

Актуальность правового регулирования капитального строительства объектов военной инфраструктуры в начальный период Великой Отечественной войны

Аннотация. В статье предпринята попытка обобщить некоторые аспекты опыта правового регулирования капитального строительства объектов военной инфраструктуры, который был накоплен во время Великой Отечественной войны, особенно в течение ее самого сложного, первого периода, когда инициатива была в руках агрессора, а перед советским государством встал жизненно важный вопрос быстрого перевода экономики, в том числе военно-строительного комплекса, на рельсы функционирования в условиях реальной военной угрозы. Последовательно проводится мысль о непреходящей актуальности данного опыта в текущей ситуации реальной угрозы суверенитету России. С учетом специфики строительства указанных объектов сформулированы предложения о необходимости кодификации норм, регулирующих капитальное строительство объектов военно-оборонной инфраструктуры в Военно-строительном кодексе РФ при единоначалии федерального органа в области обороны — Министерства обороны РФ на всех стадиях капитального строительства данных объектов.

Ключевые слова: реальная угроза суверенитету СССР и РФ, среда эффективного функционирования Вооруженных Сил, капитальные объекты военно-оборонной инфраструктуры, территориальные диспропорции, ГКО СССР, принцип единоначалия, концентрация материальных, финансовых и людских ресурсов, скоростное строительство.

**Олег Геннадьевич
КАЗАНЦЕВ,**
генеральный директор
Главного военно-
строительного управления
№ 14
Министерства обороны
России
vestnik@msal.ru
117556, Россия, г. Москва,
ул. Фруктовая, д. 5А

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.116.4.237-250

Oleg G. KAZANTSEV,

General Director of the Main Military Construction Directorate № 14,
Ministry of Defense of the Russian Federation
vestnik@msal.ru
5A, ul. Fruktovalaya, Moscow, Russia, 117556

Relevance of the legal regulation of military infrastructure capital construction objects during of the initial period of the Great Patriotic war

Abstract. The article attempts to summarize some aspects of the experience of legal regulation of capital construction of military infrastructure facilities, which was accumulated during the Great Patriotic War, especially during its most difficult, first period, when the initiative was in the hands of the

© Казанцев О. Г., 2024

aggressor, and the Soviet state faced the vital issue of rapid economic transition, including military-the construction complex — on the rails of functioning in conditions of a real military threat. The idea of the continuing relevance of this experience in the current situation of a real threat to the sovereignty of Russia is consistently carried out, proposals are formulated on the need, taking into account the specifics of the construction of the above-mentioned facilities, to codify the norms governing the capital construction of military defense infrastructure facilities in the Military Construction Code of the Russian Federation with the unity of command of the federal body in the field of defense — the Ministry of Defense of the Russian Federation at all stages capital construction of these facilities.

Keywords: *actual danger to the sovereignty of the USSR and the Russian Federation, Armed Forces efficient functionality environment, military and defense infrastructure capital construction objects, territorial disparities, State Defense Committee, undivided authority principle, concentration of material, financial and human resources, high-speed construction.*

Государство определяется нами как саморегулирующаяся общественная система, структурно представляющая собой политическую организацию населения на определенной территории на данном этапе развития производительных сил общества и соответствующих им производственных отношений.

Очевидно, что при рассмотрении с точки зрения функциональности целью существования государства является его максимальная устойчивость во времени как системы в фазовом историческом пространстве, и прежде всего — асимптотическая устойчивость к внешним и внутренним раздражителям (вызовам), которые могут вызвать превалирование процессов хаотизации над самоорганизацией, вплоть до критического сбоя системной устойчивости государства и его полного уничтожения как общественной системы.

Также телеологию государства как объекта правомерно рассматривать с точки зрения общей теории надежности, как стремление к сохранению качественных характеристик этого объекта (в которые входят государственная власть, суверенитет, система органов и функций), как максимизацию времени наработки на отказ его органов, с избеганием критических сбоев.

Иными словами, любое государство объективно стремится оставаться жизнеспособным максимально долгий промежуток времени в условиях как объективной ограниченности ресурсов, так и наличия объективных внутренних и внешних вызовов.

Нападение гитлеровской Германии на СССР 22 июня 1941 г. явилось именно таким вызовом системной устойчивости молодого большевистского государства — в условиях реальной военной угрозы было поставлено под вопрос само существование СССР как государства.

Несмотря на то, что в силу объективных причин предметом научного интереса к периоду Великой Отечественной войны советского народа против гитлеровской Германии и ее союзников чаще всего становятся вопросы военного противостояния, мы полагаем, что вопросы экономического противостояния военных

противников и их правовое регулирование имеют не менее важное значение для современной ситуации.

Особое значение здесь имеют правоотношения в сфере капитального строительства объектов военной инфраструктуры и их нормативно-правовое регулирование в условиях реальной угрозы суверенитету СССР, которые имели свой специфический предмет, круг участников и методы регулирования, что, безусловно, требует отдельного рассмотрения с точки зрения современного научного знания.

Такая необходимость носит объективный и очевидный характер, поскольку ни РККА, ни вооруженные силы России в условиях СВО, которая сама по себе генерирует реальную угрозу суверенитету, не могут выполнять свои функции без соответствующей «среды эффективного функционирования», в которой капитальным строительным объектам отводится важнейшая роль.

В самом деле современную армию невозможно представить без аэродромов, командно-наблюдательных пунктов, радиолокационных станций, казарм, складов, полигонов, военных городков, фортификационных сооружений и иных прочно связанных с землей объектов недвижимости, телеологически объединенных в военную инфраструктуру целевым назначением — их предназначением для эффективного функционирования вооруженных сил.

Следует отметить, что к этим объектам относятся и обособленные мощности по производству военной техники, горючего для нее, оружия и боеприпасов — как специализированные изначально, так и конвертированные в процессе конверсии (перевода на военные рельсы) заводы, представляющие собой с точки зрения вещного права прежде всего недвижимые вещи, объекты недвижимости со своими неотъемлемыми принадлежностями или имущественные комплексы.

Указанные выше объекты не появляются и не функционируют произвольно, их появление обусловлено государственной потребностью, которая формализуется сегодня в системе государственного оборонного заказа (ГОЗ), а в рассматриваемый нами период времени осуществлялась в условиях планового социалистического хозяйства — в системе соответствующих органов планирования, путем реализации народными комиссариатами и военными органами своих полномочий при общем единоначальном политическом и экономическом руководстве всеми указанными процессами Государственным комитетом обороны под руководством И. В. Сталина.

Следует отметить, что и в предвоенное время политическим руководством СССР придавалось огромное значение созданию непоколебимого экономического фундамента для отражения любой военной угрозы.

Одним из первых это сделал выдающийся советский полководец и государственный деятель Михаил Васильевич Фрунзе. Он писал: «Дальше, при организации промышленности, при выработке сельскохозяйственных планов, не должно упускаться из виду, что мы живем в боевой обстановке, и поэтому планом должен быть предусмотрен немедленный переход к работе на нужды войны... Следует помнить, что перестраиваться заново в условиях непосредственной борьбы будет очень трудно и, может быть, даже губительно... Отсюда — настоятельная, жгучая и неотложная задача: усилить общую работу по подготовке страны к обороне; организовать страну еще в мирное время так, чтобы она могла быстро, легко и безболезненно перейти на военные рельсы. Путь к этому лежит в усвоении

твердого курса на военизацию еще в мирное время работы всего гражданского аппарата... Особо важная роль в этом отношении падает на наших хозяйственников. Они должны помнить о том, что война вызовет мобилизацию всех экономических ресурсов страны — промышленных, сельскохозяйственных и финансовых, которые должны быть организуемы, координируемы и управляемы такой же стратегией, какая направляет операции чисто боевых сил. Руководители наших трестов и комбинатов, директора наших фабрик и заводов во всей своей мирной деятельности должны исходить из этих перспектив. При каждом новом начинании — хозяйственном, культурном и проч. — следует всегда задаться вопросом: а в каком соответствии результаты этого начинания будут находиться с делом обеспечения обороны страны? Нет ли возможности, без ущерба для мирных потребностей, сделать так, чтобы здесь обеспечивалось и достижение определенных военных задач? <...> Работа должна быть поставлена так, как она ставится в генеральных штабах в отношении чисто боевых элементов войны. Должен быть составлен такой же оперативный план развертывания хозяйства страны во время войны, какой мы разрабатываем для войск. В этом плане должны быть точно учтены и все наши потребности и все наши ресурсы. Должно быть обеспечено правильное и бесперебойное снабжение и фронта и тыла. Нужно... влиять на характер самого производства, исходя из потребностей обороны... надо хорошенько усвоить ту истину, что центр нашего внимания должен быть перенесен на определенную постановку соответствующих областей промышленности. Наши довольствующие управления должны поставить себе неуклонной задачей обеспечение органической взаимной связи со всем промышленным миром страны, равно как и связи с миром научно-техническим... Всякая продуктивная работа мыслима лишь при наличии соответствующей организации, навыков, сноровки и методов... Вот почему нам необходимо так построить хозяйство страны, придать такое направление нашей экономике, как в промышленной области, так и в области сельского хозяйства, чтобы еще в мирное время учитывались нужды обороны. Каждое наше предприятие или союз предприятий в лице трестов должно, организуя свое мирное производство, считаться с соображениями обороны и так строить хозяйство, чтобы можно было легко перейти на обслуживание будущей многомиллионной армии военного времени»¹.

К началу Великой Отечественной войны в этой области были достигнуты значительные успехи. Так, в резолюции XVIII конференции ВКП(б) от 18 февраля 1941 г. «О задачах партийных организаций в области промышленности и транспорта» отмечалось, что «темпы роста продукции оборонных промышленных наркоматов в 1940 г. были значительно выше темпов роста продукции всей промышленности. В результате успехов освоения новой техники и роста оборонной промышленности значительно повысилась техническая оснащенность Красной Армии и Военно-Морского Флота новейшими видами и типами современного вооружения»².

Партийная конференция, однако, выявила, что в области капитального строительства взаимодействие между властными уровнями значительно нарушено:

¹ Фрунзе М. В. Военная доктрина Красной Армии. М. : Родина, 2018. С. 34, 52, 56, 74.

² Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам : сборник документов. М. : Гос. издательство политической литературы, 1957. Т. 2. С. 675.

«Особенно плохо горкомы и обкомы партии занимаются предприятиями и промышленными стройками, подчиненными союзным наркоматам, ошибочно полагая, что за состояние дел на этих предприятиях и стройках отвечают исключительно наркоматы. XVIII Всесоюзная конференция ВКП(б) считает, что горкомы, обкомы, крайкомы, ЦК компартий союзных республик обязаны, наряду с наркоматами, нести ответственность за работу всех промышленных и транспортных предприятий города, области. Именно горкомы, обкомы, крайкомы, ЦК компартий союзных республик имеют возможность непосредственно на месте, наиболее объективно, не считаясь с узковедомственными интересами, разобраться в положении дел на предприятии, определить, в чем кроются недостатки в его работе, и помочь руководящим работникам предприятий и наркоматам устранить их»³.

Необходимо отметить, что партийная конференция сделала крупный шаг вперед, обозначив необходимость укрепления принципа единоначалия как организационной основы для работы промышленности: «Необходимо, далее, решительно укрепить единоначалие на предприятиях и добиться того, чтобы директор предприятия стал на деле полномочным руководителем, целиком отвечающим за состояние предприятия и за порядок на производстве»⁴.

Мы полагаем, что данный подход, выработанный советской управленческой практикой, необходимо распространить и на организационные принципы функционирования оборонно-промышленного комплекса в настоящее время.

Это означает, что ведущая роль в организации всех этапов капитального строительства объектов военной инфраструктуры должна быть отведена Министерству обороны РФ — не только как государственному заказчику непосредственно допроектных, проектных и строительно-монтажных работ, но и как органу, на который возлагается контроль за осуществлением данных работ на всех этапах их проведения в рамках государственного оборонного заказа.

Учитывая безусловную специфику капитального строительства объектов как военной, так и в более широком смысле — оборонной инфраструктуры, существующую коллизию норм градостроительного законодательства и необходимость строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов военной инфраструктуры в условиях СВО, в том числе непосредственно в зоне СВО, логичным шагом, с нашей точки зрения, были бы скорейшая кодификация правовых норм по строительству, капитальному ремонту и реконструкции объектов военной и оборонной инфраструктуры (в том числе в освобожденных от врага районах) и принятие Военно-строительного кодекса РФ.

Несмотря на то, что к началу Великой Отечественной войны экономика СССР уже прошла стадию индустриализации, а РККА была, несомненно, сильнейшей сухопутной армией мира, к 1941 г. продолжали сохраняться некоторые старые и вновь появившиеся диспропорции. Главная из них была обусловлена включением в состав СССР в 1939—1940 гг. республик Прибалтики, Западной Украины и Западной Белоруссии. Это включение, по сути, антисоветски настроенных территорий при крайне малом сроке на их полноценную интеграцию, в том числе снабжение новых границ эффективной военно-оборонной инфраструктурой,

³ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. С. 677.

⁴ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. С. 680.

создавало серьезные риски при внезапном нападении больших масс войск, в том числе концентрированных механизированных групп, и прежде всего танковых групп под командованием Гота и Гудериана.

На этом и строили расчеты авторы плана «Барбаросса», в котором в абз. 1 разд. 1 «Общий замысел» было прямо указано: «Основные силы русских сухопутных войск, находящиеся в западной части России, должны быть уничтожены в смелых операциях посредством глубокого, быстрого выдвижения танковых клиньев. Отступление боеспособных войск противника на широкие просторы русской территории должно быть предотвращено».

Следует принять во внимание и тот факт, что осенью 1939 г., после успеха Польской кампании РККА, были в значительной степени свернуты строительные работы на старой границе СССР, прекратилось оборудование уже построенных дотов, были расформированы последние строительные батальоны, работавшие на Западе СССР. После поражения Франции пришло понимание того, что Пакт о ненападении 1939 г. может быть в любое время нарушен Германией, и с лета 1940 г. начинается новое повышение темпов строительства объектов военно-оборонной инфраструктуры.

В исключительно короткие сроки — практически за один год (с июня 1940 г. по июнь 1941 г.), благодаря мерам чрезвычайного характера, удалось сформировать стройорганизации и части, которые развернули значительный фронт работ на новых границах СССР. Вместе с тем при имеющихся ресурсах объем работ, намеченных к завершению, учитывая временной фактор, был заведомо невыполнимым. Например, из 790 фортификационных сооружений Западного и Киевского военных округов, подлежащих вооружению, в 1940 г. удалось вооружить лишь 225 объектов. К началу войны план оборонительного строительства 1941 г. в денежном выражении был выполнен лишь на 24,4 %⁵.

Все это не позволило к началу военных действий завершить фортификационные работы на новой границе, привести линии укреплений в полностью боеготовое состояние.

Соответственно, при первоначальных ударах по западной территории, которая в значительной мере не была интегрирована в остальную часть СССР и, в дополнение к этому, не была в военно-строительном аспекте готова к началу военных действий, враг закономерно захватил стратегическую инициативу на весь остаток 1941 г., вплоть до своего поражения в Московской битве.

Об остроте и даже катастрофичности ситуации свидетельствует записка И. В. Сталину секретаря ЦК Компартии Белоруссии П. Пономаренко «О некоторых важных вопросах войны», где он указал на крупные недостатки в возведении объектов военно-оборонной инфраструктуры: «Мы производим огромные оборонительные работы. На Днепровском рубеже... на всех рубежах в Белоруссии было занято 2 млн человек. Возведены огромные оборонительные сооружения... но части противника действовали по дорогам. Дороги не перекапывались, чтобы дать возможность двигаться нашим войскам, и вся эта огромная работа сводилась

⁵ Чмырев В. А. Инженерная подготовка западных рубежей СССР накануне Великой Отечественной войны // Экономика СССР в годы Великой Отечественной войны : тезисы докладов. СПб. : ГАСУ, 1997. С. 14—18.

к нулю. Рвы и другие противотанковые препятствия сооружаются без всякого инженерного руководства и предъявления тактико-технических требований»⁶.

В связи с тем, что происходила быстрая утрата жизненно важных для экономики западных районов страны, советскому правительству пришлось максимально быстро поставить на повестку дня экономическую готовность отразить агрессию нацистов.

Мы обращаем особое внимание на то, что и в настоящее время территориальная диспропорция является одной из самых уязвимых мест в обороноспособности Российской Федерации, так как в связи с распадом СССР из 16 тысяч километров ее западных и южных границ 9,5 тысячи километров оказались неоснащенными с точки зрения военно-оборонной инфраструктуры, наиболее подготовленные в оперативном отношении территории с развитой оборонной инфраструктурой остались за пределами страны. Следовательно, в условиях враждебного окружения и приближения НАТО к границам России, до достигаемости конвенциональными вооружениями вероятного противника ее территории, объем строительства приграничных объектов военной инфраструктуры предполагается весьма значительным.

Что касается объекта нашего исследования, то надо отметить, что работа по конверсии экономики СССР велась по нескольким направлениям.

Одно из них — концентрация государством властных, материально-технических, финансовых и людских ресурсов. Строго говоря, никакая конверсия — перевод экономики на военные рельсы, невозможна без такой концентрации, т.е. перераспределения изначально ограниченных ресурсов на наиболее значимые направления. Под «наиболее значимыми направлениями» мы предлагаем понимать не только те, которые связаны непосредственно с реакцией на реальную военную угрозу и ее отражение, но и создание «запаса мощности» на будущее. В этом плане опыт Великой Отечественной войны особенно актуален, так как правильным перераспределением ресурсов был создан не только запас мощности, необходимый для победы над гитлеровской Германией, но и становой хребет оборонно-промышленного комплекса СССР, позволявший уже в послевоенное время выступать надежным гарантом безопасности суверенитета СССР от любых внешних угроз.

Говоря о концентрации властных полномочий, следует отметить прежде всего концентрацию экономической власти в областях, объявленных на военном положении, в руках военных органов. Центральную роль здесь играл Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении», согласно п. 2 которого в местностях, объявленных на военном положении, все функции органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности принадлежат военным советам фронтов, армий, военных округов, а там, где нет военных советов, — высшему командованию войсковых соединений. В современной ситуации на территории СВО и прилегающих к ней территориях, которые могут быть подвергнуты нападению со стороны противника, логично сосредоточить такую власть в руках военных комиссаров, назначаемых Президентом РФ по представлению министра обороны РФ.

⁶ ЦАМО РФ. Ф. 217. Оп. 1265. Д. 938. Л. 215.

Согласно п. 3 Указа в местностях, объявленных на военном положении, военным властям предоставляется право в соответствии с действующими законами и постановлениями правительства привлекать граждан к трудовой повинности для выполнения оборонных работ, охраны путей сообщения, сооружений, средств связи, электростанций, электросетей и других важнейших объектов, для участия в борьбе с пожарами, эпидемиями и стихийными бедствиями, объявлять трудовую и автогужевую повинность для военных надобностей; производить изъятие транспортных средств и иного необходимого для нужд обороны имущества как у государственных, общественных и кооперативных предприятий и организаций, так и у отдельных граждан⁷.

Таким образом, в случае необходимости скорейшего строительства (возведения) фортификационных объектов и иных подобных сооружений, поддержания в должном состоянии объектов военной инфраструктуры наделенные полномочиями власти органы обеспечивались реально эффективными рычагами воздействия на ситуацию, получая доступ к наличным ресурсам, позволяющим эффективно организовать возведение объектов военной и оборонной инфраструктуры в случае, когда необходимость их в релокации (эвакуации) отсутствовала или еще не наступила.

Полагаем, что данный опыт может в полной мере быть использован и в зоне СВО.

Следует отметить, что принцип единоначалия, совершенно необходимый для выживания любого государства в условиях критически важных вызовов, был распространен и на СССР в целом как на государство всего через 8 дней с момента принятия вышеозначенного указа.

Совместным решением Президиума Верховного Совета, ЦК ВКП(б) и Совнаркома СССР, принятым 30 июня 1941 г., ввиду создавшегося чрезвычайного положения и в целях быстрой мобилизации всех сил народов СССР для проведения отпора врагу было признано необходимым создать Государственный комитет обороны под председательством И. В. Сталина⁸.

При этом в руках Государственного комитета обороны сосредоточивалась вся полнота власти в государстве. Все граждане и все партийные, советские, комсомольские и военные органы обязаны были беспрекословно выполнять решения и распоряжения ГКО.

Обращает на себя внимание целеполагание данного решения — концентрация власти в руках одного органа для максимизации скорости конверсии — перевода государства и общества в режим ликвидации военной угрозы суверенитету СССР.

Однако не следует считать, что такая концентрация власти свидетельствовала о принижении роли наркоматов и народных комиссаров в решении конверсионных задач. Напротив, одним из ключевых документов в области регулирования правоотношений по капитальному строительству, в том числе объектов военной и оборонной инфраструктуры, стало постановление Совета народных комиссаров

⁷ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. С. 700—702.

⁸ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. С. 703.

от 1 июля 1941 г. «О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени»⁹.

Указанным постановлением народным комиссарам Союза ССР предоставлялся широкий объем прав, в частности право *распределять и перераспределять материальные ресурсы наркомата*, в том числе излишки материалов и оборудования, между отдельными предприятиями и строительствами в соответствии с ходом выполнения плана и поступлением оборудования и материалов по выделенным наркомату фондам.

При этом директорам предприятий и начальникам строек для выполнения производственных планов и заказов по договорам разрешалось выдавать из своих ресурсов другим предприятиям необходимые материалы.

В соответствии с вновь возникающими потребностями постановлением Совнаркома СССР от 1 июля 1941 г. предусматривалось перераспределение капиталовложений по сверхлимитным строительствам, с тем чтобы уменьшение суммы ассигнования по каждому строительству не превышало 10 %, а также направление полностью на другие стройки средств, предусмотренных планом для строек, прекращенных строительством в связи с военными действиями.

Очевидно, что приоритетом подобного перераспределения являлись оборонные нужды.

Принципиальным был п. 8 данного постановления, которым разрешалось списание сумм с расчетных счетов подведомственных хозорганов и предприятий на покрытие просроченной задолженности поставщикам.

В настоящих условиях, мы полагаем, этот опыт также может быть использован для поддержки предприятий оборонно-промышленного комплекса, находящихся в ведении Министерства обороны РФ. Их кредиторская задолженность, в том числе возникшая на основании судебных решений, по нашему мнению, должна быть заморожена без начисления штрафных санкций и права индексирования присужденных средств вплоть до окончания СВО.

Интересно, что принцип советского федерализма при осуществлении мер по конверсии неукоснительно соблюдался. Так, постановлением СНК Союза ССР от 18 июля 1941 г. на народных комиссаров РСФСР и УССР распространялось постановление Совнаркома СССР от 1 июля 1941 г. «О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени»¹⁰.

Следует отметить, что коренной реформе были подвергнуты и инженерно-строительные части, т.е. «военная часть» строителей военно-оборонных объектов. В определенной степени это происходило за счет гражданских строительных организаций и населения, привлеченных к возведению тыловых оборонительных рубежей.

Одновременно осуществлялась реорганизация управлений начальника строительства (УНС). 16 УНС были переформированы в армейские управления военно-полевого строительства (АУВПС), 2 УНС обращены на формирование 8-го

⁹ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. С. 704—705.

¹⁰ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. С. 707.

фронтового УВПС и 5 — расформированы. Создавались новые управления оборонительного строительства армейского и фронтового подчинения¹¹.

Штатами фронтовых и армейских ВПС предусматривалось все необходимое для самостоятельного производства оборонительных работ, в том числе и реконструкции рубежей. Каждое АУВПС имело в своем составе три строительных участка и 3 строительных батальона по 1 000 человек в каждом. На некоторых фронтах и направлениях ВПС придавались рабочие и фортификационные батальоны.

Непосредственное руководство полевыми работами на участке возлагалось на управление старшего производителя работ (УСТАПРО).

В июне 1941 г. Управление оборонительного строительства Красной Армии было подчинено начальнику Главного военно-инженерного управления Красной Армии, что положительно сказалось на ходе проведения организационных мероприятий в строительных частях, которые к концу августа 1941 г. в основном были завершены¹².

В сентябре 1941 г. оборонительным строительством были заняты 13 фронтовых (по 1—2 на фронт) и 46 армейских (по 1—7 на фронт) УВПС, насчитывавших 138 УСТАПРО. В их распоряжении находилось 66 строительных батальонов.

Таким образом, принцип единоначалия неукоснительно реализовывался и непосредственно на военном участке военного строительства.

Следует отметить, что указанный опыт актуален и сегодня, поскольку соблюдение разумного и оправданного оперативной обстановкой баланса между объемами военного строительства, осуществляемого инженерными войсками и гражданскими организациями в системе Министерства обороны РФ, является залогом эффективного выполнения задач вооруженными силами, поставленных перед ними в том числе в условиях СВО.

Здесь мы предлагаем исходить из тех общих соображений, что капитальные объекты военно-оборонной инфраструктуры, рассчитанные на долговременное использование (например, военные аэродромы), при наличии ресурса времени должны оставаться прерогативой гражданских строителей в рамках непосредственно гособоронзаказа, а если предполагается временный характер существования военно-оборонного объекта недвижимости (например, походно-полевых госпиталей с подключением к инженерным коммуникациям при ограниченном временном ресурсе, то необходимо задействовать инженерные войска или использовать межвидовую кооперацию исполнителей (инженерных войск и гражданских подрядчиков).

Решения о *релокации (эвакуации)* на Восток страны из зоны соприкосновения с агрессором всех релолируемых мощностей по производству как продукции военного назначения, так и бинарных производств (готовых к выпуску продукции как гражданского, так и военного назначения) принимались с осознанием того факта, что не все объекты военной инфраструктуры были изначально релолируемыми

¹¹ Инженерные войска Советской Армии, 1918—1995. М., 1985. С. 196 ; ЦАМО РФ. Ф. ГУОС КА. Оп.12109. Д. 3915. Л. 134 ; Д. 3917. Л. 33—45.

¹² Чмырев В. А. Развитие органов военного капитального строительства // Строительный фронт Великой Отечественной войны : сборник статей. СПб. : ВИСИ, 1996. С. 3—13.

(такие как шахты, электростанции и др.). Кроме того, осознавалось наличие значительного объема строительно-монтажных и пуско-наладочных работ в точках эвакуационного назначения, так как релокированное оборудование в подавляющем большинстве случаев не могло производить военную продукцию без привязки к фундаментным объектам недвижимости.

В связи с этим ГКО СССР уже 4 июля 1941 г. принял решение поручить уполномоченным им лицам выработать военно-хозяйственный план обеспечения обороны страны, имея в виду использование ресурсов и предприятий, существующих на Волге, в Западной Сибири и на Урале, а также ресурсов и предприятий, вывозимых в указанные районы в порядке эвакуации. Предусматривалась необходимость при выработке плана учесть как основные предприятия, так и смежные, с тем чтобы можно было производить вполне комплектную продукцию¹³.

Вопрос кадрового обеспечения при релокации также не упускался из виду.

Пункт 9 постановления от 1 июля 1941 г. предусматривал, что в случае перевода предприятий в другие местности, разрешается наем жилых помещений у отдельных граждан для размещения рабочих и служащих перевозимых предприятий, а также использование новостроек с оплатой в размере, не превышающем трехкратной ставки квартирной платы, установленной советами депутатов трудящихся в данной местности, чтобы рабочие и служащие платили квартирную плату по нормальным ставкам.

Введение максимума платы за наем было абсолютно оправданной мерой и позволяло обеспечить работоспособными кадрами релокируемые предприятия.

Пункт 10 постановления Совнаркома СССР от 1 июля 1941 г. определял источники финансирования аварийно-восстановительных капитальных работ, обязуя производить затраты на восстановление разрушенных военными действиями предприятий и жилищ за счет капиталовложений, внелимитных затрат, капитального ремонта, а при отсутствии их — в счет себестоимости продукции.

В настоящее время, при огромном объеме строительно-монтажных и аварийно-восстановительных работ, в том числе на объектах военной инфраструктуры освобождаемых территорий, изучение и внедрение подобного опыта может оказаться весьма плодотворным.

В частности, речь идет о *концепции скоростного строительства*. Обращаясь к опыту скоростного строительства, следует помнить, что в ординарных условиях, т.е. в условиях потенциальной военной угрозы суверенитету страны, капитальное строительство объекта военной инфраструктуры представляет собой многостадийную систему деятельности субъекта и ее участников, направлено на создание готового к эксплуатации по заданному назначению в заданных условиях объекта военной инфраструктуры через осуществление, сдачу и приемку проектно-изыскательских, строительно-монтажных и пусконаладочных работ, приемку и ввод в эксплуатацию объекта в целом.

Данная деятельность включает в себя контроль со стороны заказчика по принципу обратной связи, в соответствии с которой заказчик при недостижении результата деятельности, в том числе неполного достижения его с отклонением созданного объекта военной инфраструктуры от заданных проектом характеристик,

¹³ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. С. 705.

имеет возможность произвести корректировку целей и задач, равно как и санкционировать, используя механизмы института юридической ответственности, ненадлежащее поведение участников строительства.

Пункты 4 и 5 постановления СНК от 1 июля 1941 г. упрощали процесс строительства, допуская частичные отступления от утвержденных проектов и смет сверхлимитного строительства в пределах общей стоимости каждой стройки, утвержденной по генеральной смете, и разрешая пуск в эксплуатацию строящихся предприятий и их отдельных частей, с последующим уведомлением СНК СССР.

Таким образом, постановление следовало нормальной строительной логике, согласно которой в условиях военного времени соблюдение полного цикла деятельности по созданию объектов капитального строительства невозможно, для чего и были установлены изъятия из установленного порядка, в том числе уведомительный, по сути, порядок ввода в эксплуатацию «строящихся предприятий и их отдельных частей». По нашему мнению, это свидетельствует о том, что как только строящееся предприятие практически было готово давать требуемую для обороны продукцию, независимо от некоторых отступлений от проекта и сметы, а также от несущественных для производства недоделок, оно считалось юридически введенным в эксплуатацию.

Дальнейшим шагом в этом направлении стало постановление СНК СССР от 11 сентября 1941 г. «О строительстве промышленных предприятий в условиях военного времени», принятое в целях ускорения ввода в действие промышленных предприятий с затратой минимального количества материалов в условиях военного времени¹⁴.

Положениями данного важнейшего нормативного акта предусматривалось разрешение наркоматам и ведомствам на время войны при необходимости строить для основных и вспомогательных цехов промышленных предприятий здания временного типа с расчетом на сокращенные сроки эксплуатации в течение нескольких лет (п. 1).

Указанный подход является актуальным и в условиях СВО, если возникает логистическая необходимость создания действующего производства продукции военного назначения в зонах, прилегающих к зоне СВО. Тогда строительство постоянных капитальных сооружений явно излишне и сверхзатратно, логично обойтись для размещения цехов временными зданиями, рассчитанными на эксплуатацию не в течение десятилетий, а всего лишь на несколько лет.

Пункт 2 постановления СНК СССР от 11 сентября 1941 г. обязал наркоматы и ведомства перейти в строительстве к широкому применению дерева и других местных материалов для несущих конструкций, покрытия зданий и сооружений. Применение металла и железобетона допускалось лишь в тех случаях, когда использование других материалов технически недопустимо. Применение металлических конструкций допускалось только при обязательном согласовании с Наркомстроем.

Данный опыт является также актуальным, только следует отметить, что подобное упрощение должно сопровождаться расчетами, которые покажут, что

¹⁴ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. С. 712.

результатирующая надежность в требуемых условиях объекта строительства не будет критически снижена.

Пункт 3 данного постановления запрещал возведение зданий и пристроек для бытовых нужд за исключением горячих, вредных и взрывоопасных цехов. Такой запрет был вполне оправдан, так как исходил из баланса скорости строительства и необходимости защиты здоровья трудящихся в сложных условиях труда.

В настоящих условиях такие подходы также могут быть использованы, однако с учетом того, что современное развитие технологий возведения быстровозводимых строений модульного типа позволяет обеспечить вполне комфортные условия труда работникам оборонно-промышленного комплекса.

Пункт 4 указанного постановления одобрял разработанную Наркомстроем инструкцию «По проектированию и строительству промышленных предприятий в условиях военного времени», закрепляя юридически в форме нормативного акта сформулированные подходы к строительству в условиях военного времени.

Пункт 5 постановления от 11 сентября 1941 г. предусматривал, что исправления в проектах, вытекающие из инструкции «По проектированию и строительству промышленных предприятий в условиях военного времени», необходимо производить в рабочих чертежах с учетом выполненных работ на строительстве, не задерживая хода строительства. При этом предусматривалось «переработки технических проектов не производить».

Таким образом, концепция скоростного строительства подразумевала коренное реформирование стадийности капитального строительства, переноса центр тяжести с проектной документации на рабочие чертежи (рабочую документацию). При этом корректировки рабочих чертежей не только не требовали внесения изменения в проектную документацию, такие изменения прямо запрещалось вносить.

Более того, п. 6 рассматриваемого постановления прямо предусматривал, что расчеты с подрядными организациями должны производиться за фактически выполненные в соответствии с рабочими чертежами объемы работ по единичным расценкам, согласованным с Промбанком.

Таким образом, менялся основополагающий принцип строительства — соответствие построенного объекта проектно-сметной документации заменялось, по сути, соответствием построенного объекта рабочим чертежам с оплатой по единичным расценкам.

При этом следует отметить, что и в настоящее время министр обороны вправе с согласия Президента РФ при строительстве объекта военной (оборонной) инфраструктуры, представляющем особую важность для обороноспособности Российской Федерации, установить порядок строительства и ввода в эксплуатацию данного объекта по рабочим чертежам.

К сожалению, информацию по конкретным таким объектам мы не можем привести, поскольку она, в силу общепонятных причин, относится к сведениям ограниченного доступа.

Однако мы полагаем, что система скоростного строительства, разработанная в СССР в годы Великой Отечественной войны, может и должна быть интегрирована в Военно-строительный кодекс РФ, в его часть, регулиющую особенности капитального строительства для нужд Министерства обороны РФ в условиях

реальной военной угрозы, т.е. в случае, когда агрессия внешнего врага весьма вероятно или уже де-факто произошла, как это произошло перед началом СВО, так как действия нацистского режима Киева в 2014—2022 гг. не могут квалифицироваться как его внутреннее дело, а являлись прямой агрессией против России.

Разумеется, в одной статье невозможно охватить все аспекты опыта правового регулирования капитального строительства объектов военной инфраструктуры, который был накоплен во время Великой Отечественной войны, особенно в течение ее самого сложного, первого периода, когда инициатива была в руках агрессора, а перед Советским государством встал жизненно важный вопрос быстрого перевода экономики, в том числе военно-строительного комплекса, на рельсы функционирования в условиях реальной военной угрозы.

В этой связи мы приходим к выводу, что данный опыт не утрачивает своей несомненной актуальности в современных условиях, требует системного, скрупулезного изучения и системной интеграции в корпус кодифицированных правовых норм, регулирующих удовлетворение государственной оборонной потребности в капитальных объектах военно-оборонной инфраструктуры в условиях как потенциальной, так и реальной военной угрозы суверенитету России.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Инженерные войска Советской Армии, 1918—1995. — М., 1985.
2. Фрунзе М. В. Военная доктрина Красной Армии. — М. : Родина, 2018.
3. Чмырев В. А. Инженерная подготовка западных рубежей СССР накануне Великой Отечественной войны // Экономика СССР в годы Великой Отечественной войны : тезисы докладов. — СПб. : ГАСУ, 1997. — С. 14—18.
4. Чмырев В. А. Развитие органов военного капитального строительства // Строительный фронт Великой Отечественной войны : сборник статей. — СПб. : ВИСИ, 1996. — С. 3—13.