

С.А. Олейник, А.В. Родин

---

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ  
СЕНТЕНЦИИ О МЕСТЕ И РОЛИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО  
ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(НА ПРИМЕРЕ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

---

Рассматривается влияние организационно-правовых и гражданско-правовых аспектов на территориальное планирование строительства и безопасного функционирования инфраструктурных объектов органов государственной власти (на примере объектов войск национальной гвардии Российской Федерации). Выявлено, что правоприменение в процессе реализации мероприятий территориального планирования на современном этапе развития государства является одним из приоритетных направлений деятельности государственных органов и фактором развития и строительства федеральных органов исполнительной власти.

*Ключевые слова:* стратегическое планирование, территориальное планирование, военные объекты, право, градостроительное законодательство.

S.A. Oleynik, A.V. Rodin

---

THEORETICAL AND CIVIL SENTENCES ABOUT THE PLACE AND ROLE  
OF TERRITORIAL PLANNING IN THE RUSSIAN FEDERATION  
(ON THE EXAMPLE OF THE NATIONAL GUARD TROOPS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION)

---

The article considers the influence of organizational and civil aspects on territorial planning of construction and safe functioning of infrastructure facilities of state authorities (on the example of objects of the national guard of the Russian Federation). Law enforcement in the process of implementing territorial planning measures at the present stage of state development is one of the priority areas of state bodies' activities and a factor that has a significant impact on the development and construction of Federal Executive bodies.

*Keywords:* strategic planning, territorial planning, military facilities, law, urban planning legislation.

Исследованию теоретических вопросов роли и значения территориального планирования в Российской Федерации посвящены работы ряда отечественных исследователей [2, 6, 10].

Актуальность исследования представленной в данной работе области имеет несколько иной предмет применения и обуславливается необходимостью анализа

правоприменения норм градостроительного законодательства в области территориального планирования (на примере войск национальной гвардии Российской Федерации).

Отдельно мы рассмотрим ограничения, нормативно накладываемые в процессе реализации процедуры строительства в случае отсутствия (по различным причинам)

военных объектов в схеме территориального планирования Российской Федерации в области обороны и безопасности государства (далее – Схема обороны и безопасности).

Как верно указывают отечественные исследователи [9], длительное время территориальное планирование фактически рассматривалось как второстепенный элемент градостроительной деятельности, и хотя с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» [11] были внесены определенные дополнения (в соответствии со ст. 4740) в Градостроительный кодекс Российской Федерации, реализация деятельности в этом направлении продолжает оставаться довольно актуальной [14].

В частности, установленными изменениями определено, что подготовка документов территориального планирования должна осуществляться на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, международных программ.

Иными словами, территориальное планирование с принятием указанного закона стало уже обязательной деятельностью для всех публично-правовых субъектов, осуществляющих размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения и объектов местного значения.

Для Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – Росгвардия) актуальность нормативно-правового закрепления участия в территориальном планировании возникла с момента ее формирования в 2016 г.

Статья 3242 указа Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Рос-

сийской Федерации» [3] определяет правопреемственность Росгвардии от МВД России в отношении передаваемых ей воинских частей и организаций внутренних войск МВД России.

Следует отметить, что ст. 3850 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [13] закрепляет принцип, согласно которому стратегическое планирование должно предшествовать территориальному планированию.

К задачам стратегического планирования относится определение общих целей, направлений развития определенной территории, органов власти, муниципальных образований и всей экономики страны в целом.

Здесь уместно привести замечание отечественного исследователя Т.В. Крамовой [10], которая полагает, что указанные цели должны становиться вектором действия для развития конкретной территории, имеющей индивидуальные особенности.

Также нельзя не согласиться с позицией С.Н. Кабаковой [8], полагающей, что в основе стратегического планирования лежит прогнозирование, которое содержит в себе научное, техническое, экономическое, географическое и социальное прогнозирование.

Таким образом, территориальное планирование неизбежно призвано учитывать очень широкий круг межотраслевых, отраслевых, региональных и местных программ в отношении конкретной территории.

Е.Р. Галева [4] высказывает аналогичное мнение о том, что территориальное планирование выступает в качестве инструмента стабильного и сбалансированного социально-экономического развития государства на основе постепенной трансформации пространственной организации страны.

Олейник С.А., Родин А.В. Теоретико-правовые и гражданско-правовые сентенции...

Структурно территориальное планирование состоит из федерального, субъектового и муниципального, в котором указываются объекты капитального строительства, подлежащие к размещению, причем федеральное территориальное планирование является более приоритетным по отношению к иному.

Проекты территориального планирования подлежат обязательному согласованию с заинтересованными участниками территориального планирования, что позволяет избежать противоречий между документами территориального планирования различных уровней (федерального, субъектового, муниципального), то есть, как указывает ряд наиболее авторитетных исследователей [1], каждый уровень власти утверждает только «свое» и не правомочен утвердить «чужое».

Остановимся подробнее на документах территориального планирования Российской Федерации, а именно на Схеме обороны и безопасности.

Так, в соответствии со ст. 2376 постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 1220» [12] в качестве участника подготовки и согласования проекта схемы обороны и безопасности в отношении объектов, находящихся в ее ведении, определен новый орган государственной власти – Росгвардия.

Следует отметить, что схема обороны и безопасности включает в себя положение о территориальном планировании, которое должно, помимо сведений о видах, предназначении, наименовании, местоположении объектов федерального значения, содержать в себе характеристики зон с особыми условиями территории в случае, если их установление требуется в связи с размещением указанных объектов.

Наряду с этим особого внимания заслуживает необходимость анализа законодательства, которое содержит определенные ограничения в случае отсутствия планируемых к строительству и реконструкции объектов капитального строительства войск национальной гвардии Российской Федерации в схеме обороны и безопасности, а именно:

- в соответствии со ст. 2725 Градостроительного кодекса Российской Федерации государственным органам не допускается принимать решений о предоставлении, резервировании, изъятии земельных участков и их переводе из одной категории в другую, а также не допускается осуществлять подготовку документации по планировке территории для размещения военных объектов [5];

- в соответствии со ст. 1658 Земельного кодекса Российской Федерации не допускается осуществлять для государственных нужд изъятие земельных участков в целях строительства, реконструкции военных объектов [7];

- в соответствии со ст. 44 «Правил принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Российской Федерации, не включенные в федеральные целевые программы» обязательным условием согласования Минэкономразвития России проекта решения о выделении бюджетных инвестиций в военные объекты на их капитальное строительство является их соответствие и наличие в Схеме обороны и безопасности [15].

Указанные ограничения приводят к фактической невозможности строительства военных объектов капитального строительства войск национальной гвардии Российской Федерации.

Таким образом, на основе анализа градостроительного законодательства представ-

ляется очевидным теоретико-прикладное значение территориального планирования для органов государственной власти (в частности, войск национальной гвардии Российской Федерации) и их нормативное правовое закрепление.

Так, реализация территориального планирования, надлежаще оформленная соответствующими правовыми актами, позволит наиболее эффективно осуществлять процедуру определения мест размещения планируемых к строительству военных объектов, что положительно скажется на обеспечении их безопасного функционирования, а также своевременно принимать органам государственной власти и органам местного самоуправления решения о резервировании земель, изъятии земельных участков, переводе земель или земельных участков из одной категории в другую, о подготовке и утверждении документации по планировке территорий, предусматривающей размещение таких объектов.

Кроме того, территориальное планирование оказывает влияние на общее социально-экономическое развитие государства по средствам разработки и согласованию проектов схем территориального планирования и генеральных планов муниципальных образований на предмет

отсутствия противоречий со Схемой обороны страны и безопасности государства.

В качестве примера приведем тот факт, что в период с 2019 г. по настоящее время в Росгвардию на рассмотрение поступило более 1 400 проектов схем территориального планирования и генеральных планов муниципальных образований, что говорит об актуальности территориального планирования в Российской Федерации и необходимости его скорейшего внедрения и актуализации функционирования в Росгвардии.

Таким образом, на современном этапе развития нашему государству (путем применения имеющей определенные недостатки нормативной правовой базы), с одной стороны, приходится решать общие задачи постиндустриального общества (ускоренная урбанизация, технологическая революция), с другой – преодолевать наследие советского периода (морально устаревшие архитектурно-планировочные решения, инженерные системы коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда), что негативно сказывается на общем качестве территориального планирования и носит объективное теоретико-прикладное значение общеправового и гражданско-правового профиля.

### Литература

1. Балдарин А.Е., Кичин Н.В., Трутнев Э.К. Территориальное планирование: о проблемах противоречий между ранее утвержденными и позднее утвержденными документами территориального планирования // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2008. № 7. С. 8–12.
2. Богомолова И.В. Территориальное стратегическое планирование: от ретроспективы к перспективе // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2015. № 4. С. 42–47.
3. Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 (в действ. ред.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 25.
4. Галева Е.Р. Территориальное планирование и зонирование территории // Международный журнал прикладных наук и технологий “Integral”. № 2.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (действ. ред.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 17.

Олейник С.А., Родин А.В. Теоретико-правовые и гражданско-правовые сентенции...

6. *Дадыкина О.В.* Территориальное планирование экономической безопасности региона // *Инновации в промышленности, управлении и образовании: сб. мат. Междунар. науч.-практ. конф. Брянск, 20 апреля 2017 г.* С. 63–67.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (действ. ред.) // *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2020. № 12.
8. *Кабакова С.И.* Стратегическое планирование в Российской Федерации в контексте градостроительного прогнозирования // *Инновации и инвестиции.* 2015. № 3 С. 138–141.
9. *Корнеев И.В., Базавлук В.А., Козина М.В.* Анализ состояния стратегического развития и территориального планирования в Томской области // *Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета.* 2016. № 4. С. 55–66.
10. *Крамова Т.В.* Территориально и стратегическое планирование: основные проблемы и тенденции развития законодательства // *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2013. № 4. С. 40–50.
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 (действ. ред.) // *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2017. № 31. Ч. I.
12. О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 1220: постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2018 г. № 422 (действ. ред.) // *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2018. № 16. Ч. II.
13. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (действ. ред.) // *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2019. № 29. Ч. I.
14. *Олейник С.А., Олейник Е.П., Иванова Н.В.* Историко-правовые особенности становления и развития законодательных основ, регулирующих подрядные отношения при реализации государственных контрактов в Росгвардии на этапе ее формирования // *Военно-правовые и гуманитарные науки Сибири.* 2020. № 2. С. 117–120.
15. Правила принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Российской Федерации, не включенные в федеральные целевые программы: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2008 г. № 324 (действ. ред.) // *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2019. № 1.

### Literatura

1. *Baldarin L.E., Kichin N.V., Trutnev E.K.* Territorial'noe planirovanie: o problemakh protivorechij mezhdru ranee utverzhdennymi i pozdnee utverzhdennymi dokumentami territorial'nogo planirovaniya // *Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federatsii.* 2008. № 7. С. 8–12.
2. *Bogomolova I.V.* Territorial'noe strategicheskoe planirovanie: ot retrospektivy k perspektive // *Menedzhment i biznes-administrirovaniye.* 2015. № 4. С. 42–47.
3. *Voprosy Federal'noj sluzhby vojsk natsional'noj gvardii Rossijskoj Federatsii: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii ot 5 aprelya 2016 g.* № 157 (v dejstv. red.) // *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii.* 2019. № 25.
4. *Galeeva E.R.* Territorial'noe planirovanie i zonirovanie territorii // *Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnykh nauk i tekhnologij "Integral".* № 2.

5. Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federatsii ot 29 dekabrya 2004 g. № 190-FZ (dejstv. red.) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii. 2020. № 17.
6. *Dadykina O.V.* Territorial'noe planirovanie ekonomicheskoy bezopasnosti regiona // Innovatsii v promyshlennosti, upravlenii i obrazovanii: materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. Bryansk, 20 aprelya 2017 g. S. 63–67.
7. Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federatsii ot 25 oktyabrya 2001 g. № 136-FZ (dejstv. red.) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii. 2020. № 12.
8. *Kabakova S.I.* Strategicheskoe planirovanie v Rossijskoj Federatsii v kontekste gradostroitel'nogo prognozirovaniya // Innovatsii i investitsii. 2015. № 3 S. 138–141.
9. *Korneev I.V., Bazavluk V.A., Kozina M.V.* Analiz sostoyaniya strategicheskogo razvitiya i territorial'nogo planirovaniya v Tomskoj oblasti // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo arkhitekturno-stroitel'nogo universiteta. 2016. № 4. S. 55–66.
10. *Kramova T.V.* Territorial'no i strategicheskoe planirovanie: osnovnye problemy i tendentsii razvitiya zakonodatel'stva // Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federatsii. 2013. № 4. S. 40–50.
11. O vnesenii izmenenij v Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federatsii v chasti voprosov territorial'nogo planirovaniya: Federal'nyj zakon ot 20 marta 2011 g. № 41-FZ (dejstv. red.) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii. 2017. № 31. Ch. I.
12. O vnesenii izmeneniya v postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federatsii ot 26 noyabrya 2012 g. № 1220: postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federatsii ot 7 aprelya 2018 g. № 422 (dejstv. red.) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii. 2018. № 16. Ch. II.
13. O strategicheskome planirovanii v Rossijskoj Federatsii: Federal'nyj zakon ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ (dejstv. red.) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii. 2019. № 29. Ch. I.
14. *Olejnik S.A., Olejnik E.P., Ivanova N.V.* Istoriko-pravovye osobennosti stanovleniya i razvitiya zakonodatel'nykh osnov, reguliruyushchikh podryadnye otnosheniya pri realizatsii gosudarstvennykh kontraktov v Rosgvardii na etape ee formirovaniya // Voенно-pravovye i gumanitarnye nauki Sibiri. 2020. № 2. S. 117–120.
15. Pravila prinyatiya resheniya o podgotovke i realizatsii byudzhetykh investitsij v ob'ekty gosudarstvennoj sobstvennosti Rossijskoj Federatsii, ne vkluchennye v federal'nye tselevye programmy: utv. postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federatsii ot 30 aprelya 2008 g. № 324 (dejstv. red.) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii. 2019. № 1.