

О НЕКОТОРЫХ СРЕДСТВАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ОБОРОНЫ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВЕТСКИЙ И СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

А. В. Родин, С. Г. Лысенков

*Санкт-Петербургский военный ордена Г. К. Жукова институт войск
национальной гвардии Российской Федерации*

ON SOME MEANS OF LEGAL REGULATION OF TERRITORIAL PLANNING OF DEFENSE AND SECURITY FACILITIES IN THE SOVIET AND MODERN PERIOD

A. V. Rodin, S. G. Lysenkov

*Saint Petersburg Military Order of G. K. Zhukov Institute
of the National Guard Troops of the Russian Federation*

Аннотация: актуальность изучения правового регулирования средств территориального планирования объектов обороны и обеспечения безопасности в советский и современный период обусловлена необходимостью их исследования и совершенствования с целью применения полученного опыта в условиях современной военно-политической обстановки, в том числе на территориях, присоединенных к Российской Федерации. Предметом исследования являются распорядительные акты органов власти, определяющие порядок размещения объектов обороны и обеспечения безопасности. Цель статьи состоит в установлении средств правового регулирования территориального планирования и их сравнительно-правовом анализе. Исследование проведено с использованием сравнительно-правовой и историко-правовой методологии на основе законодательства советского и современного периода. Сделаны выводы относительно определения отдельных средств правового регулирования территориального планирования военных объектов и необходимости совершенствования действующего законодательства в рассматриваемой сфере. Результаты и выводы статьи могут использоваться для совершенствования действующего законодательства в сфере территориального планирования.

Ключевые слова: территориальное планирование, объекты обороны и безопасности, земельные участки, средства правового регулирования.

Abstract: the relevance of studying the legal regulation of the means of territorial planning of defense and security facilities in the Soviet and modern period is due to the need for their research and improvement in order to apply the experience gained in the conditions of the modern military-political situation, including in the territories annexed to the Russian Federation. The subject of the study is the administrative acts of the authorities that determined the order of placement of objects of defense and security. The purpose of the article is to determine the means of legal regulation of territorial planning and their comparative legal analysis. The study was conducted using comparative legal and historical-legal methodology based on the legislation of the Soviet and modern period. The article draws conclusions regarding the definition of certain means of legal regulation of territorial planning of military facilities and the need to improve the current legislation in this area. The results and conclusions of the article can be used to improve the current legislation in the field of territorial planning.

Key words: territorial planning, defense and security facilities, land plots, means of legal regulation.

Функционирование любого государства, сохранение его территориальной целостности во многом зависит от эффективного развития и размещения объектов обороны и обеспечения безопасности. Для России особую актуальность данная проблема приобретает в связи с включением в ее состав новых территорий.

Правовому анализу территориального планирования объектов обороны и обеспечения безопасности в советском и современном периоде были посвящены работы, в которых сделан вывод о необходимости дальнейшего научного исследования имеющегося опыта, совершенствования современного правового регулирования размещения военных объектов в части установления в отношении них зон, имеющих особый режим использования прилегающей территории¹. При этом, как справедливо указывают Д. В. Пархоменко и Е. А. Предтеченская, территориальное планирование является первичным документом градостроительства, от содержания которого зависит качество подготовки документов функционального зонирования и планировки территорий, что придает его изучению особую значимость².

В современных условиях, когда западные страны стремятся сохранить свою гегемонию, исследования опыта становления, развития, обеспечения внутренней безопасности и территориальной целостности советского государства являются стимулом для развития теоретико-правовой и военно-исторической мысли в этом направлении.

Победоносное завершение Великой Отечественной войны положило начало разработке правовых средств определения мест эффективного и безопасного размещения военных объектов с учетом опыта, полученного в ходе военных

действий. Так, в 1948 г. Министерством вооруженных сил СССР было разработано и утверждено «Основное положение по выбору участков для объектов общевойскового строительства»³ (далее – «Основное положение»), которое явилось важным средством территориального планирования объектов обороны и обеспечения безопасности СССР.

Данный документ был одним из средств правового регулирования территориального планирования военных объектов и явился предшественником акта Правительства Российской Федерации, определяющего порядок работы по подготовке и согласованию мероприятий размещения объектов, осуществляющих функции по обороне страны и обеспечению безопасности государства⁴ (далее – Постановление № 1220).

В соответствии с «Основным положением» основанием для начала работ по выбору участка (участков) служило согласование с Генеральным штабом Вооруженных Сил пунктов дислокации, объемов и мощностей новых, реконструируемых или восстанавливаемых объектов. Земельный участок должен был удовлетворять:

- тактико-техническим и эксплуатационным требованиям размещаемого на участке объекта обороны и обеспечения безопасности;
- рациональному использованию местности, имеющихся сооружений, транспортной доступности, наличию доступа к местным топливным ресурсам, рабочей силе;
- возможности использования минимальных строительных затрат, а также санитарно-гигиенических требований.

По мнению авторов, указанные критерии, содержащиеся в «Основном положении», существенно влияли на качество организации работ по выбору земельных участков и общему территориальному планированию объектов обороны и обеспечения безопасности государства. В период принятия актов Правительства Российской Федерации, направленных на цифровизацию и

¹ См.: Лысенков С. Г., Олейник С. А., Родин А. В. Особенности правового регулирования территориального планирования объектов недвижимости в части установления зон с особыми условиями использования территории (на примере войск национальной гвардии Российской Федерации) // Вестник Академии права и управления. 2021. № 4 (65). С. 47–53; Олейник С. А., Родин А. В. Исторические и организационно-правовые особенности территориального планирования в 1920–1980 годы (на примере войсковых структур общественной безопасности СССР) // Вестник Российского нового университета. 2020. № 1. С. 100–104.

² См.: Пархоменко Д. В., Предтеченская Е. А. Оспаривание документов территориального планирования // Вестник СГУГиТ, 2020. Т. 25, № 2. С. 222–229.

³ См.: Основное положение по выбору участков для объектов общевойскового строительства МВС СССР, утвержденное заместителем начальника тыла ВС СССР от 30 марта 1948 г. 34 с.

⁴ 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 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 8 (ч. II). Ст. 1375.

сокращение сроков рассмотрения документов территориального планирования⁵ существующая редакция Постановления № 1220 не подвергается изменению и не имеет в своем содержании норм, определяющих основные требования в отношении земельных участков, на территории которых планируется разместить объекты обороны и безопасности. Документ определяет лишь административный порядок и последовательность подготовки документа территориального планирования в отношении объектов обороны и обеспечения безопасности, в котором федеральные органы, имеющие указанные объекты, выступают «заказчиками-соисполнителями», Минобороны России – «заказчиком-координатором», а заинтересованные субъекты РФ и органы местного самоуправления – «согласующими».

«Основным положением» устанавливалось, что работа по выбору земельного участка производится комиссиями, назначенными приказами в зависимости от уровня подчинения объектов. Председатель комиссии перед выездом подготавливал:

- приказ о выборе земельного участка с указанием его назначения и сроков выбора района планируемого для строительства объекта;
- тактико-технические требования планируемого объекта;
- геодезические и картографические материалы в отношении назначенного к обследованию района, а также материалы (геологические, гидрогеологические, метеорологические).

⁵ 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 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.10.2022) ; 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 // Собр. законодательства Рос. 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 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 43. Ст. 7429.

Работа комиссии по обследованию земельных участков проводилась в целях установления их принадлежности к намеченным границам, получения в земельных органах решений о возможности их отвода, а при необходимости и оформления акта о передаче недвижимого имущества в пользу военного органа с указанием его характеристик, состояния и стоимости. Составлялся перечень ограничений прав застройки и использования смежных земельных участков с участком, планируемым для размещения объекта обороны и обеспечения безопасности.

Кроме того, при детальном обследовании земельного участка требовалось:

- получить от Государственной санитарной инспекции заключение о санитарном состоянии выбираемого земельного участка;
- установить уровень грунтовых вод и пригодность грунта для строительства;
- получить согласие местных органов власти на присоединение объекта к имеющимся линиям канализации, водопровода, электроснабжения, теплоснабжения;
- определить возможность размещения в существующем жилом фонде военнослужащих и гражданских работников;
- получить заключение соответствующих специалистов, если объект будет строиться в районах, подверженных землетрясениям и оползням.

Указанные в «Основном положении» особенности выбора земельного участка, планируемого для размещения объектов обороны и обеспечения безопасности, содержат признаки правового регулирования, получившие закрепление в современных нормативных правовых актах, регулирующих территориальное планирование в данной области. Заложенные в советский период критерии всестороннего исследования земельных участков очевидно свидетельствуют о качестве и важности проводимой работы, требуют их учета при правовом регулировании территориального планирования в современных условиях.

Дополнительно к выбору земельных участков «Основное положение» осуществляло комплексное регулирование вопросов обеспечения пожарной безопасности складов, находящихся в ведении Народного комиссариата обороны (далее – НКО), пограничной и внутренней охраны Народного комиссариата внутренних дел (далее – НКВД) Союза ССР, имеющих центральное и

окружное назначение. Одновременно с этим регулировались вопросы обеспечения безопасности лиц, которые проживают вблизи таких складов, и предупреждения уничтожения хранящегося на складах имущества. В этих целях предусматривалось, что в местах дислокации складов (артиллерийских, бронетанковых, авиационных, инженерных и технических) необходимо было устанавливать запретные зоны и запретные районы. Перечень таких складов утверждался решением Советом народных комиссаров СССР по представлению НКО и НКВД СССР.

Основным положением предусматривалось, что запретная зона охватывала территорию, примыкающую непосредственно к складу, шириной до 400 метров от внешней его ограды при условии хранения на них огнеопасных, взрывчатых и отравляющих веществ и материалов, а для прочих складов – до 100 метров.

Необходимо обратить внимание, что запретный район в отличие от запретной зоны имел больший радиус, который охватывал территорию, окружающую склад шириной до 5 километров от внешней ограды склада. Конкретная ширина запретной зоны и радиус запретного района, на практике устанавливались в зависимости от местных условий решением командующего войсками военного округа или начальника республиканского, краевого или областного управления пограничной и внутренней охраны НКВД СССР по согласованию с местным органом власти.

Отдельно указывалось, что строительство в пределах запретной зоны зданий и сооружений для нужд самого склада осуществлялось только с учетом утвержденного генерального плана командующим войсками военного округа в отношении окружных складов, начальником Центрального управления НКО СССР в отношении центральных складов, а в отношении складов НКВД СССР – начальником Главного управления пограничной и внутренней охраны НКВД СССР.

Основным положением также устанавливалось, что в запретной зоне не допускается:

- возведение построек и сооружений;
- прокладка инженерных сетей;
- производство земляных работ;
- осушение водоемов и отвод русла рек;
- устройство или уничтожение дорог (переправ);
- разведение открытого огня (костра).

Одновременно с этим в запретном районе не допускалось:

- возведение строительства, угрожающего безопасности склада, производства стрельбы;
- проживание лиц, лишенных определенных прав по судебному приговору и граждан иностранных государств.

Ранее подобные нормы, направленные на эффективное и безопасное территориальное планирование, были закреплены в постановлениях Центрального исполнительного комитета СССР № 91 и Совета народных комиссаров СССР № 445 от 17 марта 1937 г.⁶ и не претерпели существенных изменений до издания постановления Совета министров СССР от 17 февраля 1988 г. № 224⁷, что свидетельствует об их актуальности как средств правового регулирования.

Данным постановлением утверждался порядок установления запретных зон и запретных районов в отношении объектов (арсеналов, баз, складов) Министерства обороны, Комитета государственной безопасности, Министерства внутренних дел СССР, что требовало применения территориального планирования их предполагаемого размещения. В отличие от ранее действующего положения о запретных зонах и запретных районах, новое положение наделяло полномочиями по установлению зон и районов не органы военного управления, а Советы министров союзных и автономных республик, а также исполкомы краевых, областных, Московского, Ленинградского, Киевского городских Советов народных депутатов. Предполагалось, что с инициативой об установлении запретных зон и районов должны были выходить начальники центральных управлений Министерства обороны, Комитета государственной безопасности, Министерства внутренних дел СССР и иные должностные лица в зависимости от подчинен-

⁶ Постановление ЦИК СССР № 91, СНК СССР № 445 от 17 марта 1937 г. «О запретных зонах и запретных районах при складах Народного Комиссариата Обороны Союза ССР и Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР». URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4102.htm (дата обращения: 25.01.2023).

⁷ 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 №9. URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_14605.htm (дата обращения: 25.01.2023).

ности. Новое положение устанавливало оптимальную территорию запретного района не менее 3 километров, в отличие от ранее действовавшей – до 5 километров.

Проведенный анализ порядка установления запретных зон и районов показывает совершенствование правового регулирования размещения военных складов в части наделения органов власти на региональном и местном уровне полномочиями по принятию решений об их установлении и фиксации минимальной границы запретного района, что свидетельствует о желании законодателя учесть максимальный круг интересов при территориальном планировании таких объектов.

В заключение необходимо отметить, что к средствам правового регулирования территориального планирования объектов обороны и обеспечения безопасности в советский период относились указанные в статье документы, требующие дальнейшего изучения в целях совершенствования безопасного и эффективного размещения военных объектов в современных условиях. По мнению авторов, необходимо на нормативно-правовом уровне закрепить обязательное условие определения основных требований в отношении земельных участков, на территории которых планируется разместить объекты обороны и обеспечения безопасности. Закрепление возможно осуществить посредством издания самостоятельного акта либо внесения необходимых изменения в Постановление № 1220.

Библиографический список

Лысенков С. Г., Олейник С. А., Родин А. В. Особенности правового регулирования территориального планирования объектов недвижимости в части установления зон с особыми условиями использования территории (на примере войск национальной гвардии Российской Федерации) // Вестник Академии права и управления. 2021. № 4 (65). С. 47–53.

Олейник С. А., Родин А. В. Исторические и организационно-правовые особенности территориального планирования в 1920–1980 годы (на примере военных структур общественной безопасности СССР) // Вестник Российского нового университета. 2020. № 1. С. 100–104.

Пархоменко Д. В., Предтеченская Е. А. Оспаривание документов территориального планирования // Вестник СГУГиТ. 2020. Т. 25, № 2. С. 222–229.

References

Lysenkov S. G., Oleinik S. A., Rodin A. V. Peculiarities of legal regulation of territorial planning of real estate objects in terms of establishing zones with special conditions for the use of the territory (on the example of the troops of the National Guard of the Russian Federation) // Bulletin of the Academy of Law and Management. 2021. No. 4 (65). P. 47–53.

Oleinik S. A., Rodin A. V. Historical and organizational-legal features of territorial planning in 1920–1980 (on the example of military structures of public security of the USSR) // Bulletin of the Russian New University. 2020. No. 1. P. 100–104.

Parkhomenko D. V., Predtechenskaya E. A. Challenging territorial planning documents // Bulletin of the SSUGiT. 2020. Vol. 25, no. 2. P. 222–229.

Санкт-Петербургский военный ордена Г. К. Жукова институт войск национальной гвардии Российской Федерации

Родин А. В., адъюнкт факультета подготовки кадров высшей квалификации и дополнительно профессионального образования

E-mail: Rodinav1102@gmail.com

Лысенков С. Г., доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права

Поступила в редакцию: 25.10.2022

Saint Petersburg Military Order of G. K. Zhukov Institute of the National Guard Troops of the Russian Federation

Rodin A. V., Adjunct of the Faculty of Training of Highly Qualified Personnel and Additional Professional Education

E-mail: Rodinav1102@gmail.com

Lysenkov S. G., Doctor of Legal Sciences, Candidate of Historical Sciences, Professor of the Theory and History of State and Law Department

Received: 25.10.2022

Для цитирования:

Родин А. В., Лысенков С. Г. О некоторых средствах правового регулирования территориального планирования объектов обороны и обеспечения безопасности в советский и современный период // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 4 (55). С. 34–39. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/4/34-39>.

For citation:

Rodin A. V., Lysenkov S. G. On some means of legal regulation of territorial planning of defense and security facilities in the soviet and modern period // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 4 (55). P. 34–39. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/4/34-39>.