

Научная статья  
УДК 34.01  
DOI: 10.47475/2311-696X-2023-38-3-163-167

С. 163–167

## ФОРМИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЧАСТЕЙ КАК ИСТОЧНИК (ФОРМА) ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СССР

**Андрей Вячеславович Родин**

*Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт  
войск национальной гвардии Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия  
Rodinav1102@gmail.com*

**Аннотация.** Актуальность рассматриваемой темы вызвана отсутствием ранее проводимых исследований по формированию территориальных частей как источника (формы) правового регулирования территориального планирования в советском периоде. Имеющийся советский опыт наиболее ярко показывает неотделимость территориального планирования с обеспечением внутренней безопасности государства. В результате чего, предмет работы состоит в исследовании формирования территориальных частей как источника (формы) правового регулирования территориального планирования в СССР в 20-х годах. Цель работы заключается в совершенствовании территориального планирования объектов обороны и безопасности и его правового регулирования. Сформулировано содержание источников (форм) правового регулирования территориального планирования. Предложено законодательно закрепить возможность создания территориальных формирований в современных условиях. Акцентируется внимание на необходимости совершенствования законодательства, регулирующего территориальное планирование.

**Ключевые слова:** территориальное планирование, территориально-милиционная система, войска НКВД СССР, объекты обороны и безопасности, войск национальной гвардии

**Для цитирования:** Родин А. В. Формирование территориальных частей как источник (форма) правового регулирования территориального планирования в СССР // Правопорядок: история, теория, практика. 2023. № 3. С. 163–167. DOI: 10.47475/2311-696X-2023-38-3-163-167

Research article

## FORMATION OF TERRITORIAL UNITS AS A SOURCE (FORM) OF LEGAL REGULATION OF TERRITORIAL PLANNING IN THE USSR

**Andrey V. Rodin**

*St. Petersburg Military Order of Zhukov Institute of the National Guard  
of the Russian Federation, St. Petersburg, Russia  
Rodinav1102@gmail.com*

**Abstract.** The relevance of the topic under consideration is caused by the lack of previously conducted research on the formation of territorial units as a source (form) of legal regulation of territorial planning in the Soviet period. The existing Soviet experience most clearly shows the inseparability of territorial planning with ensuring the internal security of the state. As a result, the subject of the work is to study the formation of territorial units as a source (form) of legal regulation of territorial planning in the USSR in the 20s. The purpose of the work is to improve the territorial planning of defense and security facilities and its legal regulation. The content of the sources (forms) of legal regulation of territorial planning is formulated. It is proposed to legislate

the possibility of creating territorial formations in modern conditions. Attention is focused on the need to improve the legislation regulating territorial planning.

**Keywords:** territorial planning, territorial-militia system, NKVD troops of the USSR, defense and security facilities, national guard troops

**For citation:** Rodin AV. Formation of territorial units as a source (form) of legal regulation of territorial planning in the USSR. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2023;(3):163-167. DOI: 10.47475/2311-696X-2023-38-3-163-167 (In Russ.)

### Введение

В настоящее время, при исследовании юриспруденции и истории в части обеспечения безопасности государства, не в полной мере уделяется внимание правовому регулированию территориального планирования объектов обороны и безопасности.

Актуальность исследования вопросов правового регулирования объектов обороны и безопасности уже являлась областью интересов автора [1, с. 101–107], и приобретает дополнительную значимость в связи с недавним заявлением Министра обороны Российской Федерации С. К. Шойгу о необходимости создания двух межвидовых стратегических территориальных объединений Вооруженных сил (Московский и Ленинградский военные округа)<sup>1</sup>. Указанная работа является продолжением общего исследования автора вопросов правового регулирования территориального планирования объектов обороны и безопасности советского периода, призванного восполнить существующий пробел.

### Основной текст

Тяжёлое экономическое состояние, сложившееся в стране в 20-х гг. XX века вызванное последствиями Первой мировой и Гражданской войны оказало влияние как на определение модели экономического развития страны, так и на строительство вооруженных сил и принципов размещения объектов обороны и безопасности. Подобные военно-политические, социально-экономические и иные процессы, происходящие в стране, по мнению автора, представляли собой один из источников территориального планирования объектов обороны и безопасности. Под источником рассматриваемого планирования возможно понимать процессы, оказывающие влияние и создающие предпосылки возникновения, издания правовых и распорядительных актов территориального планирования объектов обороны и безопасности.

М. В. Фрунзе была предложена модель сочетания кадровой и территориально-милиционной системы формирования и размещение воинских частей [2, с. 220–221]. Практическое применение указанной модели осуществлено в 1922 году в Петрограде, в результате чего была сформирована милиционная бригада, в дальнейшем преобразованная в территориальную, а уже в января 1923 года высшим военно-политическим органом вынесено постановление по переводу еще 9 кадровых дивизий на территориально-милиционный принцип. К весне 1923 года имелось 9 территориальных дивизий с местами размещения в Ленинградском, Московском, Западном, Северо-Кавказском и Приволжском военных округах.

Правовым закреплением принципа территориального планирования воинских частей и источником их правового регулирования стал декрет Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР, принятый в августе 1923 года о создании территориальных воинских частей<sup>2</sup>, которые просуществуют до начала Второй мировой войны [3, с. 22–23].

В декрете прямо указывалось, что районы формирования частей, размещение которых осуществлялось на территориальных принципах, устанавливались Революционным Военным Советом страны. Документальные решения военно-политических органов страны по вопросу размещения и формирования территориальных частей можно определить как одну из форм территориального планирования воинских частей.

На первых этапах размещение и создание территориально-милиционных воинских частей осуществлялось активно и по состоянию на апрель 1926 года насчитывалось 49 дивизий, 3 полка, 2 кавалерийских дивизии и 1 полк бронепоездов [4, с. 11]. Районирование воинских частей предлагалось осуществлять с учетом обеспечения близости их расположения к штабам и административным центрам [5, с. 223].

<sup>1</sup> Шойгу заявил о необходимости создать два новых военных округа // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/21/12/2022/63a2ffb69a79470a8556a5eb> (дата обращения: 25.03.2023).

<sup>2</sup> Об организации территориальных войсковых частей и проведении военной подготовки трудящихся : Декрет ЦИК СССР, СНК СССР от 08.08.1923 // СУ РСФСР. 1923. № 92. Ст. 915.

Территориальное планирование размещения воинских частей осуществлялось с учетом особенностей территориальных частей страны, экономического районирования, состава и плотности населения. Решалась задача возможного приближения армии к населению, производственному процессу. Кадровые подразделения воинских частей обычно размещались в уездном либо волостном центре с учетом времени прибытия личного переменного состава не более одних суток. В большинстве случаев местами размещения дивизий являлись губернии, полков — уезды, рот — волости [6]. Данный принцип районирования воинских частей должен был отвечать условию комплектования переменным составом, при этом имелись случаи, когда в результате низкой плотности населения районирование воинской части осуществлялось с учетом комплектования в границах нескольких губерний или уездов.

Территориальная система на практике имела экономические преимущества (подготовка военнослужащих с меньшими затратами) и политический (обеспечение массового мобилизационного ресурса). При этом недостатки, связанные с размещением военных объектов преимущественно с учетом экономических и демографических факторов вступали в противоречие с соображениями оперативно-стратегического характера и необходимостью дислокации на направлениях вероятного удара противника. Подобные недостатки, по мнению автора, являлись не допустимыми при осуществлении территориального планирования объектов обороны и безопасности, и требовали устранения с учетом имеющегося опыта размещения войск внутреннего назначения, как на макро-, так и на микроуровне [7, с. 801–811]. Так, приказом Государственного политического управления при НКВД РСФСР фактически было осуществлено территориальное планирование страны на округа войск Государственного политического управления (Московский, Западный, Петроградский, Украинский, Туркменский, Северо-Кавказский, Киргизский, Закавказский, Сибирский, Приволжский, Уральский, Крымский, Дальневосточный)<sup>1</sup>. Позднее, 27 сентября того же года приказом Государственного политического управления РСФСР округа были разделены на внутренние (Приволжский, Московский, Киргизский) и пограничные, к которым

<sup>1</sup> Приказ ГПУ при НКВД РСФСР от 18 июля 1923 г. № 305/417.

относились остальные<sup>2</sup>. Данное реформирование территориального устройства страны, представляло собой макроуровень территориального планирования войск внутреннего назначения.

Очевидно, что указанные недостатки по значению превзошли достоинства территориально-милиционной системы размещения воинских частей, что привело к постепенному отказу от милиционных формирований.

В этой связи вызывает интерес анализ Закона СССР от 18 сентября 1925 года, в соответствии с которым войска НКВД СССР, обладая специфической характеристикой, организационно находились в наркомате, обеспечивающим государственную безопасность и правопорядок, одновременно являлись частью Рабоче-крестьянской Красной армии<sup>3</sup>. Так, указанным законом определялось, что Красная Армия имеет в своем составе войска Объединенного государственного политического управления и конвойную стражу Союза ССР. В дальнейшем данное положение нашло отражение в законах СССР, где указывалось, что Вооруженные силы СССР организационно включают также пограничные и внутренние войска<sup>4</sup>. Подобная тесная правовая регламентация действий общевоинских структур и войск специального назначения не привела к распространению территориально-милиционного принципа районирования иными словами территориального планирования воинских частей на войска, обеспечивающие безопасность страны.

Исходя из вышеизложенного, очевидно, что существующее районирование объектов обороны и безопасности войск Объединенного государственного политического управления в период проведения военной реформы являлось эффективным с точки зрения военно-политического руководства страны и не требовало дополнительных мер территориального планирования.

В условиях обеспечения военной безопасности современного государства (например, на территориях, соприкосновения с местностями ведения боевых действий, враждебного государства), в целях охраны объектов, на которых возможны диверсионные действия,

<sup>2</sup> О реорганизации управления войсками ГПУ : приказ ГПУ РСФСР № 405 от 27.09.1923 г.

<sup>3</sup> Об обязательной военной службе : Закон СССР от 18 сентября 1925 г. // СЗ СССР. 1925. № 62. Ст. 463.

<sup>4</sup> О всеобщей воинской обязанности : Закон СССР от сентября 1939 г. // Ведомости ВС СССР, 1939, № 32 ; О всеобщей воинской обязанности : Закон СССР от 12 октября 1967 г. № 1950-VII // Ведомости ВС СССР. 1967. № 42. Ст. 552.

целесообразно рассмотреть советский опыт формирования территориальных подразделений, комплектуемых из числа местного населения на добровольной основе. Подобные территориальные подразделения могут быть сформированы и подчинены войскам национальной гвардии. Для чего нормативными правовыми актами необходимо определить правовой механизм их формирования, определить задачи и полномочия, конкретизировать подчиненность, а также порядок взаимодействия с Министерством внутренних дел, Федеральной службой безопасности Российской Федерации и пр.

В настоящее время общее правовое регулирование объектов обороны и безопасности, включая объекты войск национальной гвардии, являющиеся по своим функциям приемником войск Объединенного государственного политического управления, осуществляется постановлением Правительства Российской Федерации<sup>1</sup>.

Градостроительным законодательством и Постановлением № 1220 установлено, что объекты обороны и безопасности, планируемые к размещению (строительству, реконструкции) подлежат включению в схему территориального планирования таких объектов. Схема проходит процедуру согласования с заинтересованными федеральными органами, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, для дальнейшего направления в Правительство Российской Федерации и утверждения ее у Президента Российской Федерации.

Одновременно с этим, федеральными конституционными законами<sup>2</sup> для четырех новых

субъектов Российской Федерации, на территории которых проходит специальная военная операция, установлены исключения из общего порядка. Указанные исключения позволяют в отсутствие документов территориального планирования осуществлять предоставление земельных участков в целях размещения объектов, принимать решения по изъятию земельных участков, объектов недвижимости для государственных нужд.

Одним из примеров является создание распоряжением Правительства Российской Федерации управлений вневедомственной охраны войск национальной гвардии на вновь присоединенных территориях<sup>3</sup>. Распоряжением предписано в 5-месячный срок Росгвардии совместно с Росимуществом определить перечень недвижимого имущества, необходимого для размещения управлений.

По мнению автора, в иных случаях (на территории других субъектов России) подобное размещение должно реализовываться на основании документов территориального планирования объектов обороны и безопасности, а также Постановления № 1220, так как размещение таких объектов в существующем недвижимом имуществе, но при этом ранее выполняющем иные функции, оказывает аналогичное воздействие на социально-экономическое положение муниципального образования, что и их строительство (реконструкция).

### Заключение

Учитывая изложенное, в целях выработки наиболее эффективного механизма правового регулирования территориального планирования, представляется целесообразным сформулировать выводы:

— процессы (военно-политические, социально-экономические и пр.), происходящие в советском государстве, в частности формирование территориальных частей, представляли один из источников территориального планирования объектов обороны и безопасности, а документальные решения военно-политических органов по данному вопросу — формы территориального планирования;

— является актуальным советский опыт в отношении территориальных подразделений, которые можно использовать в современных

в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики : Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6931.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.03.2023 № 533-р // Собрание законодательства РФ. 2023. № 11. Ст. 1847.

условиях, посредством нормативного закрепления оснований для формирования таких подразделений;

— необходимо рассмотреть целесообразность внесения изменений в градостроительное законодательство, а также Постановление

№ 1220 в части установления правового механизма отображения в документах территориального планирования существующего недвижимого имущества, на базе которого планируется создать (разместить) объект обороны и безопасности.

### Список источников

1. Никонов Д. А., Родин А. В. О некоторых теоретических и практических аспектах правового регулирования территориального планирования военных объектов, находящихся в ведении войск национальной гвардии Российской Федерации // Вестник Российской правовой академии. 2022. № 4. С. 101–107.
2. Фрунзе М. В. Избранные произведения. Москва, 1984. С. 220–221.
3. Щербаков Ю. В. Военно-политическая обстановка в Европе в 1920–1930-е годы: краткий анализ стратегических планов германского командования по началу агрессии на Советский Союз // Инновации в науке: научный журнал. 2016. № 7 (56). С. 22–34.
4. Осьмачко С. Г., Лушников А. М. Военная реформа в СССР (1924–1928 гг.): содержание, значение и исторические уроки. Ярославль : ЯВЗРКУ ПВО, 1991. 106 с.
5. КПСС о Вооруженных Силах Советского Союза : документы 1917–1981. Москва : Воениздат, 1981. 622 с.
6. Антошин А. М. Военная реформа 1924–1928 гг. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.00. Москва, 1949. 330 с.
7. Дерюгин А. А., Родин А. В. Развитие территориального планирования СССР в интересах обеспечения внутренней безопасности государства // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР) : сб. материалов XIX Международной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 28–29 апреля 2022 года). В 2 частях. Часть. 1. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2022, С. 801–811.

### КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Конфликт интересов отсутствует.

### CONFLICT OF INTEREST

There is no conflict of interest.

Дата поступления статьи / Received: 10.02.2023 / 31.03.2023.  
Дата рецензирования статьи / Revised: 13.02.2023 / 15.04.2023.  
Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 20.06.2023.