

Сергей Борисович Глушаченко

*Заведующий кафедрой государственного права Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена, доктор юридических наук, профессор
E-mail: qawsed_654321@mail.ru*

Отдельные теоретико-правовые вопросы территориального планирования государственных объектов в СССР

Аннотация. В статье рассматривается особенность методологии территориального планирования государственных объектов советского периода, получившая закрепление и дальнейшую практическую реализацию в правовых актах. Анализ заявленных вопросов имеет в настоящее время существенное значение в условиях проведения специальной военной операции. Предметом статьи является проведение ретроспективного анализа отдельных теоретико-правовых вопросов территориального планирования. Цель работы – определить влияние правового регулирования территориального планирования на развитие страны и обеспечение ее безопасности на примере отдельных процессов, происходивших в советский период. Для достижения поставленной цели использованы общие, общенаучные, частнонаучные и специальные методы исследования, к которым можно отнести описание, моделирование, эксперимент, анализ, синтез, историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический и др. В результате анализа определена необходимость последующего исследования правового опыта регулирования размещения военных и гражданских объектов и его осмысленного применения в нормах современного законодательства.

Ключевые слова: *территориальное планирование, военные и гражданские объекты, правовые акты, государственные объекты, Госплан.*

Sergey Borisovich Glushachenko

*Head of the Department of Public Law of the Russian State Pedagogical University named after A. I. Herzen,
Doctor of Law, Professor*

Some Particular Theoretical and Legal Issues of Territorial Planning of State Objects in the USSR

Annotation. The article examines the peculiarity of the methodology of territorial planning of state objects of the Soviet period, which was consolidated and further practically implemented in legal acts. The analysis of the stated issues is currently of significant importance in the context of a special military operation. The subject of the article is a retrospective analysis of individual theoretical and legal issues of territorial planning. The purpose of the work is to determine the impact of legal regulation of territorial planning on the development of the country and ensuring its security using the example of individual processes that took place during the Soviet period. To achieve the stated goal, general, general scientific, specific scientific and special research methods

© Глушаченко С. Б., 2025

were used, which include description, modeling, experiment, analysis, synthesis, historical and legal, comparative legal, formal legal, etc. As a result of the analysis, the need for a subsequent study of the legal experience of regulating the placement of military and civilian facilities and its meaningful application in the norms of modern legislation was determined.

Keywords: territorial planning, military and civilian facilities, legal acts, state facilities, Gosplan.

После победы Октябрьской революции руководство хозяйством и размещение военных объектов стало одним из основных направлений деятельности социалистического государства. Вопрос о том, как организовать хозяйственное восстановление страны и обеспечить ее безопасность при отсутствии опыта, приобрел первостепенное значение.

В условиях продолжающейся специальной военной операции, как и в особые периоды существования Советского Союза, приобретают особую актуальность теоретико-правовые вопросы территориального планирования как военных, так и гражданских объектов, обеспечивающих их жизнедеятельность на территории новых субъектов Российской Федерации. На заседании Совета Безопасности РФ, проведенном в апреле 2023 г., была отмечена необходимость внесения изменений в правовые акты, регулирующие стратегическое планирование в сфере правопорядка и общественной безопасности страны [1].

Правовое регулирование стратегического планирования осуществляется на основании Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ, в соответствии с которым на федеральном уровне к документам стратегического планирования относится схема территориального планирования Российской Федерации, определяющая места планируемого размещения военных объектов [2].

Актуальность совершенствования правового регулирования территориального планирования обуславливает необходимость анализа исторических основ теоретико-правовых вопросов данного государственного явления. В то же время исследование теоретико-правовых вопросов размещения объектов государственного значения на всех этапах существования Советского Союза является значительным по объему, в связи с чем в работе затронуты только отдельные вопросы данной сферы.

В период борьбы за Советскую власть В. И. Ленин впервые выдвинул идею о необходимости немедленной организации работы по составлению перспективного плана (на 10–15 лет) по восстановлению и развитию страны. Эти ленинские идеи получили свое наивысшее и конкретное воплощение в Государственном плане электрификации России. План был направлен на повышение эффективности производственных сил за счет их электрификации и осуществления их территориального планирования. Такие задачи оказывали непосредственное влияние на территориальное размещение военных объектов, обеспечивающих оборону и внутреннюю безопасность страны.

Для правового регулирования разработки общегосударственного плана в 1921 г. были приняты правовые акты, регламентирующие вопросы Государственной Общеплановой Комиссии созданной при Совете Труда и Обороне [3; 4]. В результате в Госплане было образовано структурное подразделение, осуществляющее методологическое и правовое регулирование территориального планирования в стране (отдел территориального планирования и размещения производственных сил).

Существующие общие тенденции территориального планирования в рассматриваемом периоде оказали влияние и на принцип дислокации военных объектов. В результате, начиная с конца 1922 г., формирование воинских частей в стране осуществлялось по территориальному принципу. Правовое закрепление данного принцип получил в августе 1923 г., когда был издан Декрет ЦИК и СНК СССР об образовании территориальных воинских частей [5]. Как следует из документов, характеризующих вопросы территориального строительства воинских частей, их размещение предполагалось осуществлять с учетом таких факторов, как близость

к штабам; совпадение размещения с административными центрами; приближение воинских частей к переменному составу [6].

Комплексный принцип территориальной организации производственных сил и территориального планирования особенно ярко проявился в период Великой Отечественной войны. Необходимость эвакуации военных заводов из временно оккупированных областей и организации работы на новых местах требовала их размещения в районах, где вся экономическая обстановка способствовала бы лучшему обеспечению сырьем, топливом, квалифицированными кадрами. Иначе говоря, необходимо было, чтобы перемещенные объекты вписывались в хозяйство района, что позволило бы максимально сократить время до возобновления их работы.

Особенность методологии территориального планирования советского государства в основном сводилась к методу экономического районирования страны, разработки схем специализации и комплексного развития хозяйства административно-территориальных единиц, промышленных узлов и центров, генеральных схем развития и размещения производственных сил [7, с. 562]. Вопросы размещения государственных объектов решались в перспективных планах, что обуславливалось сроком строительства таких объектов, а реализовывались в годовых планах. Поэтому планирование размещения объектов имело перспективный характер. Исходя из этого, методология планирования размещения государственных объектов имела свои специфические черты. Подготовка плана начиналась с проведения проектно-изыскательских работ для будущего строительства, обосновывалась в генеральных схемах и получала силу закона в пятилетних планах и текущих планах развития СССР. Такая методология получала свое правовое закрепление и дальнейшую практическую реализацию в правовых актах, к которым можно отнести: Декрет СНК, устанавливавший общий строительный план, за исключением строительства Народным Комиссариатом по Военным Делах объектов оборонительного характера [8]; Декрет ВЦИК и СНК, определивший, что перспективный план народного хозяйства распространяется на всю территорию страны [9]; Резолюцию XV съезда ВКП(б), определившую директивы по подготовке пятилетнего плана развития народного хозяйства [10]; Приказ РВСР, установивший единые штаты для воинских частей, создаваемых по территориальному принципу [11, с. 670].

Перечень приведенных правовых актов не является исчерпывающим и подлежит дополнению в зависимости от продолжения исследования исторических этапов развития Советского Союза. При этом представляется целесообразным исследовать не только совокупность таких актов, но и качество их правового регулирования в отдельности.

Отечественными исследователями уже рассмотрены общие вопросы качества правовых актов. Так, С. В. Поленина отмечает, что правовые акты должны иметь внутреннюю согласованность и взаимодополняемость, учитывать потребности общества и происходящие процессы социального развития, соответствовать вектору развития правовой системы и политических институтов [12, с. 12–14]. Согласно другой точке зрения правовые акты должны отвечать критериям нравственности, свободы воли законодателя и отражать степень развития общества [13].

В целом, авторы рассматривают качество правового регулирования без его соотношения с влиянием на развитие страны и обеспечения ее безопасности. В настоящее время методология территориального планирования, сформированная в советском периоде, получила отражение в современных средствах правового регулирования территориального планирования военных объектов. Так, постановлением Правительства РФ определен порядок территориального планирования военных объектов на территории страны [14], а Градостроительным кодексом РФ закреплен срок актуализации схемы территориального планирования — не реже одного раза в десять лет.

Резюмируя, можно отметить, что в Советском Союзе территориальное планирование государственных объектов осуществлялось в целях электрификации страны,

размещения воинских частей по территориальному принципу, эвакуации военных заводов в период Великой Отечественной войны, реализации общехозяйственных пятилетних планов развития страны. Очевидно, что такие общегосударственные изменения происходили на основе правовых и иных распорядительных актов, от качества которых зависела эффективность территориального планирования государственных объектов. Общее качество правовых актов, регулирующих размещение государственных объектов, и в настоящее время оказывает влияние на развитие страны и обеспечение ее безопасности. При этом отдельные нормы, содержащиеся в правовых актах, являются средством решения поставленных задач [15], в том числе по реализации документов территориального планирования в части изъятия недвижимого имущества и перевода земельных участков из одной категории в другую для размещения объектов государственного значения.

Необходимо дальнейшее исследование вопросов правового регулирования размещения военных и гражданских объектов на основе советского опыта для его осмысленного применения в нормах современного законодательства.

Пристатейный библиографический список

1. Об обеспечении законности, правопорядка и общественной безопасности на территориях новых субъектов Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/council/session/3469/> (дата обращения: 27.09.2024).
2. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 28.06.2014 № 172-ФЗ (в ред. от 13.07.2024 № 177-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 16, ч. 1, ст. 3378.
3. Положение о Государственной Общеплановой Комиссии : декрет Совета Народных Комиссаров от 22.02.1921 № 106. URL: <https://istmat.org/node/45925> (дата обращения: 27.09.2024).
4. О плановых комиссиях : декрет Совета Народных Комиссаров от 17.03.1921 // Собр. узаконений РСФСР. 1921. № 38, ст. 203.
5. Об организации территориальных войсковых частей и проведении военной подготовки трудящихся : декрет ЦИК СССР, СНК СССР от 08.08.1923 // Собр. узаконений РСФСР. 1923. № 92, ст. 915.
6. КПСС о Вооруженных Силах Советского Союза. М., 1981.
7. Костенников В. М. Планирование народного хозяйства СССР. М. : Высшая школа, 1968.
8. Об едином строительном плане Республики : декрет Совета Народных Комиссаров от 28.02.1921 // Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917–1928 годы. 1957.
9. Положение о Государственной Общеплановой Комиссии: декрет ВЦИК и СНК от 08.06.1922 // Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917–1928 годы. 1957.
10. О директивах по составлению пятилетнего плана народного хозяйства : резолюция XV съезда ВКП(б) от 19.12.1927 // Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 1. 1917–1928 годы. 1957.
11. Реформа в Красной армии. Документы и материалы. 1923–1928 гг. : в 2 кн. М., 2006. Кн. 1.
12. Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства. М. : Изд-во ИГиП РАН, 1993.
13. Научно-практические конференции и круглые столы Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (2004-2008 гг.) / сост. М. Я. Булошников, Л. С. Коробова, В. В. Иванникова. М., 2009.
14. 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 РФ от 26.11.2012 № 1220 (в ред. от 18.02.2021 № 209) // Собр. законодательства РФ. 2012, № 49, ст. 6865.

15. Тихомиров Ю. А. Проблемы качества правовых актов // Право и современные государства. 2015. № 3. С. 14–26.

References

1. Ob obespechenii zakonnosti, pravoporjadka i obshhestvennoj bezopasnosti na territorijah novyh sub#ektov Rossijskoj Federacii. [On Ensuring Law and Order, and Public Safety in the Territories of New Subjects of the Russian Federation] URL: <http://www.scrf.gov.ru/council/session/3469/> (access date: 09/27/2024).

2. O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 28.06.2014 № 172-FZ (v red. ot 13.07.2024 № 177-FZ) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2014. № 16, ch. 1, st. 3378. [On Strategic Planning in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation of 06/28/2014 No. 172-FZ (as amended on 07/13/2024 No. 177-FZ) // Collected legislation of the Russian Federation. 2014. No. 16, part 1, art. 3378]

3. Polozhenie o Gosudarstvennoj Obshheplanovoj Komissii : dekret Soveta Narodnyh Komissarov ot 22.02.1921 № 106 [Regulation on the State General Planning Commission: decree of the Council of People's Commissars of 22.02.1921 No. 106] URL: <https://istmat.org/node/45925> (access date: 09/27/2024).

4. O planovyh komissijah: dekret Soveta Narodnyh Komissarov ot 17.03.1921 // Sobr. uzakonenij RSFSR. 1921. № 38, st. 203. [On planning commissions: decree of the Council of People's Commissars of 17.03.1921 // Collected laws of the RSFSR. 1921. No. 38, art. 203]

5. Ob organizacii territorial'nyh vojskovykh chastej i provedenii voennoj podgotovki trudjashhihsja : dekret CIK SSSR, SNK SSSR ot 08.08.1923 // Sobr. uzakonenij RSFSR. 1923. № 92, st. 915. [On the organization of territorial military units and the conduct of military training of workers: decree of the Central Executive Committee of the USSR, Council of People's Commissars of the USSR of 08.08.1923 // Collected laws of the RSFSR. 1923. No. 92, art. 915]

6. KPSS o Vooruzhennyh Silah Sovetskogo Sojuza. [CPSU on the Armed Forces of the Soviet Union] M., 1981.

7. Kostennikov V. M. Planirovanie narodnogo hozjajstva SSSR. [Planning of the national economy of the USSR] M. : Vysshaja shkola [Publishing house], 1968.

8. Ob edinom stroitel'nom plane Respubliki: dekret Soveta Narodnyh Komissarov ot 28.02.1921 // Direktivy KPSS i Sovetskogo pravitel'stva po hozjajstvennym voprosam. T. 1. 1917–1928 gody. 1957. [On the unified construction plan of the Republic: decree of the Council of People's Commissars of 28.02.1921 // Directives of the CPSU and the Soviet government on economic issues. Vol. 1. 1917-1928. 1957.]

9. Polozhenie o Gosudarstvennoj Obshheplanovoj Komissii: dekret VCIK i SNK ot 08.06.1922 // Direktivy KPSS i Sovetskogo pravitel'stva po hozjajstvennym voprosam. T. 1. 1917–1928 gody. 1957. [Regulation on the State General Planning Commission: decree of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of 08.06.1922 // Directives of the CPSU and the Soviet government on economic issues. Vol. 1. 1917–1928. 1957.]

10. O direktivah po sostavleniju pjatiletnego plana narodnogo hozjajstva : rezoljucija XV s'ezda VKP(b) ot 19.12.1927: Direktivy KPSS i Sovetskogo pravitel'stva po hozjajstvennym voprosam. T. 1. 1917–1928 gody. 1957. [On the directives for drawing up a five-year plan for the national economy: resolution of the 15th Congress of the All-Union Communist Party (Bolsheviks) of 19.12.1927: Directives of the CPSU and the Soviet Government on economic issues. Vol. 1. 1917–1928. 1957.]

11. Reforma v Krasnoj armii. Dokumenty i materialy. 1923–1928 gg. : v 2 kn. M., 2006. Kn. 1. [Reform in the Red Army. Documents and materials. 1923–1928: in 2 books]

12. Polenina S. V. Kachestvo zakona i jeffektivnost' zakonodatel'stva. [Quality of law and effectiveness of legislation] M. : Izd-vo IGI P RAN [Publishing house of the Institute of Legislation and Comparative Law of the Russian Academy of Sciences], 1993.

13. Nauchno-prakticheskie konferencii i kruglye stoly Instituta zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii (2004-2008 gg.) [Scientific and practical conferences and round tables of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (2004–2008)] / compound by M. Ja. Buloshnikov, L. S. Korobova, V. V. Ivannikova. M., 2009.

14. O sostave, porjadke podgotovki i soglasovanija proekta shemy territorial'nogo planirovanija Rossijskoj Federacii v oblasti oborony strany i bezopasnosti gosudarstva, a takzhe porjadke vnesenija izmenenij v takuju shemu : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26.11.2012 № 1220 (v red. ot 18.02.2021 № 209) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2012, № 49, st. 6865. [On the composition, procedure for preparing and coordinating the draft territorial planning scheme of the Russian Federation in the field of national defense and state security, as well as the procedure for amending such a scheme: Resolution of the Government of the Russian Federation of 26.11.2012 No. 1220 (as amended on 18.02.2021 No. 209) // Collected legislation of the Russian Federation. 2012, No. 49, art. 6865.]

15. Tihomirov Ju. A. Problemy kachestva pravovyh aktov // Pravo i sovremennye gosudarstva. [Problems of the quality of legal acts // Law and modern states] 2015. No. 3. Pp. 14–26.

Николай Григорьевич Шурухнов

*Ведущий научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России,
профессор кафедры уголовного права и процесса Тульского
института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России),
доктор юридических наук
E-mail: matros49@mail.ru*

Формирование паспортной системы Российской империи: анализ отдельных нормативных правовых актов, обеспечивавших соответствующий режим

Аннотация. *Рассматриваются комплекс законов, административных мероприятий Российской империи по выдаче гражданам документов, удостоверяющих личность, созданию специальных подразделений, а также уполномоченные лица, обеспечивавшие прописку паспортов, учет, контроль населения внутри государства. Цель работы – определить отдельные положения законодательства, актуальные для современной России. Для достижения цели проведен анализ основного профильного законодательства различных исторических периодов Российской империи, а также отдельных нормативных правовых актов, уникальных по своему характеру, ранее специально не входивших в предмет исследований российских ученых. Проведено сравнительно-правовое исследование, применен метод аналогии для сопоставления подходов к решению вопросов паспортизации населения в разные исторические периоды с помощью различных видов документов, удостоверяющих личность, специальными подразделениями полиции. По результатам исследования сделаны выводы о периодах формирования паспортной системы в Российской империи.*

Ключевые слова: *паспорт, контора адресов в столицах, адресная контора, адресная экспедиция, паспортная система, учет и контроль населения.*

63