

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБОРОНЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д. А. Хоменко, darya.fedeykina.99@mail.ru

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия

Аннотация. В статье исследуются полномочия органов публичной власти по организации территориальной обороны в Российской Федерации. Представлены некоторые проблемы и пути совершенствования системы территориальной обороны с учетом изменений и динамично развивающихся характеров угроз национальной безопасности. Автор статьи обосновывает необходимость внесения изменений в ст. 22 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» с регулированием следующих аспектов. Необходимо закрепить систему управления института территориальной обороны, урегулировать права и обязанности лиц, участвующих в системе территориальной обороны, а именно лиц, выполняющих функции в составах отрядов территориальной обороны; усиление взаимодействия института территориальной обороны с гражданской общественностью, развитие и усиление института патриотизма среди населения; передача полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), должностных лиц местного самоуправления, возглавляющих местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), в части руководства отрядами территориальной обороны военным комиссарам.

Автором приведены примеры организации территориальной обороны в зарубежных странах, с указанием положительных примеров. Автору видится необходимой модернизация в части сокращения полномочий органов публичной власти по руководству штабами территориальной обороны.

Ключевые слова: штаб территориальной обороны, органы публичной власти, территориально-зональный принцип, высшие должностные лица субъектов и должностные лица, которые возглавляют администрацию территориального образования.

Для цитирования: Хоменко Д. А. К вопросу о реализации полномочий органов публичной власти по организации территориальной обороны в Российской Федерации // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2025. Т. 25, № 1. С. 76–81. DOI: 10.14529/law250112.

Original article
DOI: 10.14529/law250112

ON THE IMPLEMENTATION OF POWERS OF PUBLIC AUTHORITIES TO ORGANIZE TERRITORIAL DEFENSE IN THE RUSSIAN FEDERATION

D. A. Khomenko, darya.fedeykina.99@mail.ru

South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

Abstract. The article examines the powers of public authorities to organize territorial defense in the Russian Federation. Some problems and ways of improving the territorial defense system are presented, taking into account changes and dynamically developing nature of threats to national security. The author of the article substantiates the need to amend Art. 22 of the Federal Law of May 31, 1996 No. 61-FZ "On Defense" with the regulation of the following aspects.

It is necessary to consolidate the management system of the territorial defense institution, regulate the rights and obligations of persons participating in the territorial defense system, namely persons performing functions in the territorial defense detachments; strengthening the interaction of the territorial defense institution with the civilian community, developing and strengthening the institution of patriotism among the population; transfer of powers of the highest officials of the subjects of the Russian Federation (heads of the highest executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation), officials of local government heading the local administration (executive and administrative body of the municipality), in terms of managing territorial defense detachments to military commissars.

The author provides examples of the organization of territorial defense in foreign countries, indicating positive examples. The author sees the need for modernization in terms of reducing the powers of public authorities to manage territorial defense headquarters.

Keywords: territorial defense headquarters, public authorities, territorial-zonal principle, senior officials of the subjects and officials who head the administration of the territorial entity.

For citation: Khomenko D. A. On the implementation of powers of public authorities to organize territorial defense in the Russian Federation. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2025. vol. 25. no. 1. pp. 76–81. (in Russ.) DOI: 10.14529/law250112.

Территориальная оборона как способ обеспечения безопасности государства впервые в России реализована через территориальные органы Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК) по борьбе с контрреволюцией и саботажем (постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 7 декабря 1917 г. № 21 «О создании ВЧК»). Позже, в ходе исторического развития территориальная оборона реализовывалась через полномочия подразделений органов государственной безопасности – ОГПУ, в дальнейшем – НКВД, в период Великой отечественной войны задачи по борьбе с диверсантами исполняли истребительные батальоны (постановление СНК СССР от 24 июня 1941 г. № 1738-746сс «О мероприятиях по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника в прифронтовой полосе» придало этим формированиям официальный статус и наименование «истребительные батальоны») [1].

По мнению В. Б. Княжева, «термин «территориальная оборона» вошел в обиход и стал широко употребляться в конце 70-х годов прошлого столетия», при этом отдельные вопросы, связанные с его содержанием, «затрагивались значительно раньше в отечественной и зарубежной военной и юридической науке» [2, с. 13].

В современной доктрине под территориальной обороной понимается «комплекс боевых, охранных и режимных действий разном ведомственных сил и средств, согласованных по целям, задачам, месту, времени, направленных на уничтожение (ликвидацию) сил и средств противника, недопущение дезоргани-

зации тыла страны и лишения возможностей государства к обороне и ведению войны» [2, с. 13]. Сложно не согласиться с мнением согласно, которому основная задача территориальной обороны – обеспечение общественного порядка в тыловых районах, достигаемого в первую очередь за счет борьбы с разведывательно-диверсионными группами противника. Кроме того, приведенный автор акцентирует свое внимание на признаке постоянности и вхождении отрядов территориальной обороны в определенную структуру, что отсутствует в институте территориальной обороны на данный момент.

В настоящее время в Российской Федерации институт территориальной обороны введен на законодательном уровне в 2013 году путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (далее – ФЗ «Об обороне»). При этом, несмотря на введение вышеуказанного военно-политического института, законодатель не предусмотрел порядок формирования, систему руководства и нормативно-правовое регулирование деятельности штабов территориальной обороны.

Для территориальной обороны в Российской Федерации характерно следующее:

- действует во время военного положения;
- осуществляется по территориально-зональному принципу;
- направлена на пресечение диверсий и террористических атак;
- общие задачи определяются Президентом Российской Федерации, в субъектах после

объявления военного положения штабами территориальной обороны руководят высшие должностные лица субъектов и должностные лица, которые возглавляют администрацию территориального образования, контролируют деятельность должностных лиц военные комиссары.

Однако, например, в соответствии с заявлением главы комитета Госдумы по обороне А. Картаполова «батальоны территориальной обороны (самообороны) имеют статус добровольных формирований граждан, близкий к статусу народных дружин» [3], которые формируются и осуществляют деятельность в рамках Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». В данном случае речь идет о действии отрядов на приграничной территории, где не введено военное положение.

Так, в Республике Крым, Краснодарском крае, Белгородской, Брянской, Воронежской, Курской, Ростовской областях и г. Севастополе Указом Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756» введен средний уровень реагирования, который предполагает, что: «в рамках данного режима высшие должностные лица (органы исполнительной власти) названных субъектов РФ осуществляют полномочия по проведению мобилизационных мероприятий в сфере экономики, в органах исполнительной власти этих субъектов РФ и органах местного самоуправления, отдельных мероприятий по территориальной обороне, мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также полномочия по реализации мер для удовлетворения потребностей Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и нужд населения».

В данном случае необходимо отметить, что на перечисленных выше территориях не введен режим военного положения, и действие добровольных формирований граждан не только не урегулировано законодательством, но и не имеет руководящего центра.

Можно сделать вывод о том, что на приграничных территориях функции «добровольных формирований граждан» могут вы-

полнять оперативно-территориальные объединения войск национальной гвардии (Указ Президента РФ от 24 мая 2017 г. № 236 «Об утверждении Положения об оперативно-территориальном объединении войск национальной гвардии Российской Федерации»), так как для функционирования отрядов территориальной обороны нет достаточных оснований.

Таким образом, видится необходимым закрепить статус действующих отрядов на пограничных территориях, которые действуют без введения военного положения, пользуясь правовым положением отрядов территориальной обороны. Кроме того, в данном случае не понятно, как осуществляется руководство такими отрядами. Полномочия должностных лиц органов местного самоуправления по руководству отрядами территориальной обороны начинают действовать только в момент введения режима военного положения. В указанном случае отряды территориальной обороны, фактически действуют на свое усмотрение.

Необходимо разрешить вопрос руководства отрядами территориальной обороны, действующих в режиме военного времени, а именно каким образом будут осуществлять руководство главы местных администраций и главы субъектов такими отрядами без необходимой подготовки.

Так, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относятся организация и осуществление на межмуниципальном и региональном уровнях мероприятий по территориальной обороне, включая создание сил и средств для выполнения мероприятий по территориальной обороне (Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

Стоит отметить положительный пример: в Республике Коми муниципальным образованием городского округа «Инта» разработано Положение об организации и ведении территориальной обороны на территории МОГО «Инта». Однако, исходя из практического опыта во многих административно-территориальных единицах не разработаны такие положения, главы местных администраций не готовы исполнять свои полномочия в полном объеме.

Автору видится целесообразным отдать полномочия по руководству штабами территориальной обороны военным комиссарам. Такая позиция обоснована тем, что военком обладает специальными познаниями в военном деле, способен организовать граждан для ведения боевых действий. Администрации административно-территориальных образований не только не готовы к руководству штабами территориальной обороны, формированию необходимых навыков у населения для ведения боевых задач, но и не готовы в полной мере к укрытию населения в части гражданской обороны.

Кроме того, отряды территориальной обороны не входят в состав Вооруженных Сил Российской Федерации, а также Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Возникает вопрос о реализации полномочий Президента как главнокомандующего. Так, согласно ч. 4 ст. 22 ФЗ «Об обороне» в субъектах Российской Федерации, на территориях (части территории) которых введено военное положение, в муниципальных образованиях, на территориях которых введено военное положение, с даты начала действия военного положения в порядке, определенном Президентом Российской Федерации, создаются межведомственные координирующие органы (далее – штабы территориальной обороны).

В случае если войска территориальной обороны не входят ни в одну государственную структуру, возникает вопрос о их общем руководстве. При этом стоит отметить, что деятельность института территориальной обороны является комплексным взаимодействием ряда ведомств помимо отрядов территориальной обороны. Организация территориальной обороны относится к функциям органов субъектов РФ, ФСБ России (Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960), Министерства обороны Российской Федерации (Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации»). «Значительную роль в решении задач территориальной обороны играют органы внутренних дел, силы и средства которых используются для обеспечения внутренней безопасности. МВД России реализует функ-

ции по территориальной обороне, организации охраны общественного порядка и безопасности в условиях военного времени, исполняя обязанности по мобилизационному развертыванию, по подготовке специальных формирований, предназначенных для охраны общественного порядка» [1]. При этом отряды территориальной обороны не входят ни в одно из ведомств, являясь самостоятельными подразделениями, обеспечивающими безопасность государства.

Для решения возникших задач приведем зарубежный опыт создания отрядов территориальной обороны. В Казахстане вопрос территориальной обороны разрабатывается более детально, а именно внесены на рассмотрение проекты законгов «О территориальной обороне Республики Казахстан» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам территориальной обороны» [11]. Основные вопросы, которые подлежат разработке в законопроекте, – это система взаимоотношения и организации, материального обеспечения отрядов территориальной обороны. Кроме того, ставится вопрос о необходимости подготовки научных кадров для превентивного разрешения практических вопросов на теоретическом уровне.

В Белоруссии положения о территориальной обороне зафиксированы в ст. 24 Закона Республики Беларусь от 3 ноября 1992 г. № 1902-ХІІ «Об обороне». Необходимо отметить, что система управления органами территориальной обороны четко регламентирована. Общее руководство территориальной обороной осуществляет главнокомандующий вооруженными силами Республики Беларусь через Генеральный штаб. Организация территориальной обороны и руководство по выполнению ее задач возложен на Главный штаб Сухопутных войск, для чего создается центр управления территориальной обороны.

Непосредственное руководство территориальной обороной в зоне (районе) осуществляют руководители органов местного управления через штабы зон (районов) территориальной обороны. Начальником зоны территориальной обороны является председатель облисполкома, а начальником штаба – областной военный комиссар. Органы местного самоуправления задействованы для закупки вещевого имущества, проведения учебы. В данном случае является эффективной система

взаимодействия органов при руководстве территориальной обороной, в которой в курс дела вводится и Президент, а основное руководство осуществляют профессиональные военные.

Вопросы территориальной обороны в Украине урегулированы Законом Украины «Об основах национального сопротивления». Доброволец Сил территориальной обороны Вооруженных сил Украины состоит в добровольческом формировании территориальной обороны, который входит в состав воинских частей Сил территориальной обороны. Общее руководство движением сопротивления осуществляет Главнокомандующий Вооруженных сил Украины. Финансирование добровольческих формирований производится из федерального бюджета. Граждане Украины входят в состав воинских частей по месту своей регистрации.

В Латвии вопрос территориальной обороны урегулирован Законом «Об ополчении Латвийской Республики». Начальником ополчения (отряда территориальной обороны) является Председатель Верховного Совета Латвийской Республики. Служба ополчения финансируется из средств Государственного бюджета самоуправления и из средств, пожертвованных общественностью. Материально-техническое обеспечение ополчения осуществляет Совет Министров Латвийской Республики и самоуправления.

Ополчение формируется из ряда добровольцев, к которым предъявляется ряд требований. В случае вооруженного или группового нападения, ополченцу в соответствии с уставом службы ополчения разрешено применять специальные средства или оружие. Начальником Ополчения Латвийской Республики является Председатель Верховного Совета Латвийской Республики.

Из приведенного зарубежного опыта видно, что законодатели уделяют особое внимание подчиненности отрядов, то есть так или иначе включают их в определенную структуру, в основном это структура Вооруженных сил государства, установлены принципы осу-

ществления территориальной обороны, определены территориальные границы, кроме того, выделены полномочия лидеров государств при руководстве отрядами территориальной обороны.

Таким образом, в Российской Федерации требуется внести дополнения в ст. 22 ФЗ «Об обороне» с регулированием следующих аспектов, которые пока остаются не учтенными:

- необходимо закрепить систему управления института территориальной обороны, урегулировать права и обязанности лиц, участвующих в системе территориальной обороны, а именно лиц, выполняющих функции в составах отрядов территориальной обороны;

- усиление взаимодействия института территориальной обороны с гражданской общественностью, развитие и усиление института патриотизма среди населения;

- следует передать полномочия высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), должностных лиц местного самоуправления, возглавляющих местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), в части руководства отрядами территориальной обороны военным комиссарам;

- обучение представителей органов местного самоуправления основам военного дела. Сегодня представители субъектов, представители администрации не готовы к общему руководству штабами территориальной обороны. Отсутствует не только необходимое оборудование, но и знания, в том числе возможность их практического применения. Оптимальной видится система, где органы местного самоуправления участвуют лишь в материально-техническом обеспечении отрядов по аналогии с Латвийской Республикой.

Внесение указанных изменений позволит более эффективно применять силы отрядов территориальной обороны в случае введения военного положения и разгрузит органы местного самоуправления, позволяя решать им иные задачи.

Список источников

1. Балдин А. К. Эволюция нормативно-правового регулирования территориальной обороны как элемента организации вооруженной защиты в правовой системе Советского государства и современной России // Административное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 51–62.

2. Княжев В. Б., Майдыков А. Ф. Территориальная оборона в системе безопасности российского государства и место в ней МВД России // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 2. С. 328–330.

3. В Думе разъяснили статус батальонов самообороны в Белгородской области. URL: <https://www.rbc.ru/politics/09/12/2022/639087b29a79473c98ae594d?ysclid=lkz5hf4t57140422177>.

References

1. Baldin A. K. [The evolution of the legal regulation of territorial defense as an element of the organization of armed protection in the legal system of the Soviet state and modern Russia]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo [Administrative and municipal law]*, 2022, no. 4, pp. 51–62. (in Russ.)

2. Knyazhev V. B., Maydykov A. F. [Territorial defense in the security system of the Russian state and the place of the Ministry of Internal Affairs of Russia in it]. *Probely v rossiyskom zakonodatel'stve [Gaps in Russian legislation]*, 2014, no. 2, pp. 328–330. . (in Russ.)

3. *V Dume raz'yasnili status batal'onov samooborony v Belgorodskoy oblasti* [The Duma clarified the status of self-defense battalions in the Belgorod region]. Available at: www.rbc.ru/politics/09/12/2022/639087b29a79473c98ae594d?ysclid=lkz5hf4t57140422177.

Информация об авторе

Хоменко Дарья Андреевна, соискатель кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Information about the author

Daria A. Khomenko, Candidate of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

*Поступила в редакцию 16 мая 2024 г.
Received May 16, 2024.*