

Территориальная оборона в регионах: особенности, проблемы

Т.В. Кувырченкова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Объектом исследования являются правовые отношения, возникающие при осуществлении территориальной обороны в местностях, где введено военное положение. Предметом исследования выступают правовые нормы, регулирующие организацию территориальной обороны, а также теоретические разработки об особенностях осуществления территориальной обороны при введении военного положения. Цель исследования – установление возможных пробелов в законодательстве и проблем при его применении, а также разработка предложений по их совершенствованию. Одними из основных методов, используемых в работе, стали сравнительный, системный. В результате проведенного исследования установлено, что отсутствует законодательное регулирование организации территориальной обороны, имеются проблемы при применении действующих правовых норм. В связи с имеющимися недостатками требуется дальнейшее совершенствование законодательства и повышение эффективности механизма его применения.

***Ключевые слова:** органы государственной власти субъекта, территориальная оборона, военное положение, штаб территориальной обороны, территориальные формирования самообороны, добровольческие формирования.*

Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» закрепляет правовую норму, согласно которой на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, где введено военное положение, ведется территориальная оборона с учетом мер, применяемых в период военного положения [2].

Федеральный закон от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» в ст. 22 определяет территориальную оборону как систему осуществляемых в период действия военного положения мероприятий по охране и обороне военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды, по борьбе с диверсионно-разведывательными формированиями иностранных государств и незаконными вооруженными формированиями, по выявлению, предупреждению, пресечению, минимизации и (или) ликвидации

последствий их диверсионной, разведывательной и террористической деятельности в целях создания благоприятных условий для функционирования указанных объектов и применения Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – ВС РФ), других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных формирований [4].

Территориальная оборона осуществляется в местностях Российской Федерации, где введено военное положение. Президент Российской Федерации утверждает Положение о территориальной обороне и План территориальной обороны государства. Разработка Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории РФ в целях обороны возложена на Генеральный штаб ВС РФ. Эту программу утверждает Президент Российской Федерации.

Территориальная оборона осуществляется по территориальному принципу. По вопросам планирования и выполнения мероприятий территориальной обороны управления военных округов через Генеральный штаб, главные и центральные управления Министерства обороны Российской Федерации взаимодействуют с федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, а также непосредственно организуют и поддерживают постоянное взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на территории военного округа.

Так, согласно Указу Президента РФ от 19.10.2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей», с 20.10.2022 г. с 0 часов на территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей введено военное положение. А Правительству Российской Федерации на основании предложений Министерства обороны РФ, МЧС РФ, ФСО РФ, Федеральной службы войск национальной гвардии РФ и Главного управления специальных программ Президента РФ надлежит в 3-дневный срок представить предложения о мерах, которые необходимо было применять на территориях, где введено военное положение [5]. 19.10.2022 г. принимается Указ Президента РФ № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756», где уже прямо обозначено, что в этих регионах ведется территориальная оборона. Кроме этого, на данных местностях вводится режим (максимальный уровень реагирования), в рамках которого высшие должностные лица субъектов проводят мобилизационные мероприятия в сфере экономики, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляют полномочия по реализации мер для удовлетворения потребностей

Вооруженных Сил России, других войск, воинских формирований, органов и нужд населения [6]. Почти через год принимается Указ Президента РФ от 25.08.2023 г. № 641 «О дополнительных мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 “О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей”», согласно которому высшим должностным лицам субъектов указанных областей надлежит создать межведомственные координирующие органы (штабы обороны), которые будут осуществлять функции штаба территориальной обороны и оперативного штаба субъекта Российской Федерации [7].

А.К. Балдин указывает на то, что комплексный характер мероприятий по территориальной обороне, многовекторность задач по ее организации предусматривает множественность ответственных исполнителей, принимающих участие в обеспечении обороны страны. Каждое ведомство создает собственную нормативно-правовую базу, регламентирующую систему территориальной обороны. Это является одной из проблем в правовом регулировании института территориальной обороны [13, с. 57]. Он полагает, что для устранения противоречий таким нормативным актом может стать Положение о территориальной обороне. Далее, А.К. Балдин утверждает, что территориальная оборона начала складываться в послевоенный период Советского государства как обособленный элемент национальной безопасности и в настоящее время претерпела существенные изменения, что отражает действующее законодательство [13, с. 58].

Институт территориальной обороны в современных реалиях, полагаем, требует законодательного закрепления. Так, на 59-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 59-14 от 14.11.2025 г.) был принят Модельный закон «О территориальной обороне». Статья 2 раскрывает основные понятия, применяемые в Модельном законе. При характеристике территориальной обороны указывается, что это система мероприятий, осуществляемых в период действия военного положения. Но в ст. 4 также закреплено положение, что возможно осуществление отдельных мероприятий по территориальной обороне в рамках иных специальных правовых режимов.

В Модельном законе дается понятие «территориальные формирования самообороны», которое отсутствует в российском законодательстве. Под территориальными формированиями самообороны понимаются вооруженные формирования, создаваемые из числа физических лиц, изъявивших желание принять участие в обеспечении режима военного положения на территории административно-территориальной единицы, на которой они постоянно

или преимущественно проживают либо работают (добровольцев), отобранных в качестве кандидатов в добровольцы и зачисленных в состав территориальных формирований самообороны в порядке и на условиях, установленных настоящим Законом и иными правовыми актами [1].

После начала специальной военной операции на территориях России, подвергшихся диверсионно-разведывательным действиям со стороны недружественных государств и вторжению диверсионных сил противника, в территориальной обороне участвовали добровольческие формирования. Соответственно, были внесены изменения в Федеральный закон № 61-ФЗ «Об обороне», который был дополнен ст. 22.1. Согласно положениям федерального закона, добровольческие формирования создаются Министерством обороны Российской Федерации либо Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации по решению Президента России. Их численность, организация, районы действия, стоящие перед ними задачи, порядок управления и иные вопросы определяются Министерством обороны Российской Федерации [4]. Таким образом, участие добровольческих формирований в условиях режима военного положения отличается многофункциональностью.

Во исполнение Указов Президента Российской Федерации в регионах начали создаваться штабы территориальной обороны, причем не только в перечисленных четырех, где было введено военное положение, но и в других.

Так, Распоряжением Главы военно-гражданской администрации Васильевского района Запорожской области Российской Федерации от 03.02.2023 г. № 33 «Об утверждении Положения об организации и ведении территориальной обороны на территории Васильевского района Запорожской области Российской Федерации» было утверждено «Положение об организации и ведении территориальной обороны на территории Васильевского района Запорожской области» [11]. В указанном Положении закреплено определение «территориальных войск», под которыми понимаются формируемые на период действия режима военного времени соединения и воинские части Вооруженных Сил Российской Федерации, военизированные формирования и воинские соединения, не входящие в Вооруженные Силы Российской Федерации, предназначенные для осуществления мероприятий по территориальной обороне, выполнения задач комендантской службы, охраны и обороны районов дислокации войск (сил), охраны транспортных коммуникаций на маршрутах передвижения войск и подвоза материальных средств, ведения вооруженной борьбы на временно оккупированной территории, участия в мероприятиях по обеспечению режима военного положения и гражданской обороны, а также в отражении агрессии совместно с общевоинскими соединениями и воинскими частями [11]. Все

мероприятия территориальной обороны на территории Запорожской области проводятся с 20.10.2022 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19.10.2022 г. № 756. В Положении во исполнении Указа Президента Российской Федерации закреплено, что общее руководство территориальной обороной в границах Васильевского района возложено на орган управления территориальной обороной – штаб территориальной обороны и военную комендатуру в соответствии с их полномочиями. К разработке Плана мероприятий по территориальной обороне привлекаются уполномоченные в области управления воинскими формированиями, специальными формированиями и другими войсками, территориальные органы муниципальных органов исполнительной власти. Так как некоторые детали функционирования этой системы содержатся в документах под грифом «секретно», не все особенности ее организации можно проанализировать.

Одна из особенностей территориальной обороны заключается в том, что службу граждане несут в тех регионах, где они проживают.

В субъектах во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 19.10.2022 г. № 757 созданы оперативные штабы. Аналогичный штаб сформирован также в Тверской области, одной из его задач является определение отдельных мероприятий по территориальной обороне. Решения оперативного штаба обязательны для исполнения исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, осуществляющими деятельность в регионе, гражданами, находящимися на территории Тверской области. Главное управление региональной безопасности Тверской области разрабатывает комплексный план мероприятий [10].

Ряд российских территорий еще до объявления военного положения приняли нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы организации территориальной обороны. Так, Постановлением администрации муниципального образования «Токсовское городское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области от 27.04.2020 г. № 191 было утверждено Положение о штабе территориальной обороны муниципального образования «Токсовское городское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области [12]. Штаб территориальной обороны определен как межведомственный координирующий орган, действующий в границах муниципального образования, осуществляющий свои полномочия в случае введения на территории муниципального образования военного положения.

Следовательно, еще до введения в Российской Федерации военного положения и формирования в связи с этим территориальной обороны в некоторых регионах, в том числе муниципальных образованиях, были приняты Положения о территориальной обороне. Не зная о возможном

развитии событий в России, уже были определены органы территориальной обороны.

На практике при применении правовых норм о территориальной обороне возникают некоторые вопросы. Правоприменительные проблемы, связанные в первую очередь с защитой населения и охраной прав и свобод людей, частично были разрешены принятым позднее Указом Президента от 13.01.2025 г. № 11 «О дополнительных мерах, осуществляемых в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 “О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей”», согласно которому высшие должностные лица перечисленных регионов вправе принимать обязательные к исполнению решения о возложении на органы публичной власти полномочий по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения в населенных пунктах, где отсутствуют органы местного самоуправления до их формирования [8]. Эти решения являются также обязательными и для иных органов, организаций, осуществляющих деятельность в этих местностях, и для граждан, находящихся на указанных территориях.

Также административно-деликтное законодательство отреагировало на принятые положения Указа Президента от 13.1.2025 г. № 11. Так, 03.03.2026 г. в гл. 8 (Административные правонарушения в сфере общественного порядка, общественной безопасности, общественной нравственности, семьи, материнства, отцовства и детства) Закона Тверской области от 14.07.2003 г. № 46-ЗО «Об административных правонарушениях» (принят Законодательным Собранием Тверской области 01.07.2003 г.) включена ст. 56.10, устанавливающая ответственность за неисполнение и (или) нарушение нормативного правового акта, принятого в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19.10.2022 № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756». Согласно положениям этой статьи неисполнение и (или) нарушение нормативного правового акта Губернатора Тверской области, принятого в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19.10.2022 г. № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756», если установление ответственности за такие действия (бездействие) не отнесено к ведению Российской Федерации, влечет наложение административного штрафа [9].

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ также установлена административная ответственность для должностных лиц органа исполнительной власти субъекта, или органа местного самоуправления,

или руководителя организации за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей по организации и осуществлению мероприятий по территориальной обороне (ст. 20.36 введена Федеральным законом от 08.08.2024 г. № 240-ФЗ) [3].

Таким образом, для организации территориальной обороны в Российской Федерации требовалось оперативное внесение изменений в действующее законодательство и принятие новых правовых актов. Но не все имеющиеся проблемы до настоящего времени получили разрешение. Требуется дальнейшее совершенствование законодательства, повышение эффективности правовой практики. Назрела необходимость принятия отдельного федерального закона о территориальной обороне с опорой на положения Модельного закона «О территориальной обороне».

Список литературы

1. Модельный закон «О территориальной обороне». Постановление № 59-14 от 14.11.2025 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ [Электронный ресурс]. URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/modelnie_kodeksi_i_zakoni (дата обращения: 12.05.2026).
2. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 13.12.2024 г.) «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 02.05.2026 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
4. Федеральный закон от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 04.11.2025 г.) «Об обороне» // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.
5. Указ Президента РФ от 19.10.2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» // СЗ РФ. 2022. № 43. Ст. 7381.
6. Указ Президента РФ от 19.10.2022 г. № 757 (ред. от 25.08.2023 г.) «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756» // СЗ РФ. 2022. № 43. Ст. 7382.
7. Указ Президента РФ от 25.08.2023 г. № 641 «О дополнительных мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 “О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей”» // СЗ РФ. 2023. № 35. Ст. 6636.
8. Указ Президента РФ от 13.01.2025 г. № 11 «О дополнительных мерах, осуществляемых в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 “О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей”» // СЗ РФ. 2025. № 3. Ст. 109.
9. Закон Тверской области от 14.07.2003 г. № 46-ЗО (ред. от 03.03.2026 г.) «Об административных правонарушениях» (принят Законодательным

Собранием Тверской области 01.07.2003 г.) (вместе с «Типовым положением об административной комиссии муниципального образования Тверской области») // Тверские ведомости. 2003. № 57 (18–24 июля).

10. Постановление Губернатора Тверской области от 19.10.2022 г. № 71-пг «Об оперативном штабе для реализации мер, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 19.10.2022 № 757, на территории Тверской области» // Тверские ведомости. 2022. № 42 (26 октября – 1 ноября).

11. Распоряжение Главы военно-гражданской администрации Васильевского района Запорожской области Российской Федерации от 03.02.2023 г. № 33 «Об утверждении Положения об организации и ведении территориальной обороны на территории Васильевского района Запорожской области Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://za-inform.ru/official/rasporyazhenie-administracii-vasilevskogo-municipalnogo-okruga-33-ot-03-02-2023/> (дата обращения: 10.05.2026).

12. Постановление администрации муниципального образования «Токсовское городское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области от 27.04.2020 г. № 191 «Об утверждении Положения о штабе территориальной обороны муниципального образования “Токсовское городское поселение” Всеволожского муниципального района Ленинградской области» // Сайт Администрации МО «Токсовское городское поселение» г.п. Токсово, Всеволожский район, Ленинградская область [Электронный ресурс]. URL: https://toksovscoe-r41.gosweb.gosuslugi.ru/ofitsialno/dokumenty/postanovleniya-i-rasporyazheniya-glavy-administratsii-mo/postanovleniya/postanovleniya-2020-god/postanovleniya-2020-god_2416.html (дата обращения: 11.05.2026).

13. 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.

Об авторе:

КУВЫРЧЕНКОВА Татьяна Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 6900-5462, AuthorID: 541033, e-mail: kuvirchenkova@rambler.ru

Territorial defense in the regions: features and problems

T.V. Kuvyrchenkova

Tver State University, Tver

This study examines the legal relationships arising during territorial defense in areas under martial law. It examines legal norms governing territorial defense, as well as theoretical developments on the specifics of implementing territorial defense under martial law. The objective of the study is to identify potential gaps in legislation and problems with its application, as well as to develop proposals for improvement. The primary methods used in the study were

comparative and systemic approaches. The study revealed a lack of legislative regulation governing territorial defense, and challenges in applying existing legal norms. These shortcomings require further improvement of the legislation and increased effectiveness of its enforcement.

Keywords: *state authorities of the subject, territorial defense, martial law, territorial defense headquarters, territorial self-defense formations, volunteer formations.*

About author:

KUVYRCHENKOVA Tatyana – PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Customs Law of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova St., 33), SPIN-code: 6900-5462, AuthorID: 541033, e-mail: kuvirchenkova@rambler.ru

Кувырченкова Т.В. Территориальная оборона в регионах: особенности, проблемы // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2026. № 3 (87). С. 121–129.

Статья поступила в редакцию 22.06.2026 г.

Подписана в печать 10.09.2026 г.