

С.А. Олейник, А.В. Родин

**ИСТОРИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ
ОСОБЕННОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
В 1920–1980 ГОДЫ (НА ПРИМЕРЕ ВОЙСКОВЫХ СТРУКТУР
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СССР)**

Аннотация. В период проведения выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 2021 году С.К. Шойгу была озвучена идея строительства новых городов на территории Сибирского федерального округа. В связи с этим представляет обоснованный научный интерес, каким образом осуществлялась проработка вопросов нормативного сопровождения развития территорий советского государства в разные исторические периоды.

Ключевые слова: территориальное планирование, правовая природа, государственные объекты, оборона, безопасность.

S.A. Oleynik, A.V. Rodin

**HISTORICAL, ORGANIZATIONAL AND LEGAL FEATURES OF
TERRITORIAL PLANNING IN THE 1920s-1980s (ON THE EXAMPLE
OF THE MILITARY STRUCTURES OF PUBLIC SECURITY OF THE USSR)**

Abstract. During the elections to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Shoigu S.K. announced the idea of building new cities on the territory of the Siberian Federal District. In this regard, it is of reasonable scientific interest how the elaboration of the issues of normative support for the development of the territories of the Soviet state in different historical periods was carried out.

Key words: territorial planning, legal nature, state facilities, defense, security.

Отдельные вопросы правового регулирования размещения государственных, в частности, воинских, объектов уже рассматривались нами ранее [7; 8]. В связи с этим хотелось бы углубиться в эту область и исследовать советский опыт решения этих проблемных вопросов.

Среди первых документов, регулировавших вопросы размещения объектов на территории государства, следует, на наш взгляд, выделить Госплан первой пятилетки 1928–1932 годов. Он представлял собой программу развития государства и ее отраслей [5]. Согласно этому доку-

менту, впервые в России предлагалось районирование по принципу размещения источников сырья и ресурсов, сложившегося разделения по территории, специализации труда и др. По идее разработчиков этого документа, в государстве необходимо было осуществить районирование по принципу единого административного и экономического деления, поэтому он был составлен по экономическим районам, союзным и автономным республикам, входящим в состав государства. Ко времени завершения в государстве произошли большие изменения в отношении разме-

Олейник Сергей Александрович

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса, Международный юридический институт, Москва. Сфера научных интересов: теория государства и права, история государства и права, международное право, гражданское право, уголовное право, оперативно-розыскная деятельность. Автор более 50 опубликованных научных работ.

Электронная почта: oleynik.s.a@mail.ru

Родин Андрей Вячеславович

адъютант, Санкт-Петербургский военный институт войск национальной гвардии РФ, Санкт-Петербург. Сфера научных интересов: теория государства и права, история государства и права, гражданское право, уголовное право. Автор 5 опубликованных научных работ.

Электронная почта: rodinav1102@gmail.com

щения производства, которое получило развитие по стране в целом, что позволило изменить ее деление на аграрные и индустриальные области.

Выступая на пленуме Госплана в мае 1931 года, В.В. Куйбашев высказал идею о необходимости рассмотрения комплексного развития народного хозяйства, что позволило бы, по его мнению, составить грамотный и обоснованный план района, области, а в дальнейшем и план развития всего СССР [6]. Эти постулаты получили свое воплощение в Госплане второй пятилетки 1933–1937 годов.

Следует отметить также большое влияние решений съездов Всероссийской коммунистической партии (большевиков) (далее – ВКП(б)) на формирование организационных и правовых основ территориального планирования (далее – терпланирование, терпринцип, терплан) в советском государстве.

На очередном съезде ВКП(б), проведенном в марте 1939 года, было дано определение плана комплексного развития, по сути, документа территориального планирования, в соответствии с которым

только комплексный план административно-территориальных единиц государства, содержащий в себе и увязывающий все необходимые составляющие народного хозяйства, может наиболее эффективно и рационально разместить производственную составляющую государства [10].

Принимается Закон СССР от 18 марта 1946 года [1], сущность которого была сформулирована И.В. Сталиным и заключалась в восстановлении довоенного уровня промышленности и сельского хозяйства, а в дальнейшем – в увеличении этого уровня [9].

В ходе изучения материалов Российского государственного военного архива (далее – РГВА) были обнаружены не публиковавшиеся рассекреченные документы, раскрывающие аспекты нормативного закрепления установления места дислокации Главного управления внутренних войск МВД СССР (далее – ГУВВ) на территории современного местонахождения центрального аппарата Росгвардии в Лефортово.

Так, на основании приказа заместителя Наркома внутренних дел СССР генерал-полковника А.Н. Аполлонова от

17 марта 1945 года № 06 [14, с. 7] для улучшения размещения Централных управлений войск НКВД СССР предписывалось расквартировать в здании по адресу: Москва, Ленинградское шоссе, д. 3/5: ГУВВ НКВД (и иные подразделения главков).

Позднее, согласно приказанию А.Н. Аполлонова от 12 июля 1946 года № 015 [14, с. 53], в связи с производством в здании войсковых управлений МВД на Ленинградском шоссе, д. 3/5 строительных работ по смене конструкций предписывалось переместить ГУВВ в помещения 1-й МСД по Красноказарменной улице в Лефортово, Управление конвойных войск МВД – в помещения 36-й дивизии, в поселке Подбельский.

В последующем Госплан пятой пятилетки 1951–1955 годов не содержал раздела по союзным республикам и ведомствам, но в отраслевых разделах указывались задания по размещению производственных сил и капитальному строительству.

Примечательно, что Госплан шестой пятилетки 1956–1960 годов посвящается уже развитию союзных республик и размещению производственных сил. Начиная с 1955 года в государственных планах стали утверждаться только основные показатели союзных республик, а в 1957 году был осуществлен переход от ведомственного планирования министерств к планированию размещения промышленности и строительству по терпринципу.

После проведенного анализа состояния дел Постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 19 сентября 1963 года № 1028 [2] была принята новая структура районирования СССР при планировании народного хозяйства, которая состояла из 18 экономических районов.

Постановлением Пленума ЦК КПСС от 29 сентября 1965 года [3] было положено начало новому этапу терпланирования, сообщалось, что управление мощностями

государства по терпризнаку расширило возможности межотраслевого объединения мощностей в границах экономических районов. Указанное положение создавало предпосылки к необходимости применения общегосударственного подхода.

Так, Постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 30 сентября 1965 года № 728 [4] было образовано 20 союзно-республиканских и общесоюзных министерств, часть функций при этом, естественно, перераспределялась.

Кроме того, был преобразован Госплан СССР в союзно-республиканский орган в виде Госплана Совмина СССР, а также устанавливалось, что в целях правильного терпланирования промышленного производства госпланы союзных республик уполномочены самостоятельно разрабатывать проекты планов развития республик по всем отраслям промышленности.

В отсутствие закрепленного на законодательном уровне понятия «терпланирование» вопрос о его генезисе являлся дискуссионным. Так, М.Г. Завельский под терпланированием подразумевал территориальную организацию экономики [13]. В.М. Костененко называл основной задачей терпланирования установление территориальных пропорций внутри страны между ее восточной и западной зонами [11], в отличие от С.П. Токарева, который под терпланированием понимал обеспечение планов по рациональному сочетанию отраслей на территории экономических районов и территории союзных республик [12].

Несмотря на указанный явный рост производственных и экономических сил в общегосударственном масштабе, в конце 80-х годов назрел вопрос радикальной реформы в сфере управления и системы планирования.

По результатам Пленума ЦК КПСС, на 1987 год система планирования при-

Исторические и организационно-правовые особенности территориального планирования в 1920–1980 годы

знавалась не отвечающей новым потребностям, но это умозаключение, на взгляд авторов данной статьи, делалось исходя уже из политико-конъюнктурных интересов и особенностей развития общественных отношений на завершающем этапе существования советского государства.

Таким образом, правовые основы тер-

планирования на различных этапах развития государства приобретали существенное значение в реализации важнейших задач государства, связанных с равномерным размещением общегосударственных (военных, политических, социально-экономических и др. объектов), производственных сил, что предопределяет необходимость их дальнейшего научного исследования.

Литература

1. О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946–1950 годы: Закон СССР от 18 марта 1946 года.
2. Об уточнении состава экономических районов СССР: постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 19 сентября 1963 года № 1028.
3. Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планировании и усилении экономического стимулирования промышленного производства: постановление Пленума ЦК КПСС от 29 сентября 1965 года.
4. Об улучшении управления промышленностью: постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 30 сентября 1965 года № 728.
5. *Кржижановский Г.М.* К построению перспективной пятилетки // Каким быть плану: дискуссии 20-х годов. Л.: Лениздат, 1989.
6. *Куйбашев В.В.* Статьи речи. М., 1937. Т. V.
7. *Олейник Е.П., Олейник С.А.* Актуальность исследования по вопросам правовой регламентации выполнения подрядных работ для обеспечения нужд Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (постановка задачи исследования) // Рациональное общество в современном мире: доклады Междунар. научно-практич. конф. (Москва, 13–17 ноября 2017 года); под общ. ред. Ф.Л. Шарова. М.: МИЭП, 2018.
8. *Олейник С.А., Родин А.В.* Организационно-правовые и гражданско-правовые особенности правовой природы государственных объектов на основании схем территориального планирования (на примере Росгвардии) // Вестник Российского нового университета. Сер. «Человек и общество». Вып. 3. 2021. С. 135–139.
9. *Сталин И.В.* Речь на предвыборном собрании избирателей Сталинского избирательного округа города Москвы 9 февраля 1946 года // Сочинения. Т. 16. М.: Писатель, 1997. С. 5–16.
10. Плановое хозяйство. М., 1939. № 1.
11. Плановое хозяйство. М., 1972. № 12.
12. Плановое хозяйство. М., 1966. № 5.
13. Экономика и экономические методы. М., 1972. № 4.
14. РГВА. Ф. 38652. Оп. 1. Ед. хр. 37.
15. Шойгу назвал места для строительства новых городов в Сибири // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2021/09/06/885308-detali-novie-goroda> (дата обращения 20.10.2021).

References

1. O pyatiletnem plane vosstanovleniya i razvitiya narodnogo khozyajstva SSSR na 1946-1950 gody: Zakon SSSR ot 18 marta 1946 goda.
2. Ob utochnenii sostava e'konomicheskix rajonov SSSR: postanovlenie CzK KPSS, Sovmina SSSR ot 19 sentyabrya 1963 goda No. 1028.
3. Ob uluchshenii upravleniya promy'shlennost'yu, sovershenstvovanii planirovaniy i usilenii e'konomicheskogo stimulirovaniya promy'shlennogo proizvodstva: postanovlenie Plenuma CzK KPSS ot 29 sentyabrya 1965 goda.
4. Ob uluchshenii upravleniya promy'shlennost'yu: postanovlenie CzK KPSS, Sovmina SSSR ot 30 sentyabrya 1965 goda No. 728.
5. Krzhizhanovskij G.M. (1989) K postroeniyu perspektivnoj pyatiletki [Towards the construction of a promising five-year plan]. *What should be the plan: discussions of the 20s*. Leningrad: Lenizdat. (In Russian).
6. Kujbashev V.V. (1937) *Stat'i rechi* [Speech Articles]. Moscow. Vol. V. (In Russian).
7. Olejnik E.P., Olejnik S.A. (2018) Aktual'nost' issledovaniya po voprosam pravovoj reglamentacii vy'polneniya podryadny'x rabot dlya obespecheniya nuzhd Federal'noj sluzhby' vojsk nacional'noj gvardii Rossijskoj Federacii (postanovka zadachi issledovaniya) [The relevance of research on the issues of legal regulation of contract work to meet the needs of the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation (formulation of the research task)]. *Rational society in the modern world*. Moscow, November 13–17, 2017. (In Russian).
8. Olejnik S.A., Rodin A.V. (2021) Organizacionno-pravovy'e i grazhdansko-pravovy'e osobennosti pravovoj prirody gosudarstvenny'x ob'ektov na osnovanii sxem territorial'nogo planirovaniya (na primere Rosgvardii) [Organizational-legal and civil-legal features of the legal nature of state objects on the basis of territorial planning schemes (on the example of Rosgvardiya)]. *Bulletin of the Russian New University. Ser. "Man and Society"*. Vol. 3. Pp. 135–139. (In Russian).
9. Stalin I.V. (1997) Rech' na predvy'bornom sobranii izbiratelej Stalinskogo izbiratel'nogo okruga goroda Moskvy' 9 fevralya 1946 goda [Speech at the pre-election meeting of voters of the Stalinist electoral district of Moscow on February 9, 1946]. *Essays*. Vol. 16. Moscow: Writer. Pp. 5–16. (In Russian).
10. Planovoe khozyajstvo. M., 1939. No. 1.
11. Planovoe khozyajstvo. M., 1972. No. 12.
12. Planovoe khozyajstvo. M., 1966. No. 5.
13. E'konomika i e'konomicheskie metody'. M., 1972. No. 4.
14. RGVA. F. 38652. Op. 1. Ed. xr. 37.
15. Shojgu nazval mesta dlya stroitel'stva novy'x gorodov v Sibiri // *Vedomosti*. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2021/09/06/885308-detali-novie-goroda> (data obrashheniya 20.10.2021).