пространственную среду для жизнедеятельности государства, что определяет значимость этой проблемы. Её решение зависит от качества управления имеющимися земельными ресурсами посредством территориального планирования.

Международная военно-политическая обстановка, требует обязательного анализа теоретических и организационно-правовых вопросов размещения на земельных участках объектов, выполняющих функции обороны и безопасности государства.

По мнению начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации, которое сохраняет актуальность, основанием максимально эффективного использования войск (сил) является их оборонная инфраструктура<sup>414</sup>.

Определение места размещения органов военного управления, а также нормативно-правовое сопровождение этой деятельности в современных условиях является одной из актуальных задач развития военной организации государства<sup>415</sup>.

Военная организация государства включает все органы как государственного, так и военного управления различными войсками, воинскими формированиями и органами, совместные усилия которых направлены на обеспечение обороны и безопасности государства.

---

<sup>414</sup> Герасимов В.В. Готовясь к конфликтам вдоль границ / В.В. Герасимов // Независимое военное обозрение, 2014. № 20 (809). С. 1-3.

<sup>415</sup> Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976. Российская газета, 2014, № 298.

Понятие военной организации государства не содержит отсылок на градостроительную деятельность, регулируемую нормами права в сфере территориального планирования, однако само это понятие предполагает определенную совокупность элементов, расположенных на территории, совместные усилия которых направлены на подготовку к вооруженной защите территории Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» войска национальной гвардии Российской Федерации привлекаются для обороны страны<sup>416</sup>.

Структура Росгвардии состоит из элементов, к которым относятся центральный аппарат Росгвардии, воинские части, подчиненные руководителю федерального органа, оперативно-территориальные объединения, в состав которых входят территориальные органы, воинские части, подразделения и органы управления, дислоцированные на их территории.

Наиболее крупным образованием, на территории которого планируется размещение объектов войск национальной гвардии, является округ. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации округом войск национальной гвардии является военно-административная территориальная единица, имеющая свои границы и созданная в целях выполнения определенных задач<sup>417</sup>.

Во исполнение данного указа осуществлено территориальное планирование страны по округам войск национальной гвардии, для чего изданы приказы Росгвардии (приложение № 2).

Сравнивая задачи, выполняемые округами ранее существовавших внутренних войск МВД Российской Федерации, с задачами, возложенными на округа войск национальной гвардии, можно установить, что последние

---

<sup>416</sup> Об обороне: Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 1 (Часть I). Ст. 20.

<sup>417</sup> Об утверждении Положения об оперативно-территориальном объединении войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 24 мая 2017 г. № 236 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 10. Ст. 1369.

выполняют значительно больший объем служебно-боевых задач. К ранее возложенным добавились задачи по обеспечению охраны имущества юридических и физических лиц; обеспечению защищенности от внешних и внутренних угроз топливно-энергетического комплекса; организации контроля за использованием оружия, охранной и детективной деятельности; обеспечению контроля ведомственной охраны.

Росгвардия Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» определена правопреемником внутренних войск МВД России. В целях эффективного выполнения войсками значительно возросшего объема возложенных задач за счет переданных от МВД подразделений, Росгвардии отданы недвижимые вещи, ранее находившиеся в ведении этого министерства. Функциональное назначение полученных Росгвардией от МВД России объектов федерального значения не изменилось. Они продолжают использоваться для решения Росгвардией стоящих задач.

Следовательно, объекты, находящиеся в ведении Росгвардии, по своей правовой природе относятся к существующим объектам обороны и безопасности. Статьей 10 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлена необходимость отображения таких объектов в материалах по обоснованию проекта схемы в области обороны страны и безопасности государства.

Легитимным обоснованием того, что объекты, переданные Росгвардии, и объекты МВД России, относятся к объектам обороны и безопасности страны, является Федеральный закон 2012 года, регулирующий вопросы государственного оборонного заказа. Данным законом установлено, что работы по реконструкции существующих и строительству новых объектов обороны и безопасности страны могут входить в состав государственного оборонного заказа<sup>418</sup>. Объекты, создаваемые в интересах

---

<sup>418</sup> О государственном оборонном заказе: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 31. Ст. 4460.

МВД России и включаемые в оборонный заказ, становятся объектами, предназначенными для нужд обеспечения обороны и безопасности. Документация по проектированию таких объектов на основании градостроительного законодательства направляется на обязательную государственную экспертизу.

При этом в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510<sup>419</sup> МВД России проходит государственную экспертизу проектной документации по своим объектам в Росгвардии, которая такие объекты квалифицируются как объекты обороны и безопасности. Указанное обстоятельство подтверждает отнесение объектов МВД России к объектам, выполняющим задачи по обеспечению обороны страны и безопасности страны.

Кроме того, в соответствии с Постановлением № 1220, МВД России совместно с отмеченными ранее федеральными органами принимает участие в качестве заказчика-соисполнителя в подготовке проекта схемы обороны и безопасности страны. В этой связи существующие и планируемые к размещению объекты органов внутренних дел подлежат включению в проект схемы.

Следовательно, объекты, находящиеся в ведении МВД России, прошедшие государственную экспертизу и включенные в государственный оборонный заказ, с точки зрения права имеют отношение к потенциальным объектам обороны и безопасности страны, которые следуют отобразить как существующие в документах территориального планирования.

Отнесение объектов МВД России к объектам обороны и безопасности страны порождает у данного министерства обязанность выполнения норм о территориальном планировании, участия в рассмотрении и подготовке

---

<sup>419</sup> Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 32. Ст. 4844.

заключений о согласовании проектов схем территориального планирования<sup>420</sup>.

При этом необходимо отметить, что в системе федеральных органов имеется орган, не включенный в Постановление № 1220, но имеющий объекты, схожие по функциональному и правовому содержанию с объектами обороны и безопасности страны. Таким федеральным органом является ФСИН России, в ведении которого находятся объекты уголовно-исполнительной системы.

По своему юридическому статусу объекты обороны и безопасности страны являются недвижимым имуществом, к которому в соответствии со статьей 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ имеют отношение земельные участки и связанные с ними объекты (сооружения, здания, объекты незавершенного строительства)<sup>421</sup>. Земельные отношения (изъятие, резервирование, перевод), осуществляемые на основании утвержденных материалов территориального планирования, имеют ключевое значение применительно к объектам недвижимого имущества. Не случайно поэтому, статьей 1 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ определено, что все, неразрывно связанные с землей объекты, следуют судьбе таких земель<sup>422</sup>.

Поэтому в процессе реализации территориального планирования, осуществляемого в округах войск национальной гвардии, в первую очередь указываются местоположение планируемых объектов, кадастровый номер земельного участка.

---

<sup>420</sup> О внесении изменения в пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 23 марта 2008 г. № 198: постановление Правительства Российской Федерации от 21 октября 2022 г. № 1881 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 43. Ст. 7429.

<sup>421</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 46. Ст. 7029.

<sup>422</sup> *Родин А.В.* Теоретико-правовая характеристика объектов обороны и безопасности, отображаемых в документах территориального планирования Российской Федерации, на примере войск национальной гвардии РФ // Сборник научных статей по итогам Недели российской науки в Рязанском филиале Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. – 2022. – 819 с.

Эффективность использования таких объектов, как и любого другого недвижимого имущества, зависит от возможности распоряжения и управления им, поскольку все объекты войск национальной гвардии (а ранее внутренних войск) являются федеральной собственностью. Управление и распоряжение такими объектами осуществляет Правительство России Федерации, имеющее правовые основания делегировать полномочия министерствам и ведомствам.

Положением о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 (далее – Положение о Росимуществе), определено, что Росимущество является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника в отношении федерального имущества<sup>423</sup>. Приведенное положение не является императивным, а содержит исключение посредством возможности передачи таких полномочий федеральным органам власти.

В этой связи необходимо иметь в виду, что в соответствии со статьей 209 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ субъект, которому принадлежит право владения, пользования и распоряжения, является собственником имущества и вправе совершать с ним любые действия по своему усмотрению. По отношению к объектам обороны и безопасности, находящимся в ведении Росгвардии, это выражается в возможности собственника определять их дальнейшую судьбу и осуществлять юридически значимые действия, которые заключаются в закреплении, перезакреплении таких объектов между воинскими частями с учетом сложившейся обстановки.

Следовательно, решение вопросов о размещении объектов войск национальной гвардии в определенной степени зависит от Росимущества,

---

<sup>423</sup> О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 46. Ст. 6970.

осуществляющего полномочия собственника объектов Росгвардии, при этом имеющего иные цели и задачи, не связанные с обеспечением обороны страны и безопасности государства.

Вместе с тем, в Положении о Росимуществе имеется норма, относящаяся к деятельности Минобороны России. Данное министерство в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 января 2008 года обладает полномочиями собственника в отношении военного недвижимого имущества, находящегося в его ведении. Оно осуществляет регистрацию прав на военное недвижимое имущество и их прекращение, закрепление, передачу в безвозмездное пользование и аренду, минуя Росимущество<sup>424</sup>.

Имеет значение тот факт, что реализация полномочий Росгвардии по владению, пользованию и распоряжению объектами, созданными на основании схемы обороны и безопасности страны, осуществляется при наличии права оперативного управления и права федеральной собственности на них.

Как в теории право содержание права собственности является неделимым, так и на практике федеральная собственность на объекты обороны и безопасности страны неделима. Оно либо сохраняется за правообладателем в полном объеме, либо утрачивается. Передача собственником объектов обороны и безопасности страны в лице Росимущества вещных прав войскам национальной гвардии является реализацией своих полномочий, а не прекращением своих прав. О.С. Иоффе придерживается подобной позиции относительно права собственности, отмечая, что оперативное управление представляет обязанность перед собственником использования имущества по назначению. Он обосновывает свою позицию юридической возможностью собственника вернуть

---

<sup>424</sup> О некоторых мерах по управлению федеральным имуществом: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1053 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 51. Ст. 7827.

переданные правомочия и имущество<sup>425</sup>. Из всех прав на вещи право собственности самое объемное, максимально концентрированное и устойчивое<sup>426</sup>.

Особенность права собственности, применительно к теме диссертации, состоит в том, что в схеме обороны и безопасности страны отображаются как существующие объекты, в отношении которых имеется зарегистрированное право федеральной собственности, так и объекты, на которые право федеральной собственности возникнет в будущем при реализации такой схемы.

Одновременно с мнением о неделимости права собственности существуют сторонники противоположной позиции. Они рассматривают право оперативного управления как форму права собственности. Подтверждением такой позиции, например, А.А. Куликов видит в том, что право оперативного управления сформировалось в результате отделения от права собственности, где первое передано учреждению, а второе сохранилось за собственником<sup>427</sup>. В.П. Камышанский полагает, что в процессе формирования права оперативного управления объем вещных прав разделился между владельцем и собственником, в связи чем возник официальный собственник, обладающий имуществом, и фактический собственник, обеспечивающий использование такого имущества в интересах первого<sup>428</sup>.

Теоретический аспект разделения права собственника отражается и в научных работах других исследователей, по мнению которых, содержание права собственности включает не только права и дозволения, но и обязанности, возложенные на собственника имущества. С.М. Корнеев,

---

<sup>425</sup> *Иоффе О.С.* Избранные труды по гражданскому праву: из истории цивилистической мысли, гражданское правонарушение, критика теории «хозяйственного права» / О.С. Иоффе. - 3-е изд., испр. Москва: Статут, 2009. С. 365.

<sup>426</sup> *Братусь С.Н., Иоффе О.С.* Гражданское право. Москва: 1967. С. 48.

<sup>427</sup> *Куликова А.А.* Право оперативного управления как правовая форма расщепленной собственности // Альманах современной науки и образования, 2014. № 11. С. 90-92.

<sup>428</sup> *Камышанский В.П.* Право собственности: пределы и ограничения. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. С. 26-27.

например, в отношении права собственности полагает, что данное право не является обобщающим для триады правомочий. Действия, совершаемые собственником, по своему содержанию сводимы к известной триаде правомочий. При этом первичное значение имеет то, какие права и обязанности он делегировал другому лицу, а не то, какие правомочия он реализовал<sup>429</sup>.

Позиция теоретиков права в отношении деления права собственности при образовании других вещных прав не находит практического подтверждения в реализации норм, содержащихся в постановлении Правительства Российской Федерации 2010 года, в соответствии с которым совершение юридически значимых действий в отношении объектов, созданных на основании схемы обороны и безопасности страны и закрепленных на праве оперативного управления, осуществляется по согласованию с их собственником<sup>430</sup>. Следовательно, осуществление собственником федерального имущества контроля за таким имуществом даже при его передаче, является подтверждением единства и верховенства права собственности, при этом не исключающей возможности обладателей вещных прав оставаться активными законными пользователями.

Опыт Минобороны России в реализации полномочий собственника в отношении своих объектов, по мнению автора, должен найти применение в Росгвардии. Своевременному принятию такого решения способствует Положение о Росимуществе, согласно которому Росимущество самостоятельно осуществляет действия по юридическому закреплению права собственника на имущество государственных органов, в том числе в отношении объектов обороны и безопасности страны. Однако, отсутствие зарегистрированного права собственности Российской Федерации может являться препятствием для своевременной государственной регистрации

---

<sup>429</sup> См. Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. С. 117-118.

<sup>430</sup> О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения: постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 537 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 37. Ст. 6521.

Росгвардией права оперативного управления на объекты капитального строительства и права постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки.

Кроме того, в соответствии с указанным выше постановлением, определяющим полномочия учредителя организаций, распоряжение недвижимым имуществом федеральных казенных учреждений, к которым относятся воинские части Росгвардии<sup>431</sup>, подлежит обязательному согласованию с Росимуществом. Поэтому, для закрепления, перезакрепления объектов обороны и безопасности страны необходим распорядительный акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти в лице Росимущества, что приводит к значительному увеличению времени для совершения таких действий.

Необходимо отметить, что в целях реализации законодательства, регулирующего территориальное планирование и земельно-имущественные отношения, в Минобороны России действуют Департамент строительства и Департамент военного имущества, за которыми закреплены территориальные подразделения, созданные для управления и распоряжения недвижимым имуществом, контроля за его использованием и сохранностью<sup>432</sup>. Издан приказ Министра обороны Российской Федерации, определяющий порядок контроля за распоряжением, использованием по назначению и сохранностью недвижимого имущества<sup>433</sup>.

В Росгвардии реализацию законодательства, регулирующего земельно-имущественные отношения и территориальное планирование в соответствии с Положением о Департаменте строительства Федеральной

---

<sup>431</sup> Об утверждении Единого типового устава органа управления соединения и воинской части войск национальной гвардии Российской Федерации: приказ Росгвардии от 25 июня 2016 г. № 46. (зарегистрирован Минюстом России от 17 августа 2016 года, регистрационный № 43273) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 14 ноября 2022 г. [Электронный ресурс].

<sup>432</sup> Яковлев А.Ю. Механизм управления недвижимым имуществом Министерства обороны Российской Федерации // Вестник государственного университета управления, 2019. № 1. С. 34-39.

<sup>433</sup> О Порядке проведения мероприятий по контролю за распоряжением, использованием по назначению и сохранностью недвижимого имущества Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций: приказ МВД России от 15 декабря 2010 г. № 1830 (Текст опубликован не был) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

службы войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденным приказом от 29 ноября 2016 г. № 391, осуществляет данный департамент. Он в отличие от Департамента военного имущества и Департамента строительства Министерства обороны Российской Федерации не наделен всей полнотой прав собственности в отношении военного недвижимого имущества, а реализует земельно-имущественные отношения через Росимущество.

Вместе с тем, Положением о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2019 г. № 510, установлено, что Росгвардия является уполномоченным федеральным органом по принятию решений в отношении имущества войск.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314<sup>434</sup> функции по управлению имуществом содержат реализацию полномочий собственника федерального имущества. Такое имущество может быть передано подведомственным государственным учреждениям, федеральным государственным унитарным предприятиям и казенным предприятиям.

Таким образом, Росгвардия как федеральный орган исполнительной власти, с одной стороны, наделено полномочиями собственника, но с другой стороны, не имеет нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, определяющего порядок и пределы реализации таких полномочий, какие имеются у Минобороны России.

Общий процент регистрации прав на объекты недвижимого имущества, находящиеся на территории округов войск национальной гвардии составляет 99 процентов<sup>435</sup>. Соответствие порядка размещения военной инфраструктуры войск национальной гвардии на территории округа

---

<sup>434</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 26. Ст. 3167.

<sup>435</sup> Подсчитано автором по материалам внутреннего архива Департамента строительства Росгвардии.

законодательству в сфере территориального планирования и земельно-имущественных отношений является логическим продолжением действий по управлению и распоряжению существующими и планируемыми к размещению объектами войск.

Земельные участки и расположенные на них объекты капитального строительства в период нахождения их в ведении МВД России располагались с территориальной привязкой к органам МВД России (управлениям, главным управлениям).

Такие недвижимые вещи, используются в настоящее время войск национальной гвардии для размещения подразделений, ранее входивших в состав МВД России: вневедомственной охраны, лицензионно-разрешительной системы, специальных отрядов быстрого реагирования, отрядов мобильных особого назначения.

В период формирования Росгвардии была организована работа по приему от МВД России в пользование войск национальной гвардии объектов капитального строительства и земельных участков, используемых в дальнейшем в интересах подразделений войск национальной гвардии, осуществляющих правоохранительные функции и структурно входящие в состав округов. Однако отсутствие территориального планирования в отношении принимаемого недвижимого имущества, привело к тому, что после окончания формирования войск национальной гвардии возникла необходимость высвобождения части такого имущества, а также передачи земельных участков на иные уровни публично-правовой собственности. Как следует из официальной информации, направленной в адрес Росимущества по состоянию на 2017 год, указанное выше недвижимое имущество составляло более 400 объектов и более 150 земельных участков.

В соответствии с Порядком высвобождения недвижимого военного имущества Федеральное агентство по управлению государственным имуществом на основании информации о непрофильных активах недвижимого военного имущества принимает решение либо о его

межведомственном перераспределении, либо о выставлении на реализацию в гражданско-правовом порядке<sup>436</sup>. Как показывает практика, Росимущество в целях пополнения бюджета Российской Федерации, в первую очередь, заинтересовано в выставлении на реализацию федерального имущества, нежели в его перераспределении на иные уровни публичной собственности.

Однако недвижимое имущество войск национальной гвардии, выставяемое на реализацию, в большинстве своем не привлекательно для потенциальных покупателей, поскольку требует существенных финансовых вложений. Это приводит к увеличению длительности процедуры высвобождения и дополнительным расходам федерального бюджета на содержание, охрану неиспользуемых объектов недвижимого имущества. Следовательно, как в советский период, так и в настоящее время правовое сопровождение территориального планирования военной составляющей имеет значительные резервы для улучшения качества. Обоснованное нормативно закреплённое размещение объектов войск и органов как реализация одной из главных государственных целей в области обороны и безопасности, не может считаться полностью достигнутой.

Указанные аспекты актуализируют проблему правового сопровождения территориального планирования объектов обороны и безопасности страны.

Территориальное планирование объектов в составе объединений, соединений, территориальных органов Росгвардии, округов войск можно представить, как элемент градостроительной структуры, в которой имеются общие связи по выполнению функций обороны и безопасности страны.

В войсках национальной гвардии, как уже отмечалось, наиболее крупными элементами, в отношении которых осуществляется правовое регулирование территориального планирования, являются округа. Но они по правовой природе не являются юридическими лицами. При этом на

---

<sup>436</sup> О Порядке высвобождения недвижимого военного имущества войск национальной гвардии Российской Федерации, воинских формирований и органов: постановление Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 623 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 2 (Часть I). Ст. 368.

территории каждого округа имеется соответствующее управление, относящееся к юридическим лицам в форме федеральных государственных казенных учреждений. Данные юридические лица не имеют закрепленного недвижимого имущества, используемого в целях реализации возложенных на них функций, однако являются субъектами, формирующими предложения по земельно-имущественным отношениям и территориальному планированию в войсках, расположенных в границах округов. Исключением являются воинские части центрального подчинения, самостоятельно подготавливающие и направляющие в адрес Росгвардии аналогичные предложения.

В целом, эффективность правового регулирования территориального планирования объектов войск национальной гвардии, являющихся недвижимым федеральным имуществом на территории округов, напрямую зависит от возможности реализации полномочий собственника по управлению и распоряжению таким имуществом в части принятия оперативных решений по его закреплению между организациями, находящимися в ведении Росгвардии при их формировании и передислокации.

В связи с этим, необходимо отметить, что вопросы единоличного управления военным недвижимым имуществом, в частности земельными участками, соответствующими органами власти находили свое отражение в правовых актах на ранних стадиях становления советского государства.

Так, в соответствии с Земельным кодексом РСФСР 1922 года в состав государственных земель входили все земли, которые оставались в государственном фонде земель после предоставления их в пользование городов, поселений и трудовых землепользователей. При этом отмечалось, что не относятся к государственным земли, на которых находятся крепости и

подобные военные сооружения. Такие земли находились в управлении военного ведомства<sup>437</sup>.

Согласно декрета ВЦИК, СНК РСФСР 1925 года, регламентировавшего земельные отношения на территории городов, признавались изъятыми из ведения местных органов исполнительных комитетов земельные участки, расположенные в пределах городской черты, но фактически находившиеся в ведении народных комиссариатов и используемые для решения задач военной и военно-морской обороны. Перечень таких земельных участков, определялся по соглашению Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР с уполномоченным Реввоенсовета СССР<sup>438</sup>, что позволяло военному ведомству самостоятельно осуществлять управление земельными участками, необходимыми для размещения своих объектов.

Данный опыт правового регулирования размещения военных объектов необходимо учитывать на современном этапе. Отсутствие всестороннего анализа, как показывает практика, может привести к ослаблению всего военно-строительного комплекса и сокращению ряда ведущих военно-учебных заведений, подготавливавших специалистов для федеральных органов власти, в которых предусмотрена военная служба, в том числе для внутренних войск. Результатом указанных действий явилось отсутствие теоретической и экспериментальной базы территориального планирования объектов обороны и безопасности страны.

В настоящее время в войсках национальной гвардии в процессе реализации законодательства, регулирующего территориальное планирование, не применяются типовые проекты строительства объектов обороны и безопасности страны в связи с их отсутствием. Большая часть объектов (военных городков) является принятыми от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного

---

<sup>437</sup> О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 сессии IX созыва: Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 года // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901. (Утратил силу).

<sup>438</sup> Положение о земельных распорядках в городах: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 13 апреля 1925 года // СУ РСФСР. 1925. № 27. Ст. 188. (Утратил силу).

самоуправления, Минобороны России, а также иных федеральных органов и приспособленных для решения задач, возложенных на войска.

Наметилась тенденция к размещению объектов посредством быстро возводимых строений, по своей правовой природе не имеющих прочной связи с земельным участком, а, следовательно, не относящихся к объектам капитального строительства и объектам недвижимого имущества. Подобное правовое положение быстро возводимых объектов позволяет в некоторых случаях размещать их, минуя требования норм права о территориальном планировании, что противоречит общей правовой базе, регламентирующей данную сферу правоотношений.

Исследуя правовую природу округов войск национальной гвардии как макроуровня территориального планирования, необходимо подчеркнуть обязательное наличие у них градостроительной структуры, которая требует своего совершенствования. В первую очередь, следует обеспечивать территориальные связи, так как их разрушение означает утрату контроля и управления всеми элементами (объектами обороны и безопасности страны).

Реализация современного правового регулирования территориального планирования объектов округа сталкивается с необходимостью учета уже сложившейся городской застройки.

С точки зрения размещения сил, обеспечивающих безопасность на вверенной территории, градостроительная деятельность диктует необходимость изучения самой территории, включая градостроительные регламенты, правоустанавливающие документы на недвижимое имущество.

Земельное и градостроительное законодательство имеет инструменты, позволяющие получить информацию об изучаемой территории. К ним относятся документы территориального планирования с информацией о функциональных зонах использования земельного участка, материалы градостроительного зонирования, реализуемые за счет подготовки правил землепользования и застройки в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов.

С целью выработки систематизированных решений в отношении обеспечения защиты государственных интересов при планировании военных объектов, подлежащих реконструкции и размещению на территории военных округов не зависимо от принадлежности к ведомству, Указом Президента Российской Федерации от 18 октября 2019 г. № 504, создана Военно-строительная компания (далее – ВСК)<sup>439</sup>.

В соответствии с указом основными функциями ВСК по отношению к объектам военной инфраструктуры являются: подготовка документации по планировке территории; проведение инженерных изысканий; архитектурно-строительное проектирование; строительство; реконструкция; капитальный ремонт; техническое перевооружение.

Законодательно определено, что функции ВСК распространяются на все федеральные органы исполнительной власти, в которых имеются объекты военной инфраструктуры, исключение составляют только Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации и ФСБ России.

Однако законодателем не было учтено, что первичная функция, возложенная на ВСК относительно подготовки документального сопровождения планирования территорий в отношении установления границ зон размещения военных объектов капитального строительства, должна реализовываться на основании и во взаимосвязи с территориальным планированием.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2024 г. № 112<sup>440</sup> установлено, что основанием отказа в подготовке

---

<sup>439</sup> О создании публично-правовой компании «Военно-строительная компания: Указ Президента Российской Федерации от 18 октября г. 2019 г. № 504 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 43. Ст. 7678.

<sup>440</sup> Об утверждении Правил подготовки документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, принятия решения об утверждении документации по планировке территории, внесения изменений в такую документацию, отмены такой документации или её отдельных частей, признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению, а также подготовки и утверждения проекта планировки территории в отношении территорий исторических поселений федерального и регионального значения:

материалов для осуществления планировки территории объектов капитального строительства является отсутствие сведений о них в документах территориального планирования.

Данное нормативное ограничение означало бы, что ВСК наделена полномочиями по реализации функций, непосредственно направленных на подготовку и осуществление строительства, реконструкции объектов капитального строительства войск. Вместе с тем вопрос о полномочиях ВСК в части территориального планирования в отношении таких объектов оставался бы открытым.

В целях устранения указанного недостатка в 2020 году Минобороны России совместно с Росгвардией, ФСБ России, ФСО России инициировало работу по наделению ВСК дополнительными полномочиями в части подготовки проекта схемы обороны и безопасности страны и дальнейшего внесения изменений в неё. Результатом работы было издание распоряжения Правительства Российской Федерации от 26 августа 2020 г. № 2169-р, определяющего некоммерческую компанию ВСК единственным исполнителем заказов по планированию размещения объектов федеральных органов исполнительной власти, в рамках реализации Постановления № 1220.

Изложенное позволяет сделать вывод, что объекты обороны и безопасности страны, используемые в территориальном планировании, по правовой природе относятся к недвижимому имуществу и состоят из двух элементов:

- индивидуального, представляющего собой отнесение к определенному воинскому формированию (правообладателю), имеющему особый правовой статус;
- территориального, состоящего из земельного участка, предоставленного для размещения такого объекта.

В теории права имеются противоречия относительно единства и неделимости права собственности на вещные права. При этом осуществление собственником федерального имущества контроля за владением, пользованием и распоряжением объектами, возникшими на основании реализации схемы обороны и безопасности страны, подтверждает единство и верховенство права собственности.

В России после прекращения существования Советского Союза основным правовым актом по отнесению недвижимых вещей к федеральной собственности и в последующем отражаемых в схеме обороны страны и безопасности страны, стало постановление Верховного Совета РФ<sup>441</sup>, требующее изменений с учетом генезиса законодательства, регулирующего рассматриваемую область правоотношений<sup>442</sup>.

Для более эффективного использования такого имущества необходимо разработать порядок реализации Росгвардией полномочий собственника в части земельно-имущественных отношений, что позволит оперативно реализовать юридически значимые решения на этапах планирования объектов обороны и безопасности страны и в процессе управления ими.

### **2.3. Особенности правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности, используемых войсками национальной гвардии Российской Федерации**

Действующее законодательство определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих оборону страны и

---

<sup>441</sup> О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность: постановление ВС РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1// Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1261.

<sup>442</sup> А.Ю. Кийко Частноправовые и публичные начала в гражданско-правовом регулировании государственного имущества в хозяйственном обороте России: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Кийко Андрей Юрьевич. Волгоград, 2004. С 148.

безопасность государства, в том числе полномочия по изъятию земельных участков для государства, а также их переводу из одной категории в другую, продиктованную необходимостью соблюдения норм права по приведению в соответствие фактического использования земельных участков с их категориями.

Как отмечалось ранее, полномочиями по территориальному планированию, в том числе по изъятию земельных участков в интересах размещения объектов, находящихся в их ведении, на основании актов Президента Российской Федерации наделены органы «силового блока»: МВД<sup>443</sup>, Росгвардия<sup>444</sup>, ФСБ<sup>445</sup>, ФСО<sup>446</sup>, ГУСП<sup>447</sup>, Минобороны России<sup>448</sup>.

Вместе с тем особенности правового регулирования вопросов, связанных с территориальным планированием, по мнению автора, относятся к дискуссионным, прежде всего в части, касающейся методологии исследования такого регулирования.

Каждое научное исследование имеет свою методологию. А.С. Лаппо-Данилевский отмечал, что знание методологии позволяет сформировать основную точку зрения и оказывает влияние на ход исследования<sup>449</sup>. Применительно к исследованию правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности страны апробированными методами являются.

---

<sup>443</sup> Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 7. Ст. 921.

<sup>444</sup> См. Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации.

<sup>445</sup> Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 10. Ст. 1656.

<sup>446</sup> Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 4. Ст. 505.

<sup>447</sup> Вопросы Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2017 г. № 651 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 34. Ст. 6171.

<sup>448</sup> Вопросы Министерства обороны Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 10. Ст. 1369.

<sup>449</sup> Фролова Е.А. Методология науки в философии права русских неокантианцев // Государство и право, 2016. № 7. С. 20-30.

Диалектический метод, позволяющий исследовать динамику изменения правовых актов, регламентирующих планирование размещения объектов, а также взаимообусловленность таких актов и их согласованность.

Метафизический метод, позволяющий приобрести новые знания посредством исследования отдельного правового акта, регулирующего территориальное планирование объектов, без учета взаимосвязей такого акта с действующим законодательством.

Метод анализа, обеспечивающий выделение из правового акта норм, регулирующих территориальное планирование объектов.

Метод синтеза, посредством которого объединяются отдельные нормы права, регулирующие территориальное планирование объектов.

Метод индукции, позволяющий на основе исследования отдельных вопросов правового регулирования территориального планирования объектов получить общее представление о законодательстве в данной сфере.

Метод дедукции, обеспечивающий получение нового знания о законодательстве, регулирующем размещение объектов, посредством изучения соответствующих норм права.

Метод аналогии, позволяющий в результате изучения законодательства, регулирующего территориальное планирование объектов регионального и местного значения исследовать объекты федерального значения, включая объекты обороны и безопасности страны.

Метод абстрагирования, обеспечивающий отвлечение от норм права, регулирующих планирование размещения объектов регионального и местного значения, и одновременное выделение интересующих исследователя вопросов данной сферы.

Исторический или ретроспективный метод, дающий возможность исследовать правовые акты, которые раскрывают особенности правового

регулирования территориального планирования объектов в различные исторические периоды<sup>450</sup>.

Метод моделирования, позволяющий имитировать ситуацию по реализации правовых актов в части планирования размещения объектов.

Метод сравнения, позволяющий сопоставлять законодательство в части территориального планирования объектов с законодательством, регулирующим общие вопросы территориального планирования.

Сравнительно-правовой метод, способствующий получению нового знания о правовом регулировании территориального планирования объектов в результате сравнения законодательных актов из различных периодов и сфер регулирования.

Формально-правовой метод, позволяющий изучать нормы права, регулирующие планирование размещения объектов, систематизировать такие нормы, осуществлять их применение.

Метод юридической герменевтики, позволяющий толковать нормы правовых актов в части, касающейся территориального планирования объектов.

Другая особенность правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности страны заключается в необходимости их размещения в черте населенных пунктов, в административных центрах. Такая необходимость обусловлена задачами, возложенными на подразделения войск национальной гвардии Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»<sup>451</sup>, а также реализацией войсками своих функций. Задачами, детерминирующими размещение войск на территории административных центров, являются:

---

<sup>450</sup> *Родин А.В.* Отдельные особенности методологии исследования территориального планирования объектов обороны и безопасности // В сборнике: Актуальные вопросы развития государственности и публичного права. Материалы IX международной научно-практической конференции. В 2-х томах. Редколлегия: Д.В. Рыбин (пред.), Е.В. Трофимов (отв. ред.) [и др.]. Санкт-Петербург, 2023. С. 103-108.

<sup>451</sup> О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 33 (Часть I). Ст. 4975.

- во-первых, обеспечение войсками общественной безопасности и привлечение их к охране общественного порядка;

- во-вторых, осуществление войсками федерального государственного контроля (надзора) за исполнением законодательства в сфере оборота оружия, в области частной охранной и детективной деятельности.

Правовым основанием решения данных задач являются приказы Росгвардии, которыми утверждены административные регламенты, определяющие порядок федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия<sup>452</sup>, частной детективной деятельности<sup>453</sup>, частной охранной деятельности<sup>454</sup>.

Кроме того, войска на договорной основе осуществляют охрану имущества, принадлежащего юридическим и физическим лицам<sup>455</sup>.

Эффективность выполнения рассмотренных задач зависит от места дислокации подразделений войск национальной гвардии и непосредственно связана с обеспечением взаимодействия с гражданами и юридическими лицами, с охраной их имущества<sup>456</sup>.

---

<sup>452</sup> Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия: приказ Росгвардии от 14 января 2020 г № 8 (зарегистрирован Минюстом России от 25 июня 2020 года, регистрационный № 587767) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 26 июня 2020 г. [Электронный ресурс].

<sup>453</sup> Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной деятельности: приказ Росгвардии от 30 ноября 2019 г. № 394 (зарегистрирован Минюстом России от 29 января 2020 года, регистрационный № 57325) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 30 января 2020 г. [Электронный ресурс].

<sup>454</sup> Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной охранной деятельности: приказ Росгвардии от 30 ноября 2019 г. № 395 (зарегистрирован Минюстом России от 29 января 2020 года, регистрационный № 57324) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 30 января 2020 г. [Электронный ресурс].

<sup>455</sup> *Родин А.В.* Отдельные проблемы правового регулирования территориального планирования военных объектов (на примере войск национальной гвардии Российской Федерации) // II Международная научно-практическая конференция. Управление персоналом: реалии настоящего и возможности будущего, 2023. С. 434-438.

<sup>456</sup> *Никонов Д.А., Родин А.В.* О некоторых теоретических и практических аспектах правового регулирования территориального планирования военных объектов, находящихся в ведении войск национальной гвардии Российской Федерации // Вестник Российской правовой академии, 2022. № 4. С. 101-108.

Еще одна особенность связана с включением в состав Росгвардии подразделений, ранее входивших в систему органов внутренних дел. В настоящее время подразделения войск национальной гвардии продолжают использовать по договорам безвозмездного пользования объекты недвижимого имущества МВД России<sup>457</sup>.

Следующая особенность связана с земельным надзором<sup>458</sup> за территориями, на которых размещаются или планируется размещать объекты обороны и безопасности страны. Постановлением Правительства Российской Федерации на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (её территориальные органы) возложены полномочия надзора за выполнением требований использования земельных участков без нарушения их целевого назначения, которое применимо к земельным участкам независимо от ведомственной принадлежности<sup>459</sup>.

В гражданском праве содержание целевого назначения формируется как легитимные границы действий лиц по реализации своих прав, а в вопросах земельных отношений – как регулирование разумного использования земель<sup>460</sup>. Такие требования применимы к территориям, занимаемым войсками национальной гвардии.

Важным критерием для определения понятия «целевое назначение» является положение части 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации<sup>461</sup>, в соответствии с которым реализация прав и свобод человека и гражданина не должна служить базой для игнорирования норм права и свобод других лиц. Аналогичная норма содержится в международных

---

<sup>457</sup> Подсчитано автором по архивам Департамента строительства Росгвардии.

<sup>458</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 53 (Часть I). Ст. 8550.

<sup>459</sup> О федеральном государственном земельном контроле (надзоре): постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1081 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 45. Ст. 7710.

<sup>460</sup> *Иконицкая И.А.* Проблемы эффективности в земельном праве / И.А. Иконицкая. Москва: «Наука», 1979. С. 109.

<sup>461</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 06.10.2024).

правовых актах. Например, Декларации 1992 года, которой определено, что реализацию прав необходимо осуществлять с учетом удовлетворения потребностей развития существующих и будущих поколений<sup>462</sup>.

Не менее актуальным в этой связи представляется рассмотрение содержания определения «категории земель». Поскольку правовые нормы являются также совокупностью понятий, для их правильного применения, важно четкое понимание понятийного аппарата в виде определений. Отсутствие в настоящее время закреплённого на законодательном уровне понятия «категория земель» является одной из важных особенностей, поскольку порождает различные точки зрения на толкование указанного понятия.

Так, Р.Т. Нагаев рассматривает «катеґорию земель» с нескольких сторон. С одной стороны, как один из видов земельных участков, используемых в целях осуществления территориального планирования, и взимания налогов, а с другой стороны, как типизацию земель, сформированную по принципу их целевого назначения<sup>463</sup>.

Иного мнения придерживается А.П. Анисимов, представляя «катеґорию земель» как перечень земельных участков, объединенных органами власти (федерального, субъектового и местного уровней) по принципу их целевого назначения, для соблюдения правового режима и регулирования порядка управления<sup>464</sup>.

В.В. Петров полагает, что под катеґорией земель понимается «группирование земельных участков, площадей по каким-либо устойчивым признакам, которые в совокупности определяют правовой режим земли

---

<sup>462</sup> Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г. // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. Москва: БЕК, 1996. С. 136.

<sup>463</sup> Нагаев Р.Т. Энциклопедический словарь «Недвижимость». Казань: ГУП «ПИК «Идеал-Пресс», 2000. – С. 98.

<sup>464</sup> Анисимов А.П. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о правовом режиме земель поселений / А.П. Анисимов // Журнал российского права. Москва, 2004. № 4. С. 67-70.

данной категории. Для распределения земельного фонда по категориям за основу берется целевое назначение земельного участка...»<sup>465</sup>.

При обсуждении в Государственной думе Российской Федерации проекта федерального закона, определяющего порядок перевода земельных участков в различные категории, из него была исключена норма, раскрывающая правовую сущность данного определения, которая гласила, что категорией земель является часть земельных участков, находящихся на территории страны и имеющая общее целевое назначение<sup>466</sup>.

Ранее дефиниция «категория земель» присутствовала в международном стандарте ГОСТ 26640-85 «Земля. Термины и определения». Документ устанавливал, что «категория земель» представляет часть единого государственного фонда, имеет специальный правовой режим и определенное целевое назначение<sup>467</sup>. Однако в 2020 году действие этого стандарта было прекращено на территории Российской Федерации<sup>468</sup>.

Приведенные определения по своему содержанию представляются обоснованными, но при этом законодательно не закрепленными. Как отмечает Д.А. Пашенцев, в настоящее время разрыв между законодательством и практикой имеет тенденцию к увеличению<sup>469</sup>. Выходом из данной ситуации может быть закрепление соответствующим образом понятия «категории земель». Соискатель под данным термином предлагает понимать объект земельных отношений, в который входят земельные участки, имеющие одинаковый правовой режим, отвечающий сходным потребностям по их использованию. При этом необходимо отметить, что

---

<sup>465</sup> Земельное право России /В.В. Петров. Москва, 1997. С. 141.

<sup>466</sup> О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 1 (часть I). Ст. 54.

<sup>467</sup> ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84). Государственный стандарт Союза ССР. Земли. Термины и определения (утв. и введен в действие Постановлением Госстандарта СССР от 28.10.1985 № 3453). М.: Издательство стандартов, 1986. [Электронный ресурс].

<sup>468</sup> Об утверждении национального стандарта Российской Федерации: приказ Росстандарта от 30 сентября 2020 г. № 707 ст.

<sup>469</sup> Пашенцев Д.А. Проблемы в праве в эпоху цифровизации. Пробелы в праве в условиях цифровизации: сборник научных трудов / Д.Р. Алимова, С.А. Афанасьева, Л.Т. Бакулина и др.; под общ. ред. Д.А. Пашенцева, М.В. Залоило. М.: Инфотропик Медиа, 2022 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

нарушение принципа использования земельных участков в соответствии с их категориями федеральными органами исполнительной власти, в том числе войсками национальной гвардии, не влечет правовых последствий для их предназначения как объектов, обеспечивающих оборону страны и безопасность государства.

В соответствии со статьей 27 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки, на которых размещены здания, сооружения и в которых находятся войска национальной гвардии, являются изъятыми из оборота, а земельные участки, предоставленные для обеспечения деятельности этих войск, относятся к ограниченным в обороте.

Данное обстоятельство обуславливает появление правовой конструкции, в которой использование земель не урегулировано законодательством. С одной стороны, земельный участок относится к категории земель сельскохозяйственного назначения, из оборота не изъят и не ограничен в силу закона. С другой стороны, он используется войсками национальной гвардии, является изъятым и ограниченным в обороте, что порождает правовую неопределенность и требует урегулирования.

Не менее важной особенностью в реализации схемы обороны и безопасности страны является определение понятия «разрешенного использования земельных участков».

В действующем земельном законодательстве отсутствует данное понятие, что порождает неопределенность в земельных отношениях. Приказ Росреестра от 10 ноября 2020 г. № П/0412, которым утвержден классификатор видов разрешенного использования, также не содержит понятия «разрешенное использование земельных участков», что вызывает необходимость определения данного понятия<sup>470</sup>.

---

<sup>470</sup> Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: приказ Росреестра от 10 ноября 2020 г. № П/0412 (зарегистрирован Минюстом России от 15 декабря 2020 года, регистрационный № 61482) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2 августа 2022 г. [Электронный ресурс].

Е.В. Бедова включает действия по установлению разрешенного использования земельных участков и осуществлению территориального планирования в содержание понятия «правовой режим земель»<sup>471</sup>. Между тем, проект правового акта, предполагающий внесение изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты, содержит дефиницию «разрешенное использование земельных участков». Указанная дефиниция определяется как «допустимое использование земельного участка»<sup>472</sup>.

Анализ предложенного в проект правового акта понятия позволяет отнести его, в соответствии с национальными стандартами<sup>473</sup>, к дефектным определениям, не дающим полного понимания смысла понятия. Отсутствие законодательно закрепленного понятия «разрешенное использование земельных участков» в результате правоприменения, по мнению Г.А. Волкова, может привести к коррупциогенным факторам<sup>474</sup>.

При исследовании правового регулирования процесса территориального планирования размещения объектов обороны и безопасности страны, диссертантом обращено внимание еще на одну особенность, связанную с той категорией земель, в которую входят земли энергетики, связи, радиовещания, телевидения, промышленности, транспорта, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения. Такие земли войсками внутреннего предназначения используются в большей части в границах административных центров для размещения воинских подразделений. При этом законодательством допускается размещение

---

<sup>471</sup> Бедова Е.С. Правовой режим земель населенных пунктов: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Бедова Евгения Сергеевна. Москва, 2012. 28 с.

<sup>472</sup> О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков): Проект федерального закона № 496293-7. Режим доступа: <http://sozd.parlament.gov.ru>. [Электронный ресурс].

<sup>473</sup> ГОСТ Р ИСО 704-2010. Национальный стандарт Российской Федерации. Терминологическая работа. Принципы и методы: издание официальное: утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 21 декабря 2010 г. № 879-ст. Москва: Стандартинформ, 2012.

<sup>474</sup> Волков Г.А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков / Г.А. Волков // Экологическое право, 2019. № 1. С. 11-17.

подразделений на землях населенных пунктов в зонах, предназначенных для размещения военных объектов.

Следует отметить, что в Росгвардии имеются территории, фактически используемые с нарушением правового режима земель. Такие территории отнесены к категории земель сельскохозяйственного назначения, но используется в большей части для размещения полигонов и стрельбищ.

Статьей 26 Градостроительного кодекса Российской Федерации и Федеральным законом № 172-ФЗ установлено, что решения о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую принимаются в заявительном порядке на основе документов территориального планирования. В рассматриваемом случае заинтересованным лицом будет выступать Росгвардия. Содержание такого ходатайства определено Минсельхозом России<sup>475</sup>.

Правительством Российской Федерации в течение 3 месяцев осуществляется рассмотрение ходатайства и принятие решения в отношении федерального земельного участка. В отношении участка, находящегося в собственности субъекта страны, решение принимается в течение 2 месяцев.

Установленные сроки могут негативно сказаться на выполнении служебно-боевых задач войсками внутреннего назначения, в связи с чем представляется целесообразно сократить их. Такого же мнения придерживаются В.Н. Капицкий, Б.Т. Оздоев<sup>476</sup>, Н.М. Симачкова, Е.В. Зарубина, Л.А. Журавлева, Н.Б. Фатеева, Л.Н. Петрова<sup>477</sup>. Диссертантом, согласным с данным мнением, предлагается сократить указанный срок до одного месяца.

---

<sup>475</sup> Об описании содержания ходатайства о переводе находящихся в собственности Российской Федерации земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию и составе прилагаемых к нему документов: приказ Минсельхоза России от 17 мая 2010 г. № 168 (зарегистрирован Минюстом России от 16 февраля 2023 года, регистрационный № 72391) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 17 февраля 2023 г. [Электронный ресурс].

<sup>476</sup> Капицкий В.Н., Оздоев Б.Т. Порядок перевода земель из одной категории в другую // Молодежь и наука, 2014. № 2. С. 22.

<sup>477</sup> Симачкова Н.Н., Зарубина Е.В., Журавлева Л.А., Фатеева Н.Б., Петрова Л.Н. К проблеме перевода земель и земельных участков из одной категории в другую // Московский экономический журнал, 2020. № 2. С. 21-26.

Необходимо иметь в виду, что Федеральный закон № 172-ФЗ не допускает перевода в случае установления несоответствия испрашиваемого целевого назначения земельного участка утвержденным документам территориального планирования, что приводит к невозможности издания необходимого акта Правительства Российской Федерации либо акта субъекта Российской Федерации. Данная норма закона нашла свое отражение в сложившейся практике судов, в которой первостепенная роль в рассмотрении правомерности издания актов по переводу земельных участков отводится именно анализу наличия и легитимности документов территориального планирования в независимости от их уровня.

Обращает на себя внимание еще одна методологическая особенность, связанная с правовой неопределенностью статьи 4 Федерального закона № 172-ФЗ, которая возникает из-за неопределенности, какому именно уровню документов территориального планирования должно соответствовать испрашиваемое целевое назначение земельного участка. Как было изложено ранее, документы территориального планирования имеют три уровня: федеральный, субъектовый и муниципальный. В них, в зависимости от принадлежности, отображаются планируемые к размещению объекты местного, регионального и федерального значения. При этом приведенные в статье уровни территориального планирования не содержат ссылки на принадлежность к соответствующим объектам, что создает возможность перевода земельного участка, предназначенного для размещения объекта федерального значения, например, объекта обороны и безопасности из одной категории в другую на основании генерального плана городского поселения, минуя схему обороны и безопасности страны.

Следовательно, пробелы в законодательстве нарушают принцип системности территориального планирования посредством нивелирования обязанности Росгвардии отображать свои объекты на схеме обороны и безопасности страны, подменяя её документом муниципального уровня.

Изучив зависимость перевода земельных участков из одной категории в другую от схемы обороны и безопасности страны, необходимо установить правовое содержание документа, являющегося результатом процедуры перевода – акта о переводе земельного участка.

Например, акт о переводе с позиции Арбитражного суда Центрального округа является нормативным актом, в связи с тем, что перевод земель из одной категории в другую влечет за собой изменение его правового режима, который неоднократно применяется и распространяется на неопределенный круг лиц<sup>478</sup>.

На похожую позицию указывает Верховный суд Российской Федерации, который обозначает акт о переводе как акт, имеющий нормативные признаки. Очевидно, что по мнению органа судебной власти, перевод земель является прерогативой органов власти различных уровней, которые, осуществляя такой перевод, определяют не конкретного их пользователя и правила пользования землей, а устанавливают назначение земель как важнейшей части природных ресурсов и окружающей природной среды, а также осуществляют контроль за правовым режимом земель в зависимости от их целевого назначения.

Верховный Суд Российской Федерации определяет перевод земель как установление порядка, условий, предела эксплуатации земель для конкретных целей в соответствии с категориями земель. Осуществление перевода земель из одной категории в другую влечет правовые последствия в виде изменения правового режима использования земель (правил эксплуатации, гражданского оборота, охраны и т.д.), который рассчитан на неоднократное применение и обязателен для неопределенного круга лиц, как непосредственных пользователей земельными участками, так и всех иных лиц<sup>479</sup>.

---

<sup>478</sup> Постановление Федерального Арбитражного суда Центрального округа от 23.09.2009 № А68-1329/2009, от 18.08.2009 № А68-1276/2009.

<sup>479</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2007 г. № 5-В07-51. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 июня 2010 г. №18-Г10-14.

Одновременно с этим имеется судебная практика оспаривания актов о переводе как актов ненормативного содержания. Верховным судом Российской Федерации по резонансному делу «химкинского леса» сделан вывод о том, что оспариваемый акт о переводе земельного участка по своей правовой природе не является нормативным актом<sup>480</sup>, в связи с чем акт о переводе земельного участка в части реализации схемы обороны и безопасности страны в интересах войск национальной гвардии судом может классифицироваться как ненормативный.

Данный вывод находит свое подтверждение в статье 8 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которой в случае нарушения действий по переводу земель сам акт признается недействительным. При этом нормы права позволяют признавать недействительными только ненормативные акты, а недействующими – нормативные правовые акты.

Следовательно, акты Правительства России по переводу земельных участков на основании схемы обороны и безопасности страны для обеспечения размещения объектов войск национальной гвардии являются ненормативными, что подтверждается их однократным применением, и не имеют в своем содержании общеобязательной направленности. Более того, после установления требуемой категории земель дальнейший их правовой режим регламентируется земельным законодательством без прямой ссылки на акт о переводе.

Как было указано выше, одна из особенностей связана с тем, что областью реализации схемы обороны и безопасности страны федеральных органов власти, включая Росгвардию, выступают действия по изъятию земельных участков для нужд государства. Действием, предшествующим изъятию, является принятие решения о резервировании земельного участка на основании указанной схемы.

В то же время Конституцией Российской Федерации установлено, что лишение имущества можно осуществлять только по судебному решению.

---

<sup>480</sup> Решение Верховного Суда Российской Федерации от 27.04.2010 № КАС10-181.

Принудительное прекращение права на земельные участки для нужд государства, в том числе в интересах организации обороны и безопасности может производиться только с условием предварительной и равноценной компенсации.

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации принудительное изъятие имущества недопустимо за исключением случаев, когда изъятие производится в целях принудительного прекращения прав на земельные участки для государственных нужд. Как отмечает А.Г. Хабибулин, возможность легитимного принуждения есть один из основных признаков государства<sup>481</sup>.

Под государственными нуждами войск национальной гвардии в контексте размещения объектов обороны и безопасности страны на земельных участках, подлежащих изъятию, следует понимать потребность государства в земельных участках, принадлежащих иным правообладателям. М.В. Балин приходит к выводу о необходимости дополнить статью 279 Гражданского кодекса определением понятия «государственные и муниципальные нужды», которое он предлагает раскрыть как потребность в размещении оборонных стратегических и иных объектов, указанных в статье 49 Земельного кодекса Российской Федерации, при условии, что другое их размещение или установление сервитута невозможно<sup>482</sup>. Из практики Верховного Суда Российской Федерации следует, что изъятие не в принудительном порядке может осуществляться лишь для выгоды частных лиц, деятельность которых только в незначительной степени служит общественным интересам<sup>483</sup>. По мнению Д.А. Курилина потребность в размещении объектов, оказывающих влияние на жизнедеятельность государства и не связанных с коммерческими интересами, является

---

<sup>481</sup> Хабибулин А.Г. Развитие идеи государственного принуждения от О.Э. Лейста к современности // Ценность права (к 100-летию со дня рождения О.Э. Лейста): монография / отв. ред. Е.А. Фролова. Москва: Проспект, 2025. С. 81-85.

<sup>482</sup> Балин М.В. Гражданско-правовые основания принудительного прекращения права собственности: автореферат канд. юрид. наук: 12.00.03 / Балин Максим Викторович. Краснодар, 2011. С. 7.

<sup>483</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 13.04.2016).

необходимым условием применения нормы права, позволяющей осуществлять изъятие недвижимого имущества<sup>484</sup>.

Основания изъятия земельных участков, в том числе для нужд войск национальной гвардии, определены статьей 49 Земельного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой изъятие осуществляется для строительства, реконструкции объектов обороны и безопасности, находящихся в ведении Росгвардии.

Следует подчеркнуть, что основания изъятия для войск национальной гвардии являются производными от территориального планирования и непосредственно связаны со схемой обороны и безопасности страны. Так, в Земельном кодексе Российской Федерации имеется норма, согласно которой в целях реконструкции и строительства объектов обороны и безопасности страны допускаются изъятие земельного участка лишь в том случае, если такие объекты находятся в материалах территориального планирования. В рассматриваемом примере таким документом должна являться схема обороны и безопасности страны<sup>485</sup>.

Принятое Росгвардией решение об изъятии земельных участков имеет законную силу в течение трех лет со дня принятия и может быть обжаловано только в суде.

Правообладатели изымаемых земельных участков обязаны не препятствовать доступу к ним в целях осуществления кадастровых работ и установления их рыночной стоимости. Сумма возмещения за изымаемые земельные участки определяется в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года<sup>486</sup> и с учетом особенностей земельного законодательства.

---

<sup>484</sup> Курилин Д.А. Проблемы изъятия земельных участков для государственных нужд / Д.А. Курилин // Отечественная юриспруденция. ООО «Олимп», 2017. № 3 (17). С. 39-42.

<sup>485</sup> Родин А.В. Отдельные вопросы теоретико-правовое регулирование управления земельными ресурсами посредством территориального планирования объектов обороны и безопасности (на примере войск национальной гвардии Российской Федерации) // Сборник научных статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции «Социально-экономические и правовые меры борьбы с преступлениями и иными правонарушениями», 2022. С. 426-429.

<sup>486</sup> Об оценочной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 июня 1999 г. № 135-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 8. Ст. 1044.

В связи с изложенным нельзя не согласиться с К.Н. Головановым, который считает целесообразным создать правовой механизм изъятия земельных участков, наделив его силой федерального закона и включив в него норму по выбору организации, осуществляющей функции аудитора, а также оценку земельных участков перед их изъятием<sup>487</sup>.

По мнению соискателя, из опыта правового регулирования территориального планирования объектов посредством изъятия земельных участков заслуживает внимание постановление ВЦИК и СНК РСФСР 1929 года. Данный правовой акт регламентировал порядок изъятия земель для государственных или общественных надобностей, возмещение убытков, передачу изымаемых земель и имущества<sup>488</sup>. Исключения составляли земельные участки, находящиеся в ведении народных комиссариатов<sup>489</sup>.

В настоящее время вопрос, связанный с определением и возмещением стоимости изымаемых участков не всегда может быть реализован. В Росгвардии отсутствует практика изъятия недвижимого имущества, что может негативно сказаться на общей организации служебно-боевой деятельности при необходимости оперативного решения вопроса в интересах размещения объектов войск. К примеру, в здании, закрепленном на праве оперативного управления за Московским президентским кадетским училищем войск национальной гвардии, имеется несколько помещений, находящихся в собственности третьих лиц. Данное обстоятельство не позволяет Московскому президентскому кадетскому училищу войск национальной гвардии осуществить государственную регистрацию права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, находящегося под зданием и провести реконструкцию самого здания.

---

<sup>487</sup> Голованов К.Н. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд – проблемы правового регулирования / К.Н. Голованов // Имущественные отношения в Российской Федерации, 2013. № 10 (145). С. 110-114.

<sup>488</sup> Об утверждении Положения об изъятии земель для государственных и общественных надобностей: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 4 марта 1929 года // СУ РСФСР. 1929. № 24. Ст. 248. (Утратил силу).

<sup>489</sup> Рожнов С.Н. Правовое обеспечение территориального планирования населенных пунктов в СССР в 1920-1930 годах / С.Н. Рожнов // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право», 2025. Том 35 № 3. С. 514-519.

В результате прекращения права частной собственности на изымаемое недвижимое имущество на основании схемы обороны и безопасности страны возникает право постоянного (бессрочного) пользования им и право оперативного управления войск национальной гвардии, что является логическим завершением плана действий, заложенного в схеме в интересах войск национальной гвардии.

Особенностью является и то обстоятельство, что условия и механизм своевременного внесения земельных участков, подлежащих изъятию, в схему обороны и безопасности страны не всегда выполняется и требует правового регулирования. В свою очередь, это приводит к судебным разбирательствам (на примере судебного дела № 2-18/2021 (2-1814/2020), рассматриваемого в Омском областном суде). Как следует из материалов дела, гражданин обратился с заявлением в суд о взыскании более 150 миллионов рублей, в котором указал, что ему на праве собственности принадлежат земельные участки общей площадью 700 тысяч кв. метров. При этом в период с 2016 года по настоящее время земельные участки используются войсками национальной гвардии для учений с нарушением их целевого назначения. В настоящее время судебные споры продолжаются, в связи с отсутствием законной возможности Росгвардии изъять земельный участок<sup>490</sup>.

Отдельному правовому регулированию территориального планирования объектов обороны и безопасности страны, как одной из важных методологических особенностей, подлежит процесс установления зон с особыми условиями использования территории (далее – ЗОУИТ).

Установление ЗОУИТ является неотъемлемой составляющей правового регулирования территориального планирования, которая оказывает прямое влияние на безопасность как планируемых, так и существующих объектов. Указанное обстоятельство приводит к

---

<sup>490</sup> *Родин А.В.* Теоретико-правовое регулирование земельных отношений при территориальном планировании объектов обороны и безопасности (на примере войск национальной гвардии Российской Федерации) // 7-я Международная научно-техническая интернет-конференция «Кадастр недвижимости и мониторинг природных ресурсов», 2021. С. 11-15.

необходимости системного изучения предмета правового регулирования и выявления общих правовых вопросов, решение которых позволит достичь целей, поставленных законодателем перед данными зонами.

А.А. Чалышева и Ю.А. Костюченко выделяют среди целей ЗОУИТ защиту благополучия населения, а также безопасное и бесперебойное функционирование объектов обороны и безопасности, транспорта, энергетики, связи, сохранность объектов культурного наследия<sup>491</sup>.

Содержание понятия ЗОУИТ является одной из форм теоретического познания данного феномена. При этом отсутствие в законодательстве дефиниции ЗОУИТ приводит к проблеме, связанной с конкретным и четким её толкованием. Наличие аналогии указанной проблемы отмечается авторами научных работ, в которых указано, что законодателем не установлено определение ЗОУИТ, а Земельный кодекс Российской Федерации определяет только их цели<sup>492</sup>. Другие исследователи понятие ЗОУИТ соотносят с неполным перечнем их видов<sup>493</sup>. Третьи отмечают, что существующая дефиниция представляет собой территорию, устанавливаемую в целях охраны объекта, защиты населения и накладывающая определенные ограничения по использованию недвижимых вещей<sup>494</sup>.

Дефиниция ЗОУИТ в системе действующего законодательства не относится к нововведениям, она имеет историю, связанную, в том числе с

---

<sup>491</sup> Костюченко Ю.А., Чалышева А.А. Нововведение в законодательстве, касающееся зон с особыми условиями использования территории / Ю.А. Костюченко, А.А. Чалышева // Современная юриспруденция: Актуальные вопросы, достижения и инновации: Сборник статей XIII Международной научно-практической конференции, 2018. С. 55-58. Олейник С.А., Родин А.В. Теоретико-правовые и гражданско-правовые сентенции о месте и роли территориального планирования в Российской Федерации (на примере войск национальной гвардии Российской Федерации) // Журнал Вестник Российского нового университета. Серия «Человек и общество», 2021. № 1. С. 175-181.

<sup>492</sup> Новицкая В.В., Стулова Д.В. Зоны с особыми условиями использования территории: внесение сведений в Единый государственный реестр недвижимости / В.В. Новицкая, Стулова Д.В. // Наука через призму времени, 2019. № 11 (32). С. 57-60.

<sup>493</sup> Айнуллина К.Н., Кряхтунов А.В. Законодательное регулирование зон с особыми условиями использования территорий/К.Н. Айнуллина, А.В. Кряхтунов // Международный журнал прикладных наук и технологии «Integral», 2020, № 2. С. 49-52. Олейник, С.А., Родин, А.В. Отдельные вопросы организационно-правового регулирования территориального планирования (аспекты отражения государственных объектов Росгвардии на схемах террпланирования)/С.А. Олейник, А.В. Родин // научный журнал «Военно-правовые и гуманитарные науки Сибири». Новосибирский военный институт им. И.К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации, 2021. № 3(9). С. 111-113.

<sup>494</sup> Аверина Л.В., Мямина И.С. Проблемы установления зон охраны объектов культурного наследия и пути их решения/Л.В. Аверина, И.С. Мямина // Имущественные отношения в Российской Федерации, 2018. № 4 (199). С. 50-63.

войсками НКВД СССР. Так, приказом НКВД СССР от 10 июня 1939 г. № 340 определялось, что для усиления охраны и обороны железнодорожных сооружений и создания условий, затрудняющих злоумышленникам и посторонним лицам скрытно подойти к охраняемому сооружению, вокруг последнего устанавливалась запретная зона вокруг охраняемого сооружения в радиусе 250 метров.

В приказе устанавливался запрет на производство строительных, погрузочно-разгрузочных, земляных, изыскательских и других работ в пределах данной зоны. Границы таких зон устанавливались межведомственными комиссиями и утверждались постановлениями местных органов власти<sup>495</sup>. Реализация правового акта имела широкое применение в связи с тем, что войска по охране железнодорожных сооружений на начальном этапе Великой Отечественной войны осуществляли охрану более четырех тысяч объектов<sup>496</sup> и включали 13 дивизий, 57 полков<sup>497</sup> и другие, меньшие по штатной численности, подразделения.

Указанная формулировка содержалась в советском законодательстве, она присутствовала в статьях 83, 89, 91 Земельного кодекса РСФСР<sup>498</sup>.

В отличие от действующего законодательства возможность установления указанных зон распространялась только в отношении земель промышленности, обороны, транспорта, связи, космического обеспечения, радиовещания, информатики, телевидения, оздоровительного, природоохранного и иного назначения. Целью установления зон являлось обеспечение защиты и безопасности граждан, создание условий для использования оборонных, транспортных, промышленных и прочих объектов.

---

<sup>495</sup> Войска НКВД (МВД, МГБ) накануне, в годы Великой Отечественной войны и в борьбе с националистическим подпольем в послевоенный период (в документах и материалах 1939-1955 гг.). Т. 1. Москва: Редакция журнала «На боевом посту», 2015. С 23-27.

<sup>496</sup> Потёмкин И.А., Климов А.Ю. Организация органов управления войск НКВД СССР по охране железных дорог во время Великой Отечественной войны (1941-1942 гг.) // Вопросы истории, 2022. № 11-2. С. 38-45.

<sup>497</sup> Потёмкин И.А., Колпаков П.А. Действия частей войск НКВД по обороне железнодорожной инфраструктуры в года Великой Отечественной войны // Вопросы истории, 2023. № 4-1. С. 24-37.

<sup>498</sup> Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5085. (Утратил силу).

При многообразии современного правового регулирования видов ЗОУИТ, отмеченных в статье 105 Земельного кодекса Российской Федерации, по мнению автора, в меньшей степени изученными и одними из наиболее актуальных с учетом проведения СВО и международной военно-политической обстановки, в настоящее время остаются зоны, подлежащие установлению для объектов обороны и безопасности страны.

В современном российском законодательстве первым правовым актом, определяющим порядок установления ЗОУИТ в отношении отмеченных объектов, стало постановление Правительства РФ от 17 февраля 2000 года № 135<sup>499</sup>. Данным актом была подчеркнута необходимость установления запретных зон и запретных районов в отношении арсеналов, баз, а также складов как центрального, так и окружного подчинения, отнесенных к ведению Вооруженных Сил России, иных войск, воинских формирований и органов, включая внутренние войска МВД России.

В постановлении определялись разные виды зон (запретный район, запретная зона) по отношению к ограниченному перечню военных объектов, выполняющих задачи по хранению техники, вооружения и иного военного имущества. Полномочия по рассмотрению документов и утверждению границ зон и районов делегировались руководителям органов власти субъектов РФ, на территории которых находились такие склады, по предварительному представлению органов военного управления.

Однако работы по установлению зон в отношении объектов внутренних войск МВД России не выполнялись, а, следовательно, и не осуществлялось их правовое регулирование.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 405<sup>500</sup> (далее – Постановление № 405) признан утратившим силу

---

<sup>499</sup> Об утверждении Положения об установлении запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов: постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2000 г. № 135 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 1. Ст. 154. (Утратил силу).

<sup>500</sup> Об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских

ранее действовавший порядок установления ЗОУИТ и утвержден новый, применительно к военным объектам Вооруженных Сил России, иных войск, а также органов и воинских формирований, выполняющих задачи по обороне страны. Новый порядок включает в себя правовое закрепление дефиниции «военные объекты», используемой при работе по установлению зон, перечисляет виды зон и раскрывает их правовой режим, а также расширяет сферу предмета правового регулирования посредством наделения федеральных органов полномочиями устанавливать ЗОУИТ не только в отношении баз, арсеналов, складов, но и в отношении других военных объектов.

Первоначальная редакция этого постановления требовала от федеральных органов, в том числе от внутренних войск МВД России, установить в срок до 31 декабря 2015 года зоны с особыми условиями использования земель применительно для своих военных объектов. При этом из-за отсутствия ведомственных правовых актов по реализации постановления Правительства, до образования в 2016 году войск национальной гвардии работа по установлению зон так и не была организована.

Постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2016 г. № 904 внесены изменения в текст Постановления № 405: термин «внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации» заменен на «войска национальной гвардии Российской Федерации»<sup>501</sup>. Поставлена задача о внесении сведений в материалы территориального планирования в части установлении границ ЗОУИТ в отношении военных объектов.

Как отмечалось ранее, схема обороны и безопасности страны содержит положения о территориальном планировании, карты планируемых

---

формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны: постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 405 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 32. Ст. 5074.

<sup>501</sup> О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2016 г. № 904 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 35. Ст. 5354.

объектов капитального строительства, а также материалы по их обоснованию. В положениях о территориальном планировании имеются сведения о характеристиках границ ЗОУИТ, при условии необходимости их установления.

Однако следует обратить внимание на проблемы в работе по указанию характеристик ЗОУИТ применительно для строительства объектов обороны и безопасности страны, являющихся по своей правовой сути военными объектами.

Одна из них вызвана тем, что Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ<sup>502</sup> прекращено фактическое действие Постановления № 405, определявшего порядок работы по установлению ЗОУИТ применительно военных объектов.

План-график предусматривал, что до 1 августа 2019 года Минобороны России подготовит проект акта Правительства Российской Федерации, регламентирующего новый порядок работы по установлению, прекращению и изменению ЗОУИТ<sup>503</sup>. Однако до указанного срока проект акта Правительства утвержден не был.

Федеральным законом от 26 декабря 2024 г. № 485-ФЗ<sup>504</sup> внесены изменения в Федеральный закон от 3 августа 2018 года, в соответствии с которыми работа по установлению, прекращению или изменению существования ЗОУИТ до 1 января 2026 года выполняется в порядке, определенном до дня вступления в силу данного Федерального закона.

Вместе с тем, Постановление № 405 указывает на необходимость подготовки федеральным органом исполнительной власти, в состав которого

---

<sup>502</sup> О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 33 (Часть I). Ст. 8495.

<sup>503</sup> План-график по подготовке проектов актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, необходимых для реализации норм Федерального закона от 3 августа 2018 года № 324-ФЗ, утвержденный Правительством Российской Федерации 24 января 2019 года № 903п-П9 (документ опубликован не был).

<sup>504</sup> О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон 26 декабря 2024 г. № 485-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 531 (Часть I). Ст. 8495.

входят военные объекты, документа, содержащего факторы, оказывающие влияние на безопасное выполнение такими объектами своих функций, а также порядок прогнозирования последствий воздействия на них таких факторов.

В Росгвардии до настоящего времени такой перечень факторов и порядок прогнозирования последствий их воздействия не разработаны, что не позволяет подготовить характеристики ЗОУИТ для строительства объектов обороны и безопасности страны.

Отмеченные обстоятельства создают угрозу безопасности военных объектов, прежде всего, на территории СВО и указывают на необходимость скорейшей разработки документов и установления ЗОУИТ применительно для существующих и планируемых к строительству военных объектов.

Такое положение характерно не только для зоны СВО. Например, в обращении военной прокуратуры, направленном в 2024 году в адрес Северо-Западного округа войск национальной гвардии Российской Федерации, отмечается, что одной из частей на праве постоянного (бессрочного) пользования принадлежит земельный участок. При этом в государственных информационных системах отсутствует какая-либо информация об установлении предусмотренных законов ограничений в отношении земельного участка в виде ЗОУИТ. Данное обстоятельство позволяет гражданам и должностным лицам оформлять, регистрировать и распоряжаться земельными участками, находящимися в непосредственной близости к военному объекту, что создает угрозу его безопасности<sup>505</sup>.

Правовое регулирование порядка определения территории размещения объектов обороны и безопасности страны тоже имеет свою особенность. В соответствии с градостроительным законодательством, заявление о выдаче разрешения на строительство и реконструкцию объектов подает застройщик. В Росгвардии утверждены учредительные документы, содержащие функции и задачи юридических лиц, осуществляющих

---

<sup>505</sup> Внутренний архив Департамента строительства Росгвардии.

полномочия заказчика-застройщика в процессе строительства и реконструкции объектов<sup>506</sup>.

Однако, анализ таких документов свидетельствует о том, что юридические лица, выполняющие функции заказчика-застройщика объектов войска национальной гвардии, не наделены полномочиями по подготовке документов, используемых для установления границ ЗОУИТ.

Следовательно, такие учреждения (центры заказчика-застройщика войск национальной гвардии) следует наделить полномочиями по разработке документации для утверждения границ ЗОУИТ в отношении планируемых к строительству объектов обороны и безопасности страны.

При этом необходимо иметь в виду, что установление ЗОУИТ в ходе реализации норм, регулирующих территориальное планирование, позволит решать задачу безопасного режима функционирования объектов, обеспечивающих национальную безопасность государства, включающую в себя как государственную, так и общественную и личную безопасность, а также являющуюся<sup>507</sup>, как справедливо утверждает С.В. Степашин, одним из основных факторов, определяющих качество развития человека и общества<sup>508</sup>.

Работа по установлению запретных, специальных, охранных зон, а также зон охраняемых военных объектов, включенных в перечень ЗОУИТ,

---

<sup>506</sup> Приказ Росгвардии от 07.11.2016 № 346 «Об утверждении Устава федерального государственного казенного учреждения «2 центр заказчика-застройщика войск национальной гвардии Российской Федерации (войсковая часть 6895, г. Ростов-на-Дону)». Приказ Росгвардии от 07.11.2016 № 347 «Об утверждении Устава федерального государственного казенного учреждения «4 центр заказчика-застройщика войск национальной гвардии Российской Федерации (войсковая часть 6897, г. Балашиха)». Приказ Росгвардии от 07.11.2016 № 348 «Об утверждении Устава федерального государственного казенного учреждения «6 центр заказчика-застройщика войск национальной гвардии Российской Федерации (войсковая часть 6899, г. Санкт-Петербург)». Приказ Росгвардии от 07.11.2016 № 349 «Об утверждении Устава федерального государственного казенного учреждения «8 центр заказчика-застройщика войск национальной гвардии Российской Федерации (войсковая часть 6902, г. Екатеринбург)». Приказ Росгвардии от 07.11.2016 № 350 «Об утверждении Устава федерального государственного казенного учреждения «9 центр заказчика-застройщика войск национальной гвардии Российской Федерации (войсковая часть 6903, г. Новосибирск)». Приказ Росгвардии от 07.11.2016 № 351 «Об утверждении Устава федерального государственного казенного учреждения «11 центр заказчика-застройщика войск национальной гвардии Российской Федерации (войсковая часть 6907, г. Нижний Новгород)».

<sup>507</sup> *Савенков А.Н.* Актуальные проблемы конституционной законности в Вооруженных Силах Российской Федерации и роль с. прокуратуры в их решении: автореф. дисс. ... док. юрид. наук: 12.00.02 / Савенков Александр Николаевич. Москва, 2002. 44 с.

<sup>508</sup> *Степашин С.В.* Безопасность человека и общества (политико-правовые вопросы) / С.В. Степашин // СПб.: Санкт-Петербургский институт МВД России, 1994. С. 240.

может привести к установлению определенных ограничений на хозяйственную и другую деятельность. Данное обстоятельство будет являться основанием дополнительных расходов средств федерального бюджета на компенсацию финансовых потерь физических и юридических лиц, в отношении которых введены такие ограничения. В этой связи является справедливым мнение ряда исследователей о том, что установление ЗОУИТ имеет особое значение для установления подобных расходов<sup>509</sup>.

Анализ реализации схемы обороны и безопасности страны в части изъятия недвижимого имущества в интересах войск национальной гвардии и установления ЗОУИТ в отношении объектов, находящихся в их ведении, свидетельствует о необходимости подготовки Росгвардией соответствующих документов, основанных на нормах права, регулирующих территориальное планирование.

Известно, что правоприменительный акт является юридическим фактом, воздействующим на правоотношения, носящие индивидуальный характер, и направленный на решение конкретных задач<sup>510</sup>. Аналогичной позиции в отношении содержания правоприменительного акта придерживаются Л.С. Явич и С.А. Раджабов, рассматривая акт применения права как специфический способ реализации его норм, не сводимый ни к простому соблюдению закона, ни к обычному исполнению юридических обязанностей<sup>511</sup>. Ю.Г. Арзамасов в свою очередь, справедливо характеризует акт применения права как правовой документ, принятый установленным порядком в целях разрешения юридического дела и в котором содержатся предписания, адресованные к конкретным лицам (лицу)<sup>512</sup>.

---

<sup>509</sup> Тихонов К.В., Калиниченко А.О., Калиниченко Е.О., Судиловский Е.В. Правовое регулирование отношений связанных с установлением зон с особыми условиями территории и определением границ таких зон / К.В. Тихонов, А.О. Калиниченко, Е.О. Калиниченко, Е.В. Судиловский // Экономика и экология территориальных образований, 2020. Т. 4. № 1. С. 77-84.

<sup>510</sup> См. Теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. С. 422.

<sup>511</sup> Явич Л.С., Раджабов С.А. Теория государства и права. С.268.

<sup>512</sup> Арзамасов Ю.Г. Акт применения права // Общенациональный интерактивный энциклопедический портал «Знания», 2022. № 11.

Отмеченное учеными теоретическое понимание правоприменительных актов позволяет рассматривать издаваемые в Росгвардии акты, направленные на реализацию схемы обороны и безопасности страны, как правоприменительные. Акты Росгвардии, направленные на изъятие недвижимого имущества и установление ЗОУИТ в отношении объектов обороны и безопасности страны, носят властное предписание, исходящее от государственного органа, имеют индивидуально применимый характер и направлены на изменение правоотношений.

Такая деятельность, согласно теории права, есть деятельность специально уполномоченных органов, носящая государственно-властный характер и реализуемая посредством применения норм права, путем издания индивидуальных предписаний<sup>513</sup>.

Таким образом, исследование правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности страны позволяет выделить основные его методологические особенности, связанные с апробированными методами исследования территориального планирования объектов обороны и безопасности страны.

Кроме того, особенности правового регулирования связаны также:

- с размещением объектов обороны и безопасности страны преимущественно в черте населенных пунктов, административных центров;
- с использованием по договорам безвозмездного пользования недвижимого имущества, принадлежащего на праве оперативного управления подразделениям МВД России;
- с соблюдением целевого назначения используемых земельных участков и изъятием их в интересах войск национальной гвардии;
- с изъятием недвижимого имущества и установлением ЗОУИТ в отношении объектов обороны страны и безопасности на основании правоприменительных актов Росгвардии.

---

<sup>513</sup> См. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. С. 306.

## Вывод по главе 2

Современная Россия прошла три условных этапа развития законодательства в сфере территориального планирования. Первый этап характеризуется изданием Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3295-1, который не содержал понятия территориальное планирование, но при этом имел тенденции к его формированию. На втором этапе Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ определил порядок развития территории России до конца 2004 года, однако организационно-правовые вопросы территориального планирования оставались не решенными.

В настоящее время законодательство, регулирующее территориальное планирование находится на третьем этапе, начало которого определено Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ. Данный правовой акт ввел в действие Градостроительный кодекс Российской Федерации и внес в федеральное законодательство ряд значимых изменений в части, касающейся вопросов территориального планирования.

Развитие законодательства позволило с 2012 года осуществлять правовое регулирование территориального планирования объектов обороны и безопасности внутренних войск МВД России и их правопреемников войск национальной гвардии Российской Федерации.

Право собственности и входящая в него триада правомочий в отношении объектов войск национальной гвардии является следствием реализации мероприятий, предусмотренных схемой обороны и безопасности страны, основанной на нормах права, регулирующих территориальное планирование. При этом от эффективности правового регулирования территориального планирования зависит объем расходов федерального бюджета на объекты обороны и безопасности страны, подлежащие закреплению на вещных правах за войсками национальной гвардии.

Подводя итог исследования, следует отметить, что объекты обороны и безопасности страны, позволяющие организовать служебно-боевую деятельность войск, обеспечивающих внутреннюю безопасность и размещаемые на основании законодательства, регулирующего территориальное планирование, по правовой природе являются недвижимым имуществом.

Рассмотренные объекты имеют перечень особенностей правового регулирования, которые обусловлены апробированными методами исследования, спецификой служебно-боевой деятельности и выполнением задач, возложенных на войска национальной гвардии. При этом акты, издаваемые Росгвардией в рамках реализации схемы обороны и безопасности страны по изъятию недвижимого имущества и установлению ЗОУИТ в отношении объектов, являются актами правоприменения.

Повышение эффективности правовых мер по сопровождению планирования (размещения) объектов обороны и безопасности страны зависит от наличия нормативных актов, определяющих порядок реализации Росгвардией полномочий собственника в части земельно-имущественных отношений, позволяющего своевременно принимать юридически значимые решения в целях реализации функций, возложенных на Росгвардию.

В теоретико-правовом аспекте имеет значение тот факт, что реализация полномочий Росгвардии по владению, пользованию и распоряжению объектами, созданными на основании схемы обороны и безопасности страны, осуществляется при наличии права собственности, которое содержит триаду правомочий и не подлежит разделению на них.

Рассмотренные проблемы правового регулирования размещения объектов обороны и безопасности страны позволяют сделать вывод о сложности реализации юридических процедур территориального планирования в вопросах перевода земельных участков из одной категории в другую и их изъятия в интересах войск, а также отсутствии понятийного аппарата в рассматриваемой сфере.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правовое регулирование территориального планирования, которое является межотраслевым институтом, носит комплексный характер по отношению к государственному развитию и обеспечению его безопасности, что подтверждается многообразием теоретических подходов к пониманию его содержания и сфере применения.

Подводя итоги исследования, автор приходит к следующим выводам.

Учитывая общегосударственную значимость территориального планирования, необходимо его выделение в отдельный институт права, регулирующего данную сферу правоотношений. В условиях проведения СВО эта проблема приобретает особую актуальность, поскольку не в полной мере раскрыто содержание территориального планирования как механизма обеспечения обороны страны и безопасности государства на территориях, вошедших в состав Российской Федерации.

Документы территориального планирования, как воплощение в жизнь земельной политики государства, развитие его экономики, обеспечения обороны и безопасности, повышения благополучия многонационального народа России являются отражением правовой политики государства. Такие документы содержат элементы различной правовой природы и могут квалифицироваться нетипичными правовыми актами. Нормативные акты Росгвардии, издаваемые в целях реализации схемы обороны и безопасности страны в части изъятия недвижимости в интересах войск национальной гвардии и установления ЗОУИТ в отношении их объектов, имеют признаки актов правоприменения.

Управление существующими объектами, отражаемыми в материалах по обоснованию схемы обороны и безопасности страны, осуществляется при наличии права собственности, представляющей триаду правомочий, и не подлежащей делению на вещные права. Правовое регулирование планирования размещения объектов обороны и безопасности страны,

является активной стадией формирования оснований возникновения федеральной собственности.

Исследование показало, что для более качественной организации территориального планирования объектов обороны и безопасности страны необходимо изучение его исторических предпосылок, процесса развития средств правового регулирования.

После Октябрьской революции 1917 года в целях развития страны планировалось осуществить масштабную электрификацию, модернизацию промышленности и сельского хозяйства. В советском периоде правовое регулирование территориального планирования основывалось на принципах демократического централизма, научности, партийности и имело теоретическое применение в государственном планировании социалистических стран.

Одной из первостепенных задач периода становления советского законодательства как средства правового регулирования территориального планирования было создание и размещение войсковых структур и их объектов, обеспечивающих оборону и безопасность страны. Для масштабных изменений войсковой структуры необходимы были продуманные правовые меры территориального планирования как на макроуровне, выраженном в делении страны на сектора, в последующем – округа, управления, региональные командования, так и на микроуровне, выраженном в размещении отдельных воинских частей, подразделений войск внутреннего предназначения.

Территориальное планирование общехозяйственных объектов, объектов обороны и безопасности страны реализовывалось с учетом требований времени, оперативной обстановки и осуществлялось такими средствами правового регулирования, как план ГОЭЛРО, заменивший основы территориального планирования страны в целях перспективного развития народного хозяйства и заложивший дальнейшие черты планового развития экономики; декрет ЦИК СССР, СНК СССР по районированию

воинских частей на основе территориально-милиционного признака; постановления СТО, а в последующем СНК СССР об отводе земельных участков военному ведомству для нужд обороны; распорядительными актами органов военного управления по строительству укрепленных районов; Урочное положение для строительных работ, установившее особенности размещения объектов в зависимости от территориального деления страны на три полосы; пятилетние планы развития народного хозяйства, определявшие потребности страны в производственных мощностях; ведомственные приказы ВЧК-ВОХР-ВНУС-ОГПУ-НКВД-МООП-МВД, направленные на территориальное деление страны (сектора, округа, управления, региональные командования) для размещения соединений и воинских частей; правовые акты, определявшие порядок выбора земельных участков и меры по обеспечению безопасности расположенных на них военных объектов.

Созданием в годы Великой Отечественной войны территориальных формирований на добровольной основе был накоплен положительный опыт, который может использоваться в чрезвычайных условиях для охраны важных объектов, поддержания правопорядка, а при необходимости – территориальной обороны населенных пунктов. При этом изучение генезиса отечественного законодательства, регулирующего территориальное планирование объектов обороны и безопасности страны, позволит осуществлять на современном этапе безопасное и эффективное их размещение на территории России.

Изменения в политической жизни страны привели к ликвидации общегосударственного планирования, в том числе единого территориального планирования объектов обороны и безопасности Советского Союза.

После распада СССР в постсоветской России фактически было прекращено государственное планирование по территориальному принципу. Отсутствие единого законодательства в сфере территориального планирования тормозило развитие страны и снижало уровень обеспечения ее обороны и безопасности страны.

В дальнейшем государством была произведена поэтапная разработка нормативных правовых актов, регулирующих отдельные вопросы размещения объектов гражданского назначения, закладывая при этом правовую основу для правового регулирования объектов обороны и безопасности.

Действующее законодательство в сфере территориального планирования стало основой правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности страны. При этом сроки принятия и реализации управленческих решений по использованию таких объектов после окончания строительства зависят от наличия в Росгвардии нормативного правового акта, определяющего порядок реализации полномочий собственника в части земельно-имущественных отношений.

Акцентируется внимание на объектах УИС, которые в Советском Союзе были предметом охраны войск внутреннего назначения и в настоящее время являются объектами, потенциально опасными для внутренней безопасности страны. Данное обстоятельство обусловлено отсутствием правового регулирования территориального планирования таких объектов, способных стать резервом для проведения гибридной войны на территории России с использованием осужденных к лишению свободы особенно в пограничных с Украиной регионах России.

С учетом особенностей организационного строения Росгвардии, подготовку проекта схемы обороны и безопасности страны, в отношении находящихся в её ведении объектов войск национальной гвардии предлагается осуществить в несколько этапов. Также предлагается рассмотреть восстановление в правовом регулировании территориального планирования дефиниции «зоны планируемого размещения объектов», исключение которых снижает актуальности карт, планируемых для размещения объектов.

Объекты обороны и безопасности страны, в отношении которых осуществляется территориальное планирование, имеют свои

методологические особенности, связанные с апробированными методами исследования, а также с размещением большинства объектов в населенных пунктах, с историческими предпосылками создания Росгвардии, включением в её состав подразделений, ранее входивших в систему органов внутренних дел, с надзором со стороны государства за земельными участками, на которых размещаются и планируются к размещению объекты по договорам безвозмездного пользования недвижимого имущества, принадлежащего подразделениям МВД России, с порядком установления ЗОУИТ, который нуждается в совершенствовании.

СВО подтверждает актуальность исследования правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности страны. Вместе с тем, в настоящее время имеется потребность в совершенствовании правового регулирования как самого территориального планирования, так и понятийного аппарата, используемого при его реализации. Данная потребность обусловлена также отсутствием закрепленных в средствах правового регулирования понятий «целевое назначение», «разрешенное использование», «категория земель». В связи с чем предлагается определить понятие «категория земель» как объект земельных отношений, в который входят земельные участки, имеющие одинаковый правовой режим, отвечающий сходным потребностям по их использованию и продолжить исследование других отмеченных понятий в целях их определения.

Положения и выводы данной работы предлагается использовать при разработке актов правового регулирования планирования размещения объектов обороны и безопасности войск национальной гвардии, при подготовке теоретических положений и рекомендаций, содержащих сведения о совершенствовании территориального планирования таких объектов.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

### Правовые акты, имеющие юридическую силу

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]// <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 06.10.2024).
2. О государственной тайне: Закон т 21 июля 1993 года № 5485-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 33 (Часть I). – Ст. 4945.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 46. – Ст. 7029.
4. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 28. – Ст. 3492.
5. Об обороне: Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 1 (часть I). Ст. 20.
6. Об оценочной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 июня 1999 г. № 135-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 8. – Ст. 1044.
7. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 53 (Часть I). – Ст. 8548.
8. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 января 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 1 (Часть I). – Ст. 8.

9. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 1 (Часть I). – Ст. 54.

10. О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 24 декабря 2004 г. № 191-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 53 (Часть I). – Ст. 8504.

11. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования: Федеральный закон от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 31 (Часть I). – Ст. 4740.

12. О государственном оборонном заказе: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 31. – Ст. 4460.

13. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 53 (Часть I). – Ст. 8504.

14. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 25. – Ст. 4417.

15. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 29 (Часть III). – Ст. 4106.

16. О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13 июля 2015 № 218-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2025. – № 9. – Ст. 839.

17. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 53 (Часть I). – Ст. 8495.

18. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 53 (Часть I). – Ст. 8550.

19. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части 2 статьи 5 Федерального закона "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон 26 декабря 2024 г. № 485-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 531 (Часть I). – Ст. 8495.

20. Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне: Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 16. – Ст. 2214.

21. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 26. – Ст. 3167.

22. Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 4. – Ст. 505.

23. Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. №

960 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 10. – Ст. 1656.

24. Вопросы Министерства обороны Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 10. – Ст. 1369.

25. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 4. – Ст. 504.

26. Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 32. – Ст. 4844.

27. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 7. – Ст. 921.

28. Об утверждении Положения об оперативно-территориальном объединении войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 24 мая 2017 г. № 236 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 10. – Ст. 1369.

29. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 20. – Ст. 2902.

30. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 19

апреля 2017 г. № 176 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 12. – Ст. 2546.

31. Вопросы Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2017 г. № 651 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 34. – Ст. 6171.

32. О создании публично-правовой компании «Военно-строительная компания: Указ Президента Российской Федерации от 18 октября г. 2019 г. № 504 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 43. – Ст. 7678.

33. О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года: Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 10. – Ст. 1655.

34. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 27. – Ст. 5351.

35. О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность: Постановление ВС РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 32. – Ст. 1261.

36. О Порядке высвобождения недвижимого военного имущества войск национальной гвардии Российской Федерации, воинских формирований и органов: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 623 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 2 (Часть I). – Ст. 368.

37. О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации

Федерации от 20 июня 2001 г. № 1038 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 5. – Ст. 827.

38. О составе схем территориального планирования Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2006 г. № 680 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 49 (Часть IV). – Ст. 8758.

39. О порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 23 марта 2008 г. № 198 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2022. – № 43. – Ст. 7429.

40. О Министерстве экономического развития Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 4. – Ст. 537.

41. О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 46. – Ст. 6970.

42. О некоторых мерах по управлению федеральным имуществом: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1053 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 51. – Ст. 7827.

43. О Министерстве культуры Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 5. – Ст. 872.

44. Об утверждении Положения о совместной подготовке проектов документов территориального планирования: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 326 // Собрание

законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 49 (Часть IV). – Ст. 8758.

45. О составе, порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства, а также порядке внесения изменений в такую схему: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 1220 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 8 (Часть II). – Ст. 1375.

46. Об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 405 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 32. – Ст. 5074.

47. Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2025. – № 13. – Ст. 1479.

48. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2016 № 904 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 35. – Ст. 5354.

49. Об утверждении Правил размещения военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации, проходящих военную службу по призыву в воинских частях, выполняющих задачи по охране важных государственных объектов, и (или) специальных грузов, и (или) сооружений на коммуникациях: Постановление Правительства Российской Федерации от

31 августа 2017 г. № 1054 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 37. – Ст. 5522.

50. О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 1220: Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2018 г. № 422 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 16 (Часть II). – Ст. 2376.

51. О признании не действующими на территории Российской Федерации актов СССР и их отдельных положений: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2020 г. № 80 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 7. – Ст. 825.

52. О федеральном государственном земельном контроле (надзоре): Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1081 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2022. – № 45. – Ст. 7710.

53. О внесении изменения в пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 23 марта 2008 г. № 198: Постановление Правительства Российской Федерации от 21 октября 2022 г. № 1881 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2022. – № 43. – Ст. 7429.

54. О внесении изменений в Положение о согласовании проекта схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации или проекта схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 21 октября 2022 г. № 1878 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2022. – № 44. – Ст. 7561.

55. Об утверждении особенностей управления и распоряжения отдельными объектами имущества, расположенными на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики,

Запорожской области и Херсонской области, находящимися в государственной или муниципальной собственности, а также разграничения имущества между Российской Федерацией, каждым из указанных субъектов Российской Федерации и его муниципальными образованиями: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 2501 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 6. – Ст. 844.

56. Об утверждении Правил подготовки документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, принятия решения об утверждении документации по планировке территории, внесения изменений в такую документацию, отмены такой документации или её отдельных частей, признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению, а также подготовки и утверждения проекта планировки территории в отношении территорий исторических поселений федерального и регионального значения: Постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2024 г. № 112 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 7. – Ст. 954.

57. Об утверждении Единого плана мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. № 996-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 17. – Ст. 3022.

58. О внесении изменений в порядок согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состав и порядок работы согласительной комиссии при согласовании

проектов документов территориального планирования, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 21 июля 2016 г. № 460: Приказ Минэкономразвития России от 19 октября 2022 г. № 577 (зарегистрирован Минюстом России от 27 октября 2022 года, регистрационный № 70715). // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 27 октября 2022 г. [Электронный ресурс].

59. О составе и объеме инженерных изысканий, необходимых для определения границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения: Приказ Минрегиона России от 11 июля 2008 г. № 92 // Российская газета. – 2008. – № 173.

60. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия: Приказ Росгвардии от 14 января 2020 г. № 8 (зарегистрирован Минюстом России от 25 июня 2020 года, регистрационный № 587767) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 26 июня 2020 г. [Электронный ресурс].

61. Об утверждении Порядка применения индексов цен и индексов-дефляторов по видам экономической деятельности, а также иных показателей в составе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации при формировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу: Приказ Минэкономразвития России от 1 апреля 2020 г. № 190 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.06.2020 [Электронный ресурс].

62. Об описании содержания ходатайства о переводе находящихся в собственности Российской Федерации земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию и составе прилагаемых к нему документов: Приказ Минсельхоза России от 17 мая 2010

г. № 168 (зарегистрирован Минюстом России от 16 февраля 2023 года, регистрационный № 72391) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 17 февраля 2023 г. [Электронный ресурс].

63. Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. № 793: Приказ Минэкономразвития России от 9 января 2018 г. № 10 (зарегистрирован Минюстом России от 31 января 2018 года, регистрационный № 49832) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 1 февраля 2018 г. [Электронный ресурс].

64. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной охранной деятельности: Приказ Росгвардии от 30 ноября 2019. г № 395 (зарегистрирован Минюстом России от 29 января 2020 года, регистрационный № 57324) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 30 января 2020 г. [Электронный ресурс].

65. Об утверждении Единого типового устава органа управления соединения и воинской части войск национальной гвардии Российской Федерации: Приказ Росгвардии от 25 июня 2016 г. № 46. (зарегистрирован Минюстом России от 17 августа 2016 года, регистрационный № 43273) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 14 ноября 2022 г. [Электронный ресурс].

66. Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: Приказ Росреестра от 10 ноября 2020 г. – № П/0412 (зарегистрирован Минюстом России от 15 декабря 2020 года, регистрационный № 61482) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2 августа 2022 г. [Электронный ресурс].

67. Об утверждении национального стандарта Российской Федерации: Приказ Росстандарта от 30 сентября 2020 г. № 707-ст (Документ не опубликовывался) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

68. Приказ Главнокомандующего внутренними войсками МВД России от 4 июня 2013 г. № 240 «Об образовании комиссии по рассмотрению и приемки проекта схемы территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства».

69. Справочник базовых цен на проектные работы в строительстве «Территориальное планирование и планировка территорий», утвержденный Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 28 мая 2010 г. № 260 (зарегистрировано Минюстом России 14 сентября 2010 года, регистрационный № 18439) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 45.

70. О Порядке проведения мероприятий по контролю за распоряжением, использованием по назначению и сохранностью недвижимого имущества Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций: Приказ МВД России от 15 декабря 2010 г. № 1830 (Документ не опубликовывался) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

71. ГОСТ Р ИСО 704-2010. Национальный стандарт Российской Федерации. Терминологическая работа. Принципы и методы: издание официальное: Приказ Росстандарта от 21 декабря 2010 г. № 879-ст. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

72. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной

детективной деятельности: Приказ Росгвардии от 30 ноября 2019 г. № 394 (зарегистрирован Минюстом России от 29 января 2020 года, регистрационный № 57325) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 30 января 2020 г. [Электронный ресурс].

### **Правовые акты, утратившие юридическую силу**

73. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 283. 1936.

74. Конституция СССР 1977 года // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41.– Ст. 617

75. Положение о Государственной Общеплановой Комиссии: Декрет Советом Народных Комиссаров от 22 февраля 1921 г. № 106 // Режим доступа: <https://istmat.org/node/45925>. [Электронный ресурс].

76. О едином строительном плане Республики: Декрет Совета Народных Комиссаров от 28 февраля 1921 года // Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917-1928 годы. 1957. 878 с.

77. О плановых комиссиях: Декрет Совета Народных Комиссаров от 17 марта 1921 года // Собрание узаконений РСФСР. – 1921. – № 38. – Ст. 203.

78. Положение о Государственной Общеплановой Комиссии: Декрет ВЦИК и СНК от 8 июня 1922 года // Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917-1928 годы. 1957. 878 с.

79. О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 сессии IX созыва: Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 года // СУ РСФСР. – 1922. – № 68. – Ст. 901.

80. Положение о Государственной Общеплановой Комиссии: Декрет ВЦИК и СНК от 8 июня 1922 года // Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917-1928 годы. 1957. 878 с.

81. Об организации территориальных войсковых частей и проведении военной подготовки трудящихся: Декрет ЦИК СССР, СНК СССР от 8 августа 1923 года // Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 92. Ст. 915.

82. Положение о земельных распорядках в городах: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 13 апреля 1925 года // СУ РСФСР. – 1925. – № 27. – Ст. 188.

83. Об обязательной военной службе: Закон СССР от 18 сентября 1925 года // СЗ СССР. – 1925. – № 62. – Ст. 463.

84. Об изъятии четырехметровой пограничной полосы и об отводе род дозорную дорогу четырехметровой земельной полосы: постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 декабря 1927 г. // СУ РСФСР. – 1928. – № 4. – Ст. 40.

85. О порядке отвода земель народному комиссариату по военным и морским делам под лагеря, стрельбища, полигоны, аэродромы и для удовлетворения других нужд, связанных с обороной страны: постановление СНК СССР от 15 мая 1928 г. // СЗ СССР. – 1928 г. – № 31. – Ст. 276.

86. Об утверждении Положения об изъятии земель для государственных и общественных надобностей: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 4 марта 1929 года // СУ РСФСР. – 1929. – № 24. – Ст. 248.

87. О запретных зонах и запретных районах при складах Народного Комиссариата Обороны Союза ССР и Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР: Постановление ЦИК СССР № 91, СНК СССР № 445 от 17 марта 1937 года // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

88. О всеобщей воинской обязанности: Закон СССР от 1 сентября 1939 года // Ведомости ВС СССР. – 1939. – № 32.

89. О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946 - 1950 годы: Закон СССР от 18 марта 1946 года // Ведомости ВС СССР. – 1946. – № 11.

90. Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР: Закон РСФСР от 27 октября 1960 года // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 18. – Ст. 567.

91. О всеобщей воинской обязанности: Закон СССР № 1950-VII от 12 октября 1967 года // Ведомости ВС СССР. – 1967. – № 42. – Ст. 552.

92. Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII // Ведомости ВС СССР. – 1968. – № 51. – Ст. 485.

93. О государственном пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР на 1976-1980 годы: Закон СССР от 29 октября 1976 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 11. 1977. 735 с.

94. О Государственном плане экономического и социального развития СССР на 1986-1990 годы: Закон СССР от 19 июня 1986 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 16. 1988. 559 с.

95. Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. --- 1993. – № 52. – Ст. 5085.

96. Об основах градостроительства в Российской Федерации: Закон от 14 июля 1992 г. № 3295-1 // Российская газета. № 189. 1992. 8 с.

97. О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации: Закон РФ от 24 сентября 1992 г. № 3534-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 42. – Ст. 2334.

98. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №

184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2022. – № 29 (Часть III). – Ст. 5238.

99. О порядке и сроках составления Урочного Положения для строительства: Постановление Совета Министров СССР от 13 декабря 1946 г. № 2678 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

100. О порядке рассмотрения вопросов об отводе земель для государственных, общественных и других надобностей: Постановление Совета Министров СССР от 22 июня 1954 г. № 1240 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

101. О разработке перспективного плана развития народного хозяйства СССР на 1959 - 1965 годы: Постановление Совмина СССР от 19 сентября 1957 г. № 1146 // СП СССР. – 1957. – №13. – Ст. 122.

102. О дополнительной передаче некоторых вопросов хозяйственного и культурного строительства на решение министров и ведомств РСФСР, Совета Министров автономных республик, крайисполкомов, облисполкомов, Московского и Ленинградского горисполкомов: Постановление Совета Министров РСФСР от 5 июня 1961 г. № 696 // СП РСФСР. – 1961. – № 16. – Ст. 60.

103. Об уточнении состава экономических районов СССР: Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 19 сентября 1963 г. № 1028 // СП СССР. – 1963. – № 19. – Ст. 190.

104. О совершенствовании планирования и усиления экономического стимулирования промышленного производства: Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 29 сентября 1965 года // СП СССР. – 1965. – № 19-20. – Ст. 153.

105. Об улучшении управления промышленностью: Постановление ЦК КПСС, Советом Министров СССР от 30 сентября 1965 г. № 728 // СП СССР. – 1965. – № 19 – 20. – Ст. 152

106. О мерах по усилению борьбы с преступностью: Постановление Совета Министров СССР от 23 июля 1966 г. № 571 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

107. О мерах по устранению излишеств в отводе земель для строительства и других несельскохозяйственных целей: Постановление Совета Министров РСФСР от 25 февраля 1966 г. № 197 // СП РСФСР. – 1966. – № 7. – Ст.34.

108. Общее положение о министерствах СССР: Постановление Правительства Совета Министров СССР от 10 июля 1967 г. № 640 // СП СССР. – 1967. – № 17. – Ст. 116.

109. Об утверждении Положения о Государственном плановом комитете Совета Министров СССР (Госплане СССР): Постановление Совета Министров СССР от 9 сентября 1968 г. № 719 // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 7. 1968. 686 с.

110. Об утверждении Положения о Государственном плановом комитете СССР (Госплане СССР): Постановление Совета Министров СССР от 17 июня 1982 г. № 544 // СП СССР. – 1982. – № 20. - Ст. 102.

111. О некоторых мерах по дальнейшему совершенствованию территориального планирования: Постановление Совета Министров СССР от 3 августа 1984 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 15. Москва. 1985. 320 с.

112. Об утверждении Положения по установлению запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Министерства обороны СССР, Комитета государственной безопасности СССР и Министерства внутренних дел СССР: Постановление Совета Министров СССР от 17 февраля 1988 г. № 224 № // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

113. О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования: Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 17 июля 1987 г. № 816 // Свод законов СССР. Т. 5. 1990. С. 6-69. (Утратил силу).

114. Об увеличении численности личного состава внутренних войск Министерства внутренних дел СССР и предоставлении некоторых льгот: Постановление Совмина СССР от 25 сентября 1989 г. № 795-173.

115. О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2009 г. № 596 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 30. – Ст. 3833.

116. О Правительственной комиссии по территориальному планированию в Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 629 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 32. – Ст. 4830.

117. Об утверждении Положения об установлении запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2000 г. № 135 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 1. – Ст. 154.

118. Об утверждении Правил подготовки документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, и принятия уполномоченными федеральными органами исполнительной власти решений об утверждении документации по планировке территории для размещения объектов федерального значения и иных объектов капитального строительства, размещение которых планируется на территориях 2 и более субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2017 г. № 884 // Собрание

законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 31 (Часть II). – Ст. 4940.

119. О районировании: Резолюция XII съезд РКП(б) 25 апреля 1923 года: Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам Т. 1. 1917-1928 годы. 1957. 878 с.

120. О порядке отвода земель военному ведомству под лагеря, стрельбища и полигоны: Постановление СТО СССР от 28 сентября 1923 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. – 1923. – № 8. – Ст. 245.

121. О порядке отвода военному ведомству земельных участков для устройства аэропортов и посадочных площадок: постановление СТО СССР от 28 сентября 1923 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. – 1923. – № 8. – Ст. 246.

122. О директивах по составлению пятилетнего плана народного хозяйства: Резолюция XV съезда ВКП(б) 19 декабря 1927 года: Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917-1928 годы. 1957. 878 с.

123. Директивы XXIII съезда КПСС по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1966-1970 годы: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 6. 1968. 816 с.

124. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 года «О создании Союзно-республиканского министерства охраны общественного порядка СССР». // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

125. Директивы XXIV съезда КПСС по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1971-1975 годы: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 8. 1972. 671 с.

126. О выведении из состава Вооруженных Сил СССР пограничных, внутренних и железнодорожных войск: Указ Президиума ВС СССР от 21 марта 1989 г. № 10224-XI // Ведомости СНД и Верховного Совета СССР. – 1989. – № 9. – Ст. 202.

127. О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: Декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 2. – Ст. 22.

128. О передаче внутренних войск Министерства внутренних дел СССР, дислоцирующихся на территории РСФСР, под юрисдикцию Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: Указ Президента РСФСР от 20 октября 1991 г. № 146 № // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 43. – Ст. 1405.

129. Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2010 год: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2009 г. № 2063-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 52 (Часть II). – Ст. 6672.

130. Постановление XXVI съезда Коммунистической партии Советского союза по проекту ЦК КПСС от 2 марта 1981 года «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981-1985 годы и плановый период до 1990 года» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 13. 1981. 735 с.

131. О срочности реформирования дивизий на территориальных началах: Приказ РККА от 27 июля 1923 г. № 1596/426 РВСР // Советские Вооруженные Силы. История строительства. 1978. 516 с.

132. О введении в действие Положения о квартирно-эксплуатационной службе и квартирном довольствии внутренних войск МВД СССР: Приказ МВД России от 23 февраля 1973 г. № 40. 389 с.

133. Об утверждении Положения о войсковом хозяйстве внутренних войск МВД СССР: Приказ МВД СССР от 2 февраля 1982 г. № 30 (Документ не опубликовывался) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

134. Об утверждении Положения о войсковом хозяйстве внутренних войск МВД России: Приказ МВД России от 19 июля 2006 г. № 465.

135. Об утверждении Положений об управлениях региональных командований внутренних войск МВД России: Приказ МВД России от 26 октября 2007 г. № 942 (Документ не опубликовывался) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

136. Приказа МВД России от 23 марта 1993 г. № 024.

137. Методические указания по применению справочников базовых цен на проектные работы в строительстве, утвержденные Приказом Министерства регионального развития РФ от 29 декабря 2009 г. № 620 (зарегистрировано Минюстом России 23 марта 2010 года, регистрационный № 16686) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 16.

138. Об утверждении Порядка согласования решения о списании федерального имущества, закрепленного на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, федеральными казенными учреждениями, федеральными бюджетными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, находящимися в ведении Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, и перечней документов, необходимых для согласования решения о списании федерального имущества, закрепленного на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, федеральными казенными учреждениями, федеральными бюджетными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, находящимися в ведении Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации:

приказ Росгвардии от 28 сентября 2019 г. № 333 (Зарегистрирован в Минюсте России 30.10.2019 № 56366).

### **Материалы судебной практики**

139. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 13.04.2016).

140. Решений Верховного Суда Российской Федерации от 27.04.2010 № КАС10-181.

141. Постановление Федерального Арбитражного суда Центрального округа от 23.09.2009 № А68-1329/2009, от 18.08.2009 № А68-1276/2009.

142. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 июня 2010 г. №18-Г10-14.

143. Постановление Пленума ВАС РФ от 24 сентября 2013 г. № 1160/12 по делу № А76-1598/2012.

### **Архивные документы**

Центральный архив войск национальной гвардии Российской Федерации:

144. Распоряжение Совета Министров СССР от 7 декабря 1970 г. № 2518-рс // ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1. Д. 612. Л. 263.

145. О формировании управлений внутренних войск МВД СССР по Центральной зоне и Северному Кавказу: Приказ МВД России. – 1986. – 7 мая // ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп.1. Д. 619. Л. 202.

146. ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1. Д. 43. Л. 167.

147. ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1с. Д. 43. Л. 3-4.

148. ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1с. Д. 43. Л. 8.

149. ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1. Д. 43. Л. 23-24.

150. ЦА ВНГ. Ф. 94. Д. 058. Л. 90-92.

151. ЦА ВНГ. Ф. 94. Д. 058. Л. 210, 217, 220.

152. Положение о специальных моторизованных частях милиции, утвержденное Постановлением Совета министров СССР // ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1. Д. 43. Л. 169.

153. Распоряжение Совета Министров СССР от 12 мая 1969 г. № 941-рс // ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1. Д. 612. Л. 262.

154. Распоряжение Совета Министров СССР от 23 апреля 1968 г. № 5356с // ЦА ВНГ. Ф. 94. Оп. 1. Д. 612. Л. 261.

Центральный архив Министерства внутренних дел Российской Федерации:

155. Положение о квартирном довольствии внутренних войск, внутренней и конвойной охраны МООП РСФСР: Приказ МООП РСФСР 1964 г. № 900 // ЦА МВД России. Ф. 27. Оп. 1. Д. 248. Л. 7-45.

156. ЦА МВД России. Ф. 48. Оп. 1. Д. 1. Л. 4.

Российский государственный архив социально-политической истории:

157. Постановление ГКО СССР № 1837 «О создании Центрального штаба партизанского движения при Ставке Верховного Главнокомандования во главе с П.К. Пономаренко, Украинского, Брянского, Западного, Калининского, Ленинградского, Карело-Финского штабов и о задачах партизанского движения» // РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 65. Л. 78-79.

158. О национальных частях и формировании РККА: Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 7 марта 1938 г.: РГАСПИ. Ф.17. Оп. 3. Д. 997. Л. 95, 96.

159. Постановление ГКО от 19 октября 1941 г. № ГКО-813 «О введении в Москве осадного положения» // РГАСПИ. Ф.644. Оп. 1. Д. 12. Л. 167-168.

Российский государственный военный архив:

160. РГВА Ф 38262. Оп. 1 Д. 122 Л. 8-9.

161. РГВА Ф. 25895. Оп. 1. Д. 40. Л. 134-135.

162. РГВА Ф. 4 Оп. 14. Д. 23. Л. 62.

163. РГВА Ф. 4. Оп. 14. Д. 1729. Л. 8.  
164. РГВА Ф. 4. Оп. 14. Д. 23. Л. 48.  
165. РГВА Ф. 9. Оп. 27. Д. 95. Л. 2.  
166. РГВА Ф. 9. Оп. 3. Д. 373. Л. 11.  
167. ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. Д. 522. Л. 180-182.  
168. ГАРФ Ф. 38261. Оп. 1. Д. 255. Л. 112-130.  
169. ГАРФ Ф. Р-9401. Оп. 1. Д. 522. Л. 406-407.

**Монографии. Книги. Комментарии законодательства. Печатные и  
электронные издания**

170. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. – М.: Госюридат, 1961. – 413 с.

171. Анненков К.Н. Система русского гражданского права: [т. 1-6] / [соч.] К. Анненкова. - Санкт-Петербург: тип. М. М. Стасюлевича, 1894-1905. Т. 3: Права обязательственные, 1898. – 478 с.

172. Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография / Ю.Г. Арзамасов. Москва: Юрлитинформ, 2013. – 480 с.

173. Боголюбов С.А. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Постатейный: научное издание. 5-е изд. / С.А. Боголюбов. – Москва, 2016. – 752 с.

174. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М.: 1963. – 196 с.

175. Братусь С.Н., Иоффе О.С. Гражданское право. Москва, 1967. – 159 с.

176. Брежнев Л.И. Великий подвиг партии и народа. Речь во Дворце им. В.И. Ленина в Алма-Ате на торжественном заседании, посвященном 20-летию освоения целинных и залежных земель 15 марта 1974 г. // Ленинским курсом. Т.4. Москва, 1975. – 488 с.

177. Ведомости СНД и Верховного Совета СССР, 1944. – № 8. – 4 с.

178. Ведомости СНД и Верховного Совета СССР, 1989. – № 9. – Ст. 202.

179. Владимирова Л.П. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: уч. пособие/Л.П. Владимирова. – М.: Дашков и К., 2000. – 308 с.

180. Внутренние войска советской республики (1917-1922 гг.). Документы и материалы. – Москва, 1972. – 712 с.

181. Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976. Российская газета, 2014, № 298.

182. Военная энциклопедия: 8 томах/ С.Б. Иванов. т. 8. – М.: Воениздат, 2004. – 579 с.

183. Войска НКВД (МВД, МГБ) накануне, в годы Великой Отечественной войны и в борьбе с националистическим подпольем в послевоенный период (в документах и материалах 1939-1955 гг.). Том 1. – М.: Редакция журнала «На боевом посту», 2015. – 448 с.

184. Вопросы методологии региональных исследований. М.: СОПС, 1972. – 186 с.

185. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – Москва, 1972. – 258 с.

186. ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84). Государственный стандарт Союза ССР. Земли. Термины и определения (утв. и введен в действие Постановлением Госстандарта СССР от 28.10.1985 № 3453). М.: Издательство стандартов, 1986.

187. Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г. // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2 М.: БЕК, 1996. – 539 с.

188. Дерюгин А.А., Миняйленко Н.Н. Место и роль войск НКВД СССР в обеспечении чрезвычайных правовых режимов военного времени в период блокады Ленинграда: монография / А.А. Дерюгин, Н.Н. Миняйленко. – СПб.: Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск

национальной гвардии Российской Федерации, Всероссийский государственный университет юстиции Санкт-Петербургский институт (филиал), 2024. – 174 с.

189. Дж. Э. Кауфман Фортификация Второй мировой войны. 1939-1945. Европа. Крепости, доты, бункеры, блиндажи, линии обороны. – М.: ЭКС-МО, 2006. – 408 с.

190. Евросоюз запускает тренировочную миссию по обучению украинских военнослужащих // <https://topwar.ru/205036-evrosojuz-zapuskayet-trenirovochnuju-missiju-po-obucheniju-ukrainskihvoennosluzhaschih.html?ysclid=m1p19x9is377933446>.

191. Земельное право России / В.В. Петрова. – Москва, 1997. – 300 с.

192. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: из истории цивилистической мысли, гражданское правонарушение, критика теории «хозяйственного права» / О.С. Иоффе. - 3-е изд., испр. – М.: Статут, 2009. – 780 с.

193. Иоффе О.С. Советское гражданское право. – Москва, 1967. – 493 с.

194. Иоффе О.С. Советское гражданское право. – М.: Юрид. лит., 1969.– с. 494.

195. Иоффе О.С. Что должен знать каждый о гражданском праве. – Москва, 1973. – 192 с.

196. История внутренних войск МВД России: военно-исторический труд в 5 Т. / [В.Ю. Новожилов и др.]; под об. ред. В.В. Золотова. Т. 2. – М.: Главн. команд. внутр. войск МВД России. – 2016. – 440 с.

197. История внутренних войск МВД России: военно-исторический труд: в 5 Т. / [В.Ю. Новожилов и др.]; под общ. ред. В.В. Золотова. Т. 3. – М.: Ред. журнала «На боевом посту», 2016. – 584 с.

198. История внутренних войск МВД России: военно-исторический труд: в 5 Т. / [В.Ю. Новожилов и др.]; под общ. ред. В.В. Золотова. Т. 4. – М.: Ред. журнала «На боевом посту», 2016. – 544 с.

199. К. Маркс, Ф. Энгельс Сочинения. Т. 7. 1956. – 669 с.
200. Каминский В.В. Минский укрепленный район. 1932-1941 гг. // Крепость Россия. Фортификационный сборник. Вып. 3. Владивосток: Дальнаука, 2008. – 325 с.
201. Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – 301 с.
202. Керимов Д.А. Философские проблемы права. – М.: Мысль, 1972. – 471 с.
203. Клеандров М.И. О двух хронологических векторах права собственности // Собственность в XX столетии. -- М.: «Российская политическая энциклопедия», 2001. – 960 с.
204. Клеандрова В.М., Мулукаев Р.С. История государства и права России.– М.:Прспект, 2009. – 576 с.
205. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный)/С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, Н.А. Игнатюк и др.; под ред. С.А. Боголюбова. 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Прспект, 2009 (автор комментария к ст. 9 - Галиновская Е.А.) // СПС «КонсультантПлюс».
206. Корицкий, Э.Б. Каким быть плану: дискуссия 20-х годов: статьи и современный комментарий/Э.Б. Корицкий. – Л.: Лениздат, 1989. – 224 с.
207. Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. – М.: Изд-во Моск. Ун-та, 1964. – 268 с.
208. Костенников В.М. Планирование народного хозяйства СССР. – М.: «Высшая школа», 1968. – 631с.
209. КПСС о Вооруженных Силах Советского Союза. – Москва, 1981. – 470 с.
210. Кржижановский Г.М. Сочинения. Проблемы планирования. Т. 2. ОНТИ, 1934. – 542 с.
211. Кривец В.Д., Холоден, В.Ф., Штутман, С.М. История строительства внутренних войск (1917-1945). Ч. 1. –1978. – 336 с.

212. Кручковская В.М., Чепняв В.Ю. Проблемы государственного строительства в первые годы советской власти: сборник. – Ленинград, 1973. – 361 с.
213. Куйбышев В.В. Статьи и речи. Т. 5. – Москва, 1937. – 634 с.
214. Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М.: «Юрид. Лит.», 1974. – 184 с.
215. Лазарев В.В. Проблемы в праве. Казань. 1969. – 95 с.
216. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 37. – 747 с.
217. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 43. – 561 с.
218. Литвинов В.А. Основы национальной безопасности. Изд. 2-е. – М.: ЛЕНАНД, 2014. – 328 с.
219. Метла, А.М. Линия Сталина: Правда и память истории. – Минск: Память Афгана, 2006. – 154 с.
220. Нагаев Р.Т. Энциклопедический словарь «Недвижимость». – Казань: ГУП «ПИК «Идеал-Пресс», 2000. – 800 с.
221. НАТО втихую уже строит базы на Украине. Сколько их и где они «спрятаны» // <https://www.kp.ru/daily/28345/4491907>.
222. Некрасов В.Ф. На страже интересов Советского государства: история строительства ВЧК-ОГПУ-НКВД-МВД. М., 1983. – 368 с.
223. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков): Проект федерального закона N 496293-7. – Режим доступа: <http://sozd.parlament.gov.ru>.
224. О переводе земель из одной категории в другую: Проект федерального закона № 358797-3. Режим доступа <https://sozd.duma.gov.ru/bill/358797-3>.
225. Общее учение о правовом порядке: восхождение правопорядка: монография / Черногор Н.Н., Пашенцев Д.А. Институт законодательства и

сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Т.1.– Москва, 2019. – 346 с.

226. Органы и войска НКВД СССР в годы Великой Отечественной войны. Том II. Органы и войска НКВД СССР во втором и третьем периодах Великой Отечественной войны и советско-японской войне (1942-1945). Военно-исторический труд в двух томах. М.: Ред. журнала «На боевом посту», 2020. – 456 с.

227. Основные положения по выбору участков для объектов общевойскового строительства МВС СССР, утвержденное заместителем начальника тыла ВС СССР от 30 марта 1948 г. – 34 с.

228. Павленко В.Ф. Планирование территориального развития. М.: Экономика, 1984 . – 267 с.

229. Павленко В.Ф. Территориальное планирование в СССР. – Москва, 1975. – 279 с.

230. Петров Ю.П. Партизанское движение в Ленинградской области, 1941-1944. – Л., 1973. – 454 с.

231. Политико-правовое управление и угрозы суверенитету государства: монография / М.Ю. Гутман, С.И. Захарцев, Н.В. Зорин [и др.]; под общ. ред. д-ра юрид. наук., проф. В.П. Сальникова. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2025. – 432 с.

232. Петров, А.С. Методология и организация территориального планирования. Учебное пособие. – Москва, 1980. – 39 с.

233. План-график по подготовке проектов актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, необходимых для реализации норм Федерального закона от 3 августа 2018 года № 324-ФЗ, утвержденным Правительством Российской Федерации от 24 января 2019 года № 903п-П9 (не публиковался).

234. Планирование размещения производительных сил СССР: осуществление политики КПСС на этапах социалистического строительства: В 2 ч. / Планирование размещения производительных сил в период

построения основ, упрочения и развития социализма/Можин В.П. и др; Предисл. Н.К. Байбакова. – М.: Экономика, 1985. – 303 с.

235. Пономарев А.И. Целеполагание в государственном управлении: теория, методология, правовое обеспечение: монография. – М.: Юрлитинформ, 2021. – 440 с.

236. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования»//СПС «КонсультантПлюс».

237. Правда. № 229, 17 августа 1954 г. – 4 с.

238. Правда. № 233, 20 августа 1952 г. – 6 с.

239. Расписание сухопутных войск. Исправленное по 25-е июня 1837-го года. Ч. 2 Внутренние войска и прочие части Военного управления. 1837. 110 с. // ГПИБ России Ф. КХ. Ш. Ю/Р75, Инв. N 10073032.

240. Расписание сухопутных войск. Исправленное по 25-е июня 1861-го года. Ч. 2 Внутренние войска и прочие части Военного управления. 1861. 120 с./ГПИБ России Ф. КХ. Ш. Ю/Р75, Инв. № 0813079.

241. Региональные исследования за рубежом. – М.: Наука, 1973. – 301с.

242. Региональные проблемы и территориальное планирование в социалистических странах Европы. – М.: Прогресс, 1976. – 255 с.

243. Региональные социально-экономические исследования в странах СЭВ. – М.: Мысль, 1979. – 271 с.

244. Рекомендации Всесоюзного совещания по совершенствованию планирования и экономической работе в народном хозяйстве. – Москва, 1968. – С 51.

245. Решение декабрьского Пленума ЦК КПСС и задачи улучшения планирования народного хозяйства // Плановое хозяйство. 1957. – № 1. – 96 с.

246. Реорганизация Госплана СССР и задачи улучшения планирования народного хозяйства / Плановое хозяйство. 1955. – № 3. – 96 с.
247. Реформа в Красной армии. Документы и материалы. 1923–1928 гг.: в 2 кн. – Москва, 2006. Кн. 1. – 720 с.
248. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. 1941-1945 годы. – М.: Политиздат, 1968. – 751 с.
249. Рогожкин Н.Е. Теория строительства внутренних войск МВД России. – М.: Редакция журнала «На боевом посту», 2013. – 280 с.
250. Савенков А.Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации монография. – Москва, 2020. – 446 с.
251. Сальников В.П., Степашин С.В., Янгол Н.Г. Органы внутренних дел Северо-Запада России в годы Великой Отечественной войны. – СПб.: Лань, 1999. – 224 с.
252. Сальников В.П., Степашин С.В., Янгол Н.Г. Свобода личности и чрезвычайное законодательство: Монография / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб: Фонд «Университет», 2005. – 464 с.
253. Свод измененных и дополненных параграфов Урочного Положения для строительных работ, высочайше утвержденное 7 февраля 1914 года. – 59 с. // Первое Собрание узаконений и распоряжений Правительства за 1914 год.
254. Сталин И.В. Речь на предвыборном собрании избирателей Сталинского избирательного округа города Москвы 9 февраля 1946 года / Сочинения. Т. 16. – М.: Изд. «Росиздат», 1946. – 16 с.
255. Стариков И.Г. Записки диверсанта // «Вымпел». М., 1997. 448 с.
256. Стучка П.И. Революционная роль советского права. – Москва, 1934. – 158 с.
257. Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. – Москва, 1991. – 240 с.
258. Теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1998. – 475 с.

259. Тренировочная миссия: как в ЕС наращивают темпы подготовки украинских военных // <https://russian.rt.com/world/article/1083531-litva-es-missiya-vsuzysclid=m1p072qmh0551967813>.

260. Урочное Положение для строительных работ, высочайше утвержденное 17 апреля 1869 года // Полное собрание законов 1869 г. № 46968. 1869. – 310 с.

261. Урочное Положение/Военно-строительный бюллетень. – 1947. – № 1. – 48 с.

262. Философско-правовое познание: актуальные проблемы: монография / Е.В. Виноградова, А.О. Воробьев, М.Ю. Гутман [и др.] под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф, В.П. Сальникова – 2-е изд., испр. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2025. – 418 с.

263. Фрунзе М. В. Избранные произведения. – Москва, 1984. – 559 с.

264. Хабибулин А.Г., Селиванов А.И. Стратегическая безопасность Российского государства: политико-правовое исследование: монография /А. Г. Хабибулин, А.И. Селиванов. - 2-е изд., доп. - Москва: Формула права, 2011. – 360 с.

265. Хабибулин А.Г. С. Российский федерализм: проблемы и перспективы // Российский конституционализм: проблемы и решения. – Москва, 1999. – 247 с.

266. Хабибулин А.Г., Рахимов Р.А. Идеологическая деятельность государства и типология государственности. Санкт-Петербург. 1998. – 245 с.

267. Хабибулин А.Г., Рахимов Р.А. Теория и идеология государства политико-правовые процессы. – Санкт-Петербург, 1998. – 168 с.

268. Хабибулин Р.Я. Историография социалистического соревнования в автономных республиках РСФСР // Актуальные проблемы истории рабочего класса автономных республик РСФСР. Чебоксары. 1978. – 180 с.

269. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: Наука РАН, 2016. – 320 с. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

270. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Будущее права. Наследие академика В.С. Стёпина и юридическая наук. – М. : Российская академия наук, 2020. – 176 с.

271. Харабайтов, О. Приоритеты правового регулирования // Библиотека, 1999. – № 5. – С. 6-7.

272. Ципес, Г.Л., Товб, А.С. Менеджмент проектов в практике современной компании. – М.: Олимп-Бизнес, 2006. – 304 с.

273. Швырков Ю.М. Социалистическое планирование и капиталистическое программирование. – М.: Экономика, 1978. – 215 с.

274. Шейндлин Б.В. Сущность советского права / Ленинград. ордена Ленина гос. Ун-т им. А.А. Жданова. – Л.: Ленинградский ун-т, 1959. – 140 с.

275. Шершеневич Г.Ф. Гражданское право 793 с. // Государственная публичная историческая библиотека. Ф.: КХ, Ш.: А 21 2/231.

276. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. – М.: т-ва И.Н. Кушнерев и К. 1912. – 951 с.

277. Шундилов К.В. Механизм правового регулирования: учебное пособие / К.В. Шундилов – Саратов, 2001. – 104 с.

278. Явич Л.С. Общая теория права, 1976. – 285 с.

279. Явич Л.С., Раджабов С.А. Теория государства и права: Учебное пособие. – Душамбе. – 1969. – 381 с.

### **Научные статьи**

280. Аверина Л.В., Мямина И.С. Проблемы установления зон охраны объектов культурного наследия и пути их решения / Л.В. Аверина, И.С. Мямина // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2018. – № 4 (199). – С. 50-63.

281. Айнуллина К.Н., Кряхтунов А.В. Законодательное регулирование зон с особыми условиями использования территорий / К.Н. Айнуллина, А.В. Кряхтунов // Международный журнал прикладных наук и технологии «Integral». – 2020 – № 2. – С. 49-52.

282. Алексеев, Ю.В., Сомов Г.Ю. Градостроительное планирование поселений. В 5 томах. Т. 1. Эволюция планирования. – СПб.: Издательство Ассоциация строительных Аверина вузов, 2003. – 336 с.

283. Ананских И.А., Литвинов Н.Д., Сальников В.П., Чернявский В.С. Геополитические и территориальные аспекты гибридной войны в Российской империи / И.А. Ананских, Н.Д. Литвинов, В.П. Сальников, В.С.Чернявский // Юридическая наука: история и современность. – 2021. № 11. – С. 46-82.

284. Анисимов А.П. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о правовом режиме земель поселений / А.П. Анисимов // Журнал российского права. – 2004. – № 4. – 167 с.

285. Арзамасов Ю.Г. Институт права // Общенациональный интерактивный энциклопедический портал «Знания», 2022. – № 7. – Текст: электронный.

286. Арзамасов Ю.Г. Акт применения права // Общенациональный интерактивный энциклопедический портал «Знания», 2022. – № 11. – Текст: электронный.

287. Аржанов М.А. Предмет и метод правового регулирования в связи с вопросом о системе советского права / М.А. Аржанов // Советское государство и право. –1940. – № 8. – С. 12-28.

288. Асеева М.А., Глеба О.В. Ратушняк Г.Я. Правовой режим объектов капитального строительства: проблемы законодательного регулирования / М.А. Асеева, О.В Глеба, Г.Я Ратушняк // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 10 (190) – С. 185-189.

289. Асилалов Д.З. Правовое регулирование капитальных и некапитальных объектов / Д.З. Асилалов // Евразийская адвокатура – 2024. – № 4 (69). – С. 77-81.

290. Бандорин Л.Е., Кичигин Н.В., Трутнев Э.К. Территориальное планирование: о проблемах противоречий между ранее утвержденными и позднее утвержденными документами территориального планирования / Л.Е.

Бандорин, Н.В. Кичигин, Э.К. Трутнев // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2008. – № 7 (82). – С. 8-12.

291. Баранов В.П. Украина - форпост НАТО в Европе / Баранов В.П. // Вестник Академии военных наук. – 2022. – № 2 (79). – С. 5-10.

292. Белокрылова Е.А., Мунтяну П.В. Особенности правового закрепления информации о санаторно-защитных зонах в Российской Федерации: вопросы правоприменения/ Е.А. Белокрылова, П.В. Мунтяну // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2018. № 5. – С. 703-716.

293. Богомолова И.В. Территориальное стратегическое планирование: от ретроспективы к перспективе/ И.В. Богомолова // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2015. – № 4. – С. 42-27.

294. Васильев А.А. Словарь понятий и терминов муниципального управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа://[http://vasilieva.narod.ru/mu/term\\_mu/tm\\_t.ptm](http://vasilieva.narod.ru/mu/term_mu/tm_t.ptm).

295. Волков Г.А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков/ Г.А. Волков // Экологическое право. – 2019. – № 1. – С. 11 - 17.

296. Габов А.В. Вопросы науки и технологий в предмете военного права / А.В. Габов // Право в Вооруженных Силах - Военно-правовое обозрение. – 2021. – № 7 (288). – С. 3-14.

297. Габов А.В. Энергетическое право: вопросы становления и развития / А.В. Габов // В сборнике: Энергетическое право: модели и тенденции развития. сборник материалов Международной научно-практической конференции. – 2020. – С. 6-15.

298. Габов А.В., Черкесова Л.И. Энергетическая стратегия Российской Федерации как политико-правовой документ в сфере энергетики / А.В. Габов, Л.И. Черкесова // В сборнике: Энергетическое право: модели и тенденции развития. Сборник материалов II международной научно-практической конференции. Под редакцией А.В. Габова. Белгород, 2021. – С. 17-34.

299. Герасимов В.В. Готовясь к конфликтам вдоль границ / В.В. Герасимов // Независимое военное обозрение. – 2014. – № 20 (809). – С. 1-3.

300. Глушаченко С.Б. Генезис правового регулирования территориального планирования военно-административного деления Российской Федерации / С.Б. Глушаченко // Вестник российской правовой академии. – 2025. – № 1. – С. 10-22.

301. Глушаченко С.Б. О некоторых теоретико-правовых вопросах территориального планирования объектов уголовно-исполнительной системы / С.Б. Глушаченко // Правда и закон. – 2024. – № 4 (30). – С. 3-11.

302. Глушаченко С.Б. Отдельные теоретико-правовые вопросы территориального планирования государственных объектов в СССР / С.Б. Глушаченко // Правовая культура. – 2025. – № 1. – С. 58-63.

303. Голованов К.Н. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд – проблемы правового регулирования / К.Н. Голованов // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2013. – № 10 (145). – С. 110-114.

304. Грачёва Е.Ю. Сущность современного финансового права как публично-правовой отрасли современности // Ценность права (к 100-летию со дня рождения О.Э. Лейста): монография / отв. ред. Е.А. Фролова. – М.: Проспект, 2025. – С. 451-464.

305. Грачёва Е.Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления / Е.Ю. Грачёва // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 9 (70). – С. 57-66.

306. Грищенко Л.Л. К вопросу о территориальном планировании / Л.Л. Грищенко // Градостроительное право. – 2025. – № 1. – С. 14-16.

307. Грищенко Л.Л. Теоретико-правовые вопросы территориального планирования военных объектов в СССР (на примере территориальных воинских частей) / Л.Л. Грищенко // Евразийский юридический журнал. – 2025. – № 3(202). – С. 124-126.

308. Грищенко Л.Л., Корабельникова Ю.Л. Историко-правовые аспекты правоохранительной деятельности (на примере малых городов России в советский период) / Л.Л. Грищенко, Ю.Л. Корабельникова // Вопросы истории. – 2021. – № 11-2. – С. 236-247.

309. Гутман М.Ю., Старовойтова О.Э., Уткин Н.И. Правовое регулирование противодействия терроризму в Российской Федерации / М.Ю. Гутман, О.Э. Старовойтова, Н.И. Уткин // Теория государства и права. – 2024. – № 1 (35). – С. 74-86.

310. Дадыкина О.В. Территориальное планирование как инструмент обеспечения экономической безопасности региона / О.В. Дадыкина // В сборнике. Инновация в промышленности, управлении и образовании. Материалы конференции. – 2017. – 210 с.

311. Демидова Е.В. Теоретико-правовые аспекты развития стратегического территориального планирования в Российской Федерации / Е.В. Демидова // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. – 2011. – № 3. – С. 14-20.

312. Домченко А.С. Публичное администрирование и стратегическое планирование: к вопросу о демаркации механизмов управления / А.С. Домченко // Российский юридический журнал. – 2020. – № 3. – С. 119–127.

313. Жаркова О.А. «Оборот» объекта капитального строительства / О.А. Жаркова // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2021. – № 1(232). – С. 65-75.

314. Захарцев С.И., Сальников В.П. Перечитывая Гегеля. Размышления к 200-летию «философии права» / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Российский государственный социальный университет. – 2021. – № 2(22). – С. 67-88.

315. Захарцев С.И., Сальников В.П. Компрехендная теория познания права / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Мониторинг правоприменения. – 2019. – № 4(33). – С. 4-13.

316. Захарцев С.И., Сальников В.П. Компрехендная теория познания права как инновационный подход познания права / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Юридическая наук. – 2021. – № 15. – С. 166-174.

317. Захарцев С.И., Сальников В.П. Компрехендная теория права как путь познания его сущности / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Научно-исследовательские публикации. – 2021 – №. 1. – С. 5-45.

318. Захарцев С.И., Сальников В.П. Современные подходы к познанию права и творчество О.Э. Лейста // Ценность права (к 100-летию со дня рождения О.Э. Лейста): монография / отв. ред. Е.А. Фролова. – М.: Проспект, 2025. – С. 73-80.

319. Землякова Г.Л. Некоторые проблемы правового регулирования территориального планирования / Г.Л. Землякова [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – 2011.

320. Игнатъева С.В. Концептуальные аспекты государственно-правового регулирования предпринимательской деятельности в России / С.В. Игнатъева // В сборнике: Право и современная экономика: новые вызовы и перспективы. III научно-практической конференции с международным участием юридического факультета СПб ГЭУ. Под научной редакцией Н.А. Крайновой, 2020. – С. 17-23.

321. Игнатъева С.В. Концептуальные подходы к пониманию роли государства и права в регулировании предпринимательской деятельности в России / С.В. Игнатъева // Государство. Право. Экономика. Сборник научных статей. Под редакцией Г.Г. Бернацкого. Санкт-Петербург, 2020. – С. 39-47.

322. Игнатъева С.В. Методологический анализ взаимодействия права, экономики и государства / С.В. Игнатъева // Образование и право. – 2022. – № 7. – С. 72-79.

323. Иконицкая И.А. Проблемы эффективности в земельном праве / И.А. Иконицкая. – Москва: «Наука», 1979. – 183 с.

324. Ирошников Д.В., Нестеров, С.В. Понятие и классификация концептуальных и доктринальных документов Российской Федерации / Д.В. Ирошников, С.В. Нестеров // Правовая инициатива. – 2013. – № 7. – С. 7.

325. Кабакова С.И. Стратегическое планирование в Российской Федерации в контексте градостроительного прогнозирования / С.И. Кабакова // Инновации и инвестиции. – 2015. – № 3. – С. 138-141.

326. Калашникова Т.М. 50 лет Госплана СССР и территориальное планирование в Советском Союзе/ Т.М. Калашникова // Вестник Московского университета. – 1971. – № 3. – С. 12-18.

327. Капицкий В.Н., Оздоев Б.Т. Порядок перевода земель из одной категории в другую / В.Т. Капицкий О.Н. Оздоева // Молодежь и наука. – 2014. – № 2. – С. 22.

328. Касьян И.Н. Исторические аспекты строительства оборонительных сооружений в 1920-1930-х годах на западной границе СССР: «Линия Сталина» // *Juvenis scientia*. – 2018. – № 4. – 39 с.

329. Клименко А.И. От капиталистического правового государства к государству социалистическому: возможности эволюции государственности / А.И. Клименко // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР). материалы XIX международной научно-теоретической конференции: в 2 ч. Санкт-Петербург, 2022. – С. 2105-2113.

330. Кодан С.В. Коммунистическая партия и СССР: «партийный федерализм» как основа союзного государства / С.В. Кодан // В сборнике: Федеративное государство: историко-правовой опыт и современные практики (к 100-летию образования СССР). материалы международной научно-практической конференции. Омск, 2022. – С. 195-199.

331. Кодан С.В. Принцип партийности и развитие советской юридической науки (1917-1985 гг.) / С.В. Кодан // В сборнике: Роль государства в развитии науки: историко-правовой аспект. Сборник статей

Всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием. Москва, 2021. С. 14-23.

332. Козлов В.В., Хромешкин В.М. Отдых в районной планировке / В.В. Козлов, В.М. Хромешкин // Вестник Иркутского государственного технического университета. – 2015. – № 10 (105). – С. 139-144.

333. Корабельникова Ю.Л. Понятие и структура публично-правового механизма обеспечения безопасности в городе / Ю.Л. Корабельникова // Труды Академии управления МВД России. – 2024. – № 9-1. – С. 16.29.

334. Корнев В.И., Базавлук В.А., Козина М.В. Анализ состояния стратегического развития и территориального планирования в Томской области/ И.В. Корнев, В.А. Базавлук, М.В. Козина // Вестник ТГАСУ. – 2016. – № 4 (57). – С. 55-66.

335. Корнев А.В. Междисциплинарность в юридических исследованиях / А.В. Корнев // Юридическое образование и наука. – 2023. № 8. С. 26-33.

336. Корнев А.В. Методологический инструментарий инновационной юриспруденции / А.В. Корнев // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2024. – Т. 10 (76). – № 1. – С. 438-448.

337. Корнев А.В. Правовое регулирование в свете традиций и инноваций/ А.В. Корнев // European and Asian Law Review. – 2024. Т. 7. – № S3. – С. 59-70.

338. Корнев А.В. Правопонимание в эпоху революций / А.В. Корнев // Журнал российского права. – 2017. – № 9 (249). – С. 16-24.

339. Корнев А.В. Теория социального государства: становление и развитие / А.В. Корнев // В сборнике: Проблемы развития теории социального государства. Сборник статей по материалам международного круглого стола. Москва, 2024. – С. 47-62.

340. Корнев В.Н. Правотворчество, правоприменение и содержание права / В.Н. Корнев // Научные ведомости Белгородского государственного

университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2008. – № 8 (48). – С. 35-42.

341. Корнев В.Н. Теория государства и права как юридическая наука / В.Н. Корнев // Государство и право. – 2021. – № 7. – С. 7-21.

342. Корнев В.Н. Традиционные конституционные ценности как духовно-нравственная основа единения российского общества и государства / В.Н. Корнев // Правосудие. – 2023. Т. 5. – № 1. – С. 8-15.

343. Коробов А.В. Районный разрез народнохозяйственного плана / А.В. Коробов // Плановое хозяйство. – Москва: Госпланиздат, 1939. – № 1. – 171 с.

344. Костенников В.М. Территориальное разделение труда и выравнивание уровней экономического развития союзных республик / В.М. Костенников // Плановое хозяйство. – Москва: Госпланиздат, 1972. – № 12. – 160 с.

345. Костюченко Ю.А. Чалышева, А.А. Нововведение в законодательстве, касающееся зон с особыми условиями использования территории / Ю.А. Костюченко, А.А. Чалышева // Современная юриспруденция: Актуальные вопросы, достижения и инновации: Сборник статей XIII Международной научно-практической конференции. – 2018. – С. 55-58.

346. Крамкова Т.В. Территориальное и стратегическое планирование: основные проблемы и тенденции развития законодательства / Т.В. Крамкова // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2013 – № 4 (139). – С. 40-51.

347. Куликова А.А. Право оперативного управления как правовая форма расщепленной собственности / А.А. Куликова // Альманах современной науки и образования. – 2014. – № 11. – С. 90-92.

348. Курилин Д.А. Проблемы изъятия земельных участков для государственных нужд / Д.А. Курилин // Отечественная юриспруденция. ООО «Олимп», 2017 – № 3 (17) – С. 39-42.

349. Курицын В.М. Правовая свобода граждан в годы Великой Отечественной войны / В.М. Курицын // Советское государство и право. – 1987. – № 5. – 159 с.

350. Курицын В.М. Советский государственный аппарат в период Великой Отечественной войны / В.М. Курицын // Советское государство и право. – 1985. – № 5. – 147 с.

351. Курицын В.М., Литвинова Г.И. Укрепление Советского единого многонационального государства в годы Великой Отечественной войны / В.М. Курицын, Г.И. Литвинова // Проблемы государства и права. Кн. 11 – М.: ИГиП АН СССР, 1975. – 266 с.

352. Кутузова Н.С. О роли нормативно-правовых актов программного характера / Н.С. Кутузова // Российская юстиция. – 2016 – № 5. – С. 9-11.

353. Литвинов Н.Д., Балан В.П. Уголовно-исполнительная система России в механизме гибридной войны // Юридическая наука: история и современность. – 2018. – № 10. – С. 118-136.

354. Лысенков С.Г. Органы и войска НКВД Ленинграда в системе внутренней обороны блокадного города / С.Г. Лысенков // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР). XIX международная научно-теоретическая конференция: в 2 ч. Санкт-Петербург, 2022. С. 935-940.

355. Лысенков С.Г. Правовые режимы в условиях ведения боевых действий в период Великой Отечественной войны / С.Г. Лысенков // Государство. Право. Война (к 75-летию Победы советского народа в Великой Отечественной войне). Материалы международной научной конференции. В 2-х частях. Под редакцией Н.С. Нижник. Санкт-Петербург, 2020. С. 378-385.

356. Мадаев Е.О. Место и роль правовой доктрины в правовой системе Российской Федерации / Е.О. Мадаев // Вестник Бурятского государственного университета. – 2015. – № 2-2. – С. 193-197.

357. Маланыч И.Н. Понятие стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России / И.Н. Маланыч //

Юридические записки: сборник научных трудов. Вып. 22. Воронежского государственного университета. – Воронеж, 2009. – С. 117-130.

358. Малько А.В. Правовая политика государства как важнейшее направление юриспруденции / А.В. Малько // Сборник: Юриспруденция как интегративный феномен современного российского общества и государства. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию Юридического института НИУ «БелГУ». – 2018. – С. 22-28.

359. Малько А.В., Гуляков А.Д., Кроткова Н.В., Саломатин А.Ю. Многообразие форм государственного строительства (Обзор Всероссийской научно-практической конференции «Многосоставные государства: опыт и перспективы развития», Пензенский государственный университет / А.В. Малько, А.Д. Гуляков, Н.В. Кроткова, А.Ю. Саломатин // Государство и право. – 2019. – № 12. – С. 166–171.

360. Матрусов Н.Д. О формировании системы государственного стратегического планирования в России (оценка проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании») / Н.Д. Матрусов // Управление развитием крупномасштабных систем MLSD'2010 (материалы четвертой международной конференции). М.: Изд-во Института проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, 2010. С. 307–310.

361. Митягин С.Д. Экономика биосферы и градостроительство / С.Д. Митягин // Биосфера. – 2011. – т. 3. – № 2. – С. 264-274.

362. Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я. Войска НКВД СССР в решениях и материалах Государственного Комитета Оборона / Р.С.Мулукаев, А.Я. Малыгин // Труды Академии управления МВД России. – 2022. – № 1 (61). – С. 159-166.

363. Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я. Оборонно-производственная деятельность ГУЛАГ НКВД СССР в 1941-1945 гг. в материалах Государственного Комитета Оборона / Р.С.Мулукаев, А.Я. Малыгин // Вопросы истории. – 2021. – № 5-2. – С. 243-253.

364. Мушинский М.А. Стратегия, концепция, доктрина в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом / М.А. Мушинский // Юридическая техника. – 2005. – № 9. – С. 491-492.

365. Нарышева Н.Г. Юридическое значение документов территориального планирования / Н.Г.Нарышева // Экологическое право. – 2017. – № 5. – С. 7-12.

366. Некрасов В.Л. Должность председателя Госплана СССР в системе высшего политического руководства (1955–1964 гг.) / В.Л. Некрасов // Гуманитарные науки в Сибири. – 2012. – № 4. – С. 66–70.

367. Некрасов В.Л. Реформа Госплана СССР 1955 г.: Разработка новой модели планирования экономики / В.Л. Некрасов // Вестник Томского государственного университета. – 2013. – № 368. – С. 99-103.

368. Новицкая В.В., Стулова, Д.В. Зоны с особыми условиями использования территории: внесение сведений в Единый государственный реестр недвижимости / В.В. Новицкая, Д.В. Стулова // Наука через призму времени. – 2019. – № 11 (32). – С. 57-60.

369. Пашенцев Д.А. Проблемы в праве в эпоху цифровизации. Пробелы в праве в условиях цифровизации: сборник научных трудов / Д.Р. Алимова, С.А. Афанасьева, Л.Т. Бакулина и др.; под общ. ред. Д.А. Пашенцева, М.В. Залоило. М.: Инфотропик Медиа, 2022. – 472 с. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. [Электронный ресурс].

370. Пашенцев Д.А., Ситдикова Л.Б. Правовые средства реализации национальных целей Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) / Д.А. Пашенцев, Л.Б. Ситдикова // Российская юстиция. – 2019. – № 8. – С. 2 - 4.

371. Пивоварчик С.А. Гарнизон Гродненского укрепрайона накануне и в начале Великой Отечественной войны / С.А. Пивоварчик // Вопросы истории фортификации. – 2013. – № 4. – С. 117-134.

372. Пиголкин А.С. Формы реализации норм общенародного права / А.С. Пиголкин // Советское государство и право. – 1963. – № 6 – 159 с.

373. Попков А.В. Применение нейронных сетей и искусственного интеллекта для целей территориального планирования / Попков А.В. // Ученые записки: электронный научный журнал. – 2013. – № 4(28). – 285 с.

374. Потёмкин И.А. Войска НКВД СССР, истребительные батальоны органов УНКВД и милиции в обороне Воронежа в 1942-январе 1943 г. / И.А. Потёмкин // Вопросы истории. – 2023. – № 11-2. – С. 74-83.

375. Потёмкин И.А., Климов А.Ю. Организация органов управления войск НКВД СССР по охране железных дорог во время Великой Отечественной войны (1941-1942 гг.) // Вопросы истории. – 2022. – № 11-2. – С. 38-45.

376. Потёмкин И.А., Колпаков П.А. Действия частей войск НКВД по обороне железнодорожной инфраструктуры в года Великой Отечественной войны / И.А. Потёмкин, П.А. Колпаков // Вопросы истории. – 2023. – № 4-1. – С. 24-37.

377. Родин А.В. Теоретико-правовые и гражданско-правовые сентенции о месте и роли территориального планирования в Российской Федерации (на примере войск национальной гвардии Российской Федерации) / С.А. Олейник, А.В. Родин // Журнал Вестник Российского нового университета. Серия «Человек и общество». – 2021. – № 1. – С. 175-181.

378. Родин А.В. О некоторых средствах правового регулирования территориального планирования объектов обороны и обеспечения безопасности в СССР / А.В. Родин // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2023. – № 33 (3). – С. 542-546

379. Родин А.В. О некоторых теоретических и практических аспектах правового регулирования территориального планирования военных объектов, находящихся в ведении войск национальной гвардии Российской Федерации / Д.А. Никонов, А.В. Родин // Вестник Российской правовой академии. – 2022. – № 4. – С. 101-108.

380. Родин А.В. Организация территориальных воинских частей как средство правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности / А.В. Родин // Право и государство: теория и практика. – 2023. – № 5 (221). – С. 92-93.

381. Родин А.В. Отдельные вопросы организационно-правового регулирования территориального планирования (аспекты отражения государственных объектов Росгвардии на схемах террпланирования) / С.А. Олейник, А.В. Родин // научный журнал «Военно-правовые и гуманитарные науки Сибири». Новосибирский военный институт им. И.К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации. – 2021. – № 3 (9). – С. 111-113.

382. Родин А.В. Отдельные вопросы теоретико-правовое регулирование управления земельными ресурсами посредством территориального планирования объектов обороны и безопасности (на примере войск национальной гвардии Российской Федерации) / А.В. Родин // Сборник научных статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции «Социально-экономические и правовые меры борьбы с преступлениями и иными правонарушениями». – 2022. – С. 426-429.

383. Родин А.В. Отдельные особенности методологии исследования территориального планирования объектов обороны и безопасности / А.В. Родин // В сборнике: Актуальные вопросы развития государственности и публичного права. Материалы IX международной научно-практической конференции. В 2-х томах. Редколлегия: Д.В. Рыбин (пред.), Е.В. Трофимов (отв. ред.) [и др.]. Санкт-Петербург, 2023. С. 103-108.

384. Родин А.В. Отдельные проблемы правового регулирования территориального планирования военных объектов (на примере войск национальной гвардии Российской Федерации) / А.В. Родин // Материалы II Международной научно-практической конференции. Управление персоналом: реалии настоящего и возможности будущего. – 2023. – С. 434-438.

385. Родин А.В. Правовое регулирование территориального планирования объектов обороны и безопасности арктической зоны как фактор территориальной целостности России / А.В. Родин // В сборнике: Актуальные проблемы обеспечения безопасности личности, общества и государства в современных геополитических условиях. Сборник научных трудов Всероссийского межвузовского круглого стола. Санкт-Петербург, 2024. – С. 171-175.

386. Родин А.В. Теоретико-правовая характеристика объектов обороны и безопасности, отображаемых в документах территориального планирования Российской Федерации, на примере войск национальной гвардии РФ / А.В. Родин // Сборник научных статей по итогам Недели российской науки в Рязанском филиале Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. – 2022. – 819 с.

387. Родин А.В. Теоретико-правовое регулирование земельных отношений при территориальном планировании объектов обороны и безопасности (на примере войск национальной гвардии Российской Федерации) / А.В. Родин // 7-я Международная научно-техническая интернет-конференция «Кадастр недвижимости и мониторинг природных ресурсов». – 2021. – С. 11-15.

388. Родин А.В. Теоретико-правовые вопросы территориального планирования в СССР и отдельные аспекты его совершенствования / А.В. Родин // Вестник Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии. – 2023. – № 3 (24). – С. 5-12.

389. Родин А.В. Территориальное планирование как фактор обеспечения внутренней национальной безопасности России посредством контроля оборота оружия / А.В. Родин // Вестник Санкт-Петербургского института войск национальной гвардии. – 2022. – № 3 (20). – С. 13-20.

390. Родин А.В. Территориальное планирование объектов обороны и безопасности как фактор противодействия терроризму и экстремизму/А.В. Родин // В сборнике: Актуальные вопросы административного

законодательства. Сборник материалов всероссийского круглого стола. – 2023. – С. 68-72.

391. Родин А.В. Формирование национальных воинских частей в 1930-х годах как источник (форма) правового регулирования территориального планирования военных объектов (историко-правовой аспект) / А.В. Родин // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. – 2023. – № 3. – С 168-173.

392. Дерюгин А.А., Родин А.В. Отдельные вопросы территориального планирования объектов обороны и безопасности в СССР в 1920-1930 годах XX века: опыт организационно-правового регулирования / А.А. Дерюгин, А.В. Родин // Вестник Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии. – 2023. – № 1 (22). – С. 12-18.

393. Родин А.В., Дерюгин А.А. Развитие территориального планирования СССР в интересах обеспечения внутренней безопасности государства / А.В. Родин, А.А. Дерюгин // Материалы XIX международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР)» [электронный ресурс]. – 2022. – С. 801-811.

394. Родин А.В., Лысенков С.Г. О некоторых средствах правового регулирования территориального планирования объектов обороны и обеспечения безопасности в СССР / А.В. Родин, С.Г. Лысенков // Вестник Воронежского государственного университета. – 2023. – № 4 (55). – С. 34-39.

395. Родин А.В. Теоретико-правовая характеристика территориального планирования / С.Г. Лысенков, А.В. Родин, С.А. Олейник // Вестник Академии права и управления. – 2022. – № 3.1 (69). – С. 33-41.

396. Рожнов С.Н. Правовое обеспечение территориального планирования населенных пунктов в СССР в 1920-1930 годах / С.Н. Рожнов // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2025. – Том 35 № 3. – С. 514-519.

397. Рожнов С.Н. Отельные организационно-правовые вопросы территориального планирования объектов государственного значения в социалистических странах / С.Н. Рожнов // Вестник Военной академии войск национальной гвардии. – 2024. – № 4 (29). – С. 59-67.

398. Рожнов С.Н. О некоторых вопросах правового регулирования территориального планирования объектов федерального значения / С.Н. Рожнов // Евразийский юридический журнал. – 2025. – № 5.

399. Романец Е.А. Приоритеты государственной цифровой политики в здравоохранении в контексте документов стратегического планирования в Российской Федерации / Е.А. Романец // Теория государства и права. – 2024. – № 3–2 (40). – С.147-166.

400. Рыжова Ю.В. Формирование правовых основ обеспечения государственной безопасности в Российской империи в конце XIX-начале XX в. / Ю.В. Рыжова // Труды Академии управления МВД России. – 2023. – № 3 (67). – С. 68-92.

401. Савельева С.Б., Савельев А.Н. Сущность стратегического планирования развития региональных хозяйственных систем / С.Б. Савельева, А.Н. Савельев // Вестник МГТУ. – Т. 11. – № 2. – 2008. – С 297-300.

402. Савенков А.Н. Арктика: правовое обеспечение устойчивого развития и сотрудничества / А.Н. Савенков // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2018. Т. 13. – № 1. – С. 22-42.

403. Савенков А.Н. Глобальный кризис современности как предмет философии права / А.Н. Савенков // Государство и право. –2022. – № 2. – С. 103-117.

404. Симачкова Н.Н., Зарубина Е.В., Журавлева Л.А., Фатеева Н.Б., Петрова Л.Н. К проблеме перевода земель и земельных участков из одной категории в другую/ Н.Н. Симачкова, Е.В. Зарубина, Л.А. Журавлева, Н.Б. Фатеева, Л.Н. Петрова // Московский экономический журнал. – 2020. – № 2. – С. 21-26.

405. Смирнов О.О. Албука стратегического планирования: концептуальные основы разработки генеральной схемы размещения и развития производительных сил СССР и Стратегии пространственного развития Российской Федерации / О.О. Смирнов // Путь науки. – 2014. – № 7 (7). – С. 50-53.

406. Степашин С.В. Безопасность человека и общества (политико-правовые вопросы) / С.В. Степашин // СПб.: Санкт-Петербургский институт МВД России, 1994. – С. 240.

407. Тихонов К.В., Калининченко А.О., Калининченко Е.О., Судиловский Е.В. Правовое регулирование отношений связанных с установлением зон с особыми условиями территории и определением границ таких зон / К.В. Тихонов, А.О. Калининченко, Е.О. Калининченко, Е.В. Судиловский // Экономика и экология территориальных образований. – 2020. – Т. 4. – № 1. – С. 77-84.

408. Токарев Территориальное планирование в новых условиях / Токарев // Плановое хозяйство. – Москва: Госпланиздат, 1966. – № 5. – 95 с.

409. Толстой Ю.К. К учению о праве собственности / Ю.К. Толстой // Санкт-Петербургский государственный университет, 1992. – № 1. – С. 15-24.

410. Усейкин А.К. Собственность и право собственности / А.К. Усейкин // Человек: преступление и наказание. – 2013. – № 2 (81). – С. 85-88.

411. Федорченко А.А. Концептуальное право: источник стратегического правового регулирования / А.А. Федорченко // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2016. – № 3. – С. 37-43.

412. Фролова Е.А. Методология науки в философии права русских неокантианцев / Е.А. Фролова // Государство и право. – 2016. – № 7. – С. 20-30.

413. Фролова Е.А. Уровни познания права: вопросы методологии / Е.А. Фролова // Правосудие. – 2023. Т. 5. – № 3. – С. 33-46.

414. Хабибулин А.Г. Развитие идеи государственного принуждения от О.Э. Лейста к современности // Ценность права (к 100-летию со дня рождения О.Э. Лейста): монография / отв. ред. Е.А. Фролова. – М.: Проспект, 2025. – С. 81-85.

415. Хабибулин А.Г. Теоретико-методологические проблемы законотворчества в условиях глобализации / А.Г. Хабибулин // Журнал российского права. – 2006. – № 9 (117). – С. 40-45.

416. Хабибулин А.Г., Чернобель Г.Т. Интересы государства и его охранно-защитная функция / А.Г. Хабибулин, Г.Т. Чернобель // Журнал российского права. – 2008. – № 5. – С. 18.-27.

417. Харькова К.С., Левичев А.Н. Конкретизация сущности территориального планирования в городских округах / К.С. Харькова, А.Н. Левичев // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2019. – № 12-2 (39). – С. 180-184.

418. Хронова И.А. К вопросу становления и организации социалистических соревнований и ударничества в колхозах юга России в 1930-х гг. (часть 1) / И.А. Хронова // Общество: философия, история, культура. – 2023. – № 12 (116). – С. 263-269.

419. Яковлев А.Ю. Механизм управления недвижимым имуществом Министерства обороны Российской Федерации / А.Ю. Яковлев // Вестник государственного университета управления. – 2019. – № 1. – С. 34-39.

420. Янгол Н.Г. Органы внутренних дел Ленинграда в годы Великой Отечественной войны: (Историко-правовой аспект) / Н.Г. Янгол // Спб.: С. - Петерб. гос. ун-т аэрокосм. Приборостроения: С. - Петерб. ун-т МВД России, 1998. – С. 17.

421. Benisch. R. Ostwald. B. Grundsätze, Ziele und Aufgaben der Territorialplanung im sozialistischen Planungssystem der DDR / R. Benisch, B. Ostwald // Wirtschaftswissenschaft. – 1970. – № 12. – S. 1853-1858.

**Диссертации и авторефераты диссертаций**

422. Абузярова Д.Ф. Правовой режим земель автомобильного транспорта в Российской Федерации автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Абузярова Дина Фатиховна. Москва., 2011. – 26 с.

423. Антошин А.М. Военная реформа 1924-1928 годы: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.00 / Антошин Александр Михайлович. Москва, 1949. – 330 с.

424. Бабич М.Е. Эколого-правовой режим курортов федерального значения: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Бабич Марины Евгеньевны. Москва, 2020. – 241 с.

425. Балин М.В. Гражданско-правовые основания принудительного прекращения права собственности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Балин Максим Викторович. Краснодар, 2011. – 25 с.

426. Бедова Е.С. Правовой режим земель населенных пунктов: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Бедова Евгения Сергеевна. - Москва, 2012. – 28 с.

427. Бутаева Е.М. Административно-правовая организация механизма управления в сфере градостроительства: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Бутаевой Елены Михайловны. Хабаровск, 2010. – 220 с.

428. Генсиоровский Ю.В. Экзогенные геологические процессы и их влияние на территориальное планирование городов: на примере о. Сахалин: автореф. дисс. ... канд. геолого-минералогических наук: 25.00.08 / Генсиоровский Юрий Витальевич. Иркутск, 2011. – 19 с.

429. Гордиенко И.И. Правовое регулирование предоставления земельных участков: специальность: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Гордиенко Ирины Игоревны. Москва, 2010. – 208 с.

430. Гордиенко И.И. Правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Гордиенко Ирина Игоревна. Москва, 2010. – 25 с.

431. Гречко В.В. Правовое регулирование предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности: специальность: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Гречко Владислава Владимировича. Москва, 2012. – 229 с.

432. Долотова Д.В. Техника и технология правовых актов: на примере правовых актов, издаваемых в уголовно-исполнительной системе: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Долотова Дарья Валерьевна Владимир, 2012. – 26 с.

433. Едельсков А.Е. Территориальное планирование и оптимизация сетей связи и вещания с использованием геоинформационных технологий по фактору электромагнитной безопасности: автореф. дисс. ... кандидата технических наук: 05.12.13 / Едельсков Алексей Евгеньевич. Казань, 2009. – 16 с.

434. Жилкин С.Ф. Совершенствование стратегического планирования развития города: автореф. дисс. ... док. эконом. наук: 08.00.05 / Жилкин Сергей Федорович. Москва, 2007. – 45 с.

435. Каплунов В.Е. Право землепользования колхозов и его охрана: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.00 / Каплунов Василий Ефимович. Ленинград, 1968. – 348 с.

436. Караковский В.В. Гидрогеоэкологическое обоснование схем территориального планирования на примере Красногорского района Московской области: автореф. дис. ... кандидата геолого-минералогических наук: 25.00.36 / Караковский Владимир Владимирович. Москва, 2017. – 30 с.

437. Киевская Е.С. Территориальное планирование и землеустройств стран Европы: автореф. дисс. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 / Киевская Елена Сергеевна. Москва, 2006. – 28 с.

438. Кийко А.Ю. Частноправовые и публичные начала в гражданско-правовом регулировании государственного имущества в хозяйственном

обороте России: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Кийко Андрей Юрьевич. Волгоград, 2004. – 201 с.

439. Ковыршин Е.В. Войска НКВД СССР: эволюция структуры и практика использования (1934-1947 гг.): дисс. ... канд. истор. наук: 07.00.02 / Ковыршин Евгений Викторович. Воронеж, 2011. – 217 с.

440. Кондакова. Т.Ю. Комплексный социально-экономико-географический анализ сельской местности для целей территориального планирования на примере депрессивных районов Ярославской области: автореф. дисс. ... канд. географ. наук: 25.00.24 / Кондакова Татьяна Юрьевна. Воронеж, 2013. – 24 с.

441. Лебедев Д.Г. Правовое регулирование территориального планирования использования земель городов в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Лебедев Денис Георгиевич. Москва, 2007. – 29 с.

442. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве (теоретико-информационный аспект): дисс. ... док. юрид. наук: 12.00.01 / Малько Александр Васильевич. Саратов, 1995. – 326 с.

443. Мамяшева Д.Р. Акты стратегического планирования: теоретико-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук: 5.1.1 / Мамяшева Диана Рафисовна. Москва, 2023. – 207 с.

444. Матузов Н.И. Теоретические проблемы субъективного права: специальность: дисс. ... док. юрид. наук: 12.00.01 / Матузов Николай Игнатьевич. Харьков, 1973. – 403 с.

445. Миллер В.В. Землеустройство в системе управления сельскими территориями Федеративной Республики Германии: специальность: автореф. дисс. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 / Миллер Вячеслава Викторович. Москва, 2010. – 26 с.

446. Минаева А.А. Земельный участок как объект земельных правоотношений: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Минаева Анна Александровна. Москва, 2007. – 26 с.

447. Мутигуллин А.В. Государственно-правовое регулирование деятельности войск и органов НКВД-МВД по борьбе фашистско-националистическим подпольем на Украине, в Прибалтике и Белоруссии (1944-1955 гг.): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 5.1.1 /Мутигуллин Александр Владимирович. – Санкт-Петербург, 2025. – 22 с.

448. Примакина В.А. Совершенствование территориального планирования промышленного сектора экономики региона: автореф. дисс. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 / Примакина Вера Алексеевна. Ижевск. 2009. – 26 с.

449. Савельева Е.А. Правовое регулирование зонирования территорий: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Савельева Евгения Александровна. Москва, 2015. – 26 с.

450. Савенков А.Н. Актуальные проблемы конституционной законности в Вооруженных Силах Российской Федерации и роль с. прокуратуры в их решении: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Савенков Александр Николаевич. Москва, 2002. – 44 с.

451. Сальников В.П. Правовая культура и поведение советских граждан: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сальников Виктор Петрович. – Ленинград, 1980. – 202 с.

452. Тегенцев С.А. Совершенствование муниципально-правового регулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Тегенцева Семена Александрович. Тюмень, 2011. – 224 с.

453. Травников О.Ю. Развитие взаимосвязи сельскохозяйственного машиностроения и сельскохозяйственного производства в территориальном планировании: автореф. дисс. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 / Травников Олег Юрьевич. Ижевск, 2011. – 23 с.

454. Уварова Е.Л. Адаптивные технологии зонирования территории как инструмент сохранения производительного потенциала земель: автореф.

дисс. ... канд. техн. наук: 25.00.26 / Уварова Екатерина Леонидовна. Москва, 2020. – 24 с.

455. Хомяков И.Д. Организационно-правовые основы участия внутренних войск МВД СССР в охране общественного порядка во второй половине XX в. (историко-правовой аспект): дисс... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Хомякова Ивана Дмитриевич. СПб., 2013. – 204 с.

456. Эль-Бейни Рамзи Наиз. Деятельность государственных и военных органов СССР по созданию и развитию национальных воинских формирований (1923-1939 гг.): дисс... канд. истор. наук: 07.00.02 / Эль-Бейни Рамзи Наиз. Москва, 2012. – 174 с.



### **Приказы Росгвардии об утверждении округов войск национальной гвардии Российской Федерации**

Приказ Росгвардии от 2 декабря 2017 г. № 513 «О некоторых вопросах федерального государственного казенного учреждения «Управление Южного округа войск национальной гвардии Российской Федерации».

Приказ Росгвардии от 10 июля 2017 г. № 214 «О некоторых вопросах федерального государственного казенного учреждения «Управление Восточного округа войск национальной гвардии Российской Федерации».

Приказ Росгвардии от 10 июля 2017 г. № 213 «О некоторых вопросах федерального государственного казенного учреждения «Управление Сибирского округа войск национальной гвардии Российской Федерации».

Приказ Росгвардии от 10 июля 2017 г. № 212 «О некоторых вопросах федерального государственного казенного учреждения «Управление Уральского округа войск национальной гвардии Российской Федерации».

Приказ Росгвардии от 10 июля 2017 г. № 211 «О некоторых вопросах федерального государственного казенного учреждения «Управление Приволжского округа войск национальной гвардии Российской Федерации».

Приказ Росгвардии от 2 декабря 2017 г. № 514 «Вопросы федерального государственного казенного учреждения «Управление Северо-Кавказского округа войск национальной гвардии Российской Федерации».

Приказ Росгвардии от 10 июля 2017 г. № 209 «О некоторых вопросах федерального государственного казенного учреждения «Управление Северо-Западного ордена Красной Звезды округа войск национальной гвардии Российской Федерации».

Приказ Росгвардии 10 июля 2017 г. № 208 «О некоторых вопросах федерального государственного казенного учреждения «Управление Центрального Оршанско-Хинганского Краснознаменного округа войск национальной гвардии Российской Федерации».

### **Критерии и факторы, оказывающие влияние на размещение объектов обороны и безопасности страны**

Удаленность от потенциальных очагов угроз, нестабильности, а также размещения на направлениях, где имеются наиболее важные оперативные задачи.

Благоприятное географическое расположение и наличие поблизости линий коммуникаций и узлов основных видов транспорта (в целях быстрой переброски подразделений войск на любое из направлений).

Близкое расстояние от населенных пунктов для использования мобилизационного ресурса.

Экономическое предпочтение размещения в районах, в которых затраты по содержанию войск по ряду объективных факторов ниже, чем в других районах, а также в местах, где имеются необходимые объекты инфраструктуры, обладающие основными фондами с низкой степенью износа.

Социальная целесообразность (строительство объектов в населенных пунктах, где имеется возможность трудоустройства членов семей военнослужащих, а также лиц, имеющих специальные звания полиции, решения иных социальных проблем с помощью муниципальных органов власти).

Представляется, кроме того, целесообразным при выборе мест размещения объектов обороны и безопасности проводить анализ:

а) сведений о существующем состоянии и прогнозируемом изменении окружающей природной среды:

– характеристика района размещения объекта, включающая рельеф, климат, состояние атмосферы, почвы, поверхностных вод, суши, сведения о геологическом и гидрогеологическом строении участка;

– наличие возможных опасных природных явлений: зон паводковых затоплений, землетрясений (уровень сейсмичности); наличие объектов, загрязняющих природную среду по данным инвентаризации источников выбросов (сбросов), полигонов захоронения вредных веществ; наличие экологических проблем в районе размещения объекта; особо охраняемых природных территорий; данные мониторинга источников антропогенного воздействия на окружающую среду, а также наземной флоры и фауны;

б) картографических материалов района размещения проектируемого объекта с указанием существующих промышленных объектов, подземных сооружений, строений, инженерных строений и коммуникаций, состава земельных угодий и почвенной характеристики участка строительства, сведений о наличии растений и животных, в том числе занесенных в Красную книгу, качественной характеристики почв, условий по рекультивации, землепользованию малопродуктивных угодий, площади имеющихся лесных массивов и их ценности;

в) сведений о наличии потенциально опасных объектов, зон затопления при разрушении гидротехнических сооружений, зон ограничения хозяйственной деятельности вблизи объектов атомной (ядерной) энергетики, других категорированных по гражданской обороне объектов и иных факторов, влияющих на объем мероприятий по защите территорий и населения, а также по предупреждению возможности возникновения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;

г) характеристик железнодорожных путей и станций в районе намечаемого строительства или реконструкции, интенсивности движения и возможности присоединения подъездных путей объекта к железнодорожным путям общего пользования, условий присоединения новых железнодорожных путей объекта с обозначением места присоединения;

д) характеристик автомобильных дорог в районе размещения объекта, интенсивности движения, основных направлений движения, типов покрытия дорог, целесообразного места присоединения подъездной автодороги к

общей сети автомобильных дорог региона, технических условий присоединения объекта к дорожной сети региона;

е) наличия нахождения объектов воздушного транспорта, их особенностей, зон ограничения и запрета строительства в районе размещения объекта;

ж) сведений, характеризующих тип, мощность, протяженность сетей связи, количество каналов связи в районе намеченного строительства объекта, условия и места присоединения их к общегосударственным сетям связи;

з) сведений о наличии (отсутствии) полезных ископаемых, их характеристики и промышленной ценности, условий строительства на участках залегания полезных ископаемых, сведений о подземных водах, об утвержденных запасах подземных вод (по эксплуатационным горизонтам), характеристики основных источников загрязнения подземных вод, гидрогеологического прогноза состояния подземных вод;

и) информации о сельскохозяйственных предприятий;

к) наличия и возможности использования источников и условий водоснабжения для водопотребления и водоотведения, качественной характеристики вод и пригодности их для водопотребления, установленного режима в водоохраных и прибрежных полосах, данных о гидрогеологических условиях водоемов;

л) характеристик состояния лесного фонда, условий, регламентирующих охрану лесных ресурсов.