

*Рассмотрен вопрос о правовом статусе Военной доктрины Российской Федерации. Цель исследования – уточнение ее статуса. В рамках исследования проанализированы акты Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации. Кроме того, проанализирован широкий круг доктринальных точек зрения по интересующим вопросам. По итогам исследования сделан вывод, что Президент РФ в пределах своих полномочий издает указы и распоряжения, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Президент в статусе Верховного главнокомандующего принимает Военную доктрину, которая официально публикуется и имеет все признаки, присущие нормативным правовым актам.*

*Ключевые слова:* Военная доктрина; безопасность государства; военная безопасность; оборона; политика государства в военной сфере; нормативный правовой акт; признаки нормативного правового акта.

**Залумхан Гюлбалаевич Пенжалиев,**  
*аспирант, кафедра конституционного права,  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
Саратов, Россия;  
pzg1995@mail.ru*

## **К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ВОЕННОЙ ДОКТРИНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Введение.** В настоящее время в России принимается достаточное число доктрин (распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации», распоряжение Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации», Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976, Морская доктрина Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 26 июля 2015 г., указ Президента Российской Федерации от 05 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации», указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации», указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»), правовой статус которых не вполне ясен, поскольку отсутствует единство точек зрения по данному вопросу. Кроме того, отсутствует конкретизация места доктрины в иерархии нормативных правовых актов.

В данной статье уделим внимание Военной доктрине. Отметим, что она, в частности, является ядром в правовом регулировании вопросов по поводу обеспечения военно-политической, военно-экономической безопасности и обороны государства.

Военная доктрина придает особую значимость военной безопасности как компоненту системы национальной безопасности, состоящей в невозможности обстоятельного обеспечения суверенитета и территориальной целостности государства без ее наличия.

Военная доктрина существовала не всегда, а, значит, не всегда государство имело закрепленный порядок ведения обороны.

Начало Первой мировой войны для России произошло без официально принятой у государства Военной доктрины, что оказало влияние на ход боевых действий. Известный военный теоретик А. Незнамов позже писал, что все проблемы были не в плохой доктрине, а в ее отсутствии [11].

Современная Военная доктрина России была принята уже при действии Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Анализируемый документ направлен на то, чтобы довести до адресатов: какова официальная политика государства в военной сфере. В ней заложена система взглядов на защиту как России, так и ее союзников [3, с. 71].

Военная доктрина регламентирует вопросы охраны территориальной целостности государства. В соответствии с Конституцией Российской Федерации принятие мер по охране ее суверенитета, а также независимости и государственной целостности возложено на главу государства. В связи с этим действующая Военная доктрина была утверждена Президентом России 25 декабря 2014 г. Основная часть доктрины вытекает из положений Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне». Военная доктрина конкретизирует главные направления военной политики государства. Военная доктрина Российской Федерации носит статус документа стратегического планирования в Российской Федерации [3, с. 73]. Это совокупность взглядов на существующее положение вещей, цели и характер возможных войн будущего, а также военно-политические, стратегические, технические, экономические, правовые аспекты военной политики, которая касается вопросов подготовки государства к войне, обороне и противодействию агрессии. Именно доктрина определяет стратегию и способы, методы решения важных задач строительства Вооруженных Сил Российской Федерации. Именно в Военной доктрине страны воплощены все ключевые установки и принципы проведения военной политики.

Стоит отметить, что Военная доктрина содержит систему не только официальных взглядов, но и обязательных государственных требований.

Основу для Военной доктрины составили нормы актов системы российского права. основополагающие положения Военной доктрины гарантируют неукоснительное соблюдение Россией Устава ООН.

При этом роль Военной доктрины переоценить сложно, так как она представляет собой один из основополагающих документов стратегического планирования, который принят и официально действует в России. Можно констатировать, что данная доктрина включает в себя политико-правовые взгляды по обеспечению безопасности государства. При этом с юридической точки зрения Военная доктрина представляет собой организационно-распорядительную основу (включая в себя и совокупность официальных взглядов в части обеспечения военной безопасности) [13].

**Методы.** При написании научной статьи использованы общенаучные методы и методы научного познания.

**Обсуждение.** Военная доктрина утверждается в Российской Федерации не впервые, так как до нее был принят ряд указов Президента Российской Федерации, регламентирующих Военную доктрину. Первый подобный документ был принят 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях Военной доктрины Российской Федерации». Затем были приняты два Указа Президента Российской Федерации регламентирующих основные положения Военной доктрины России (Указ Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 05 февраля 2010 г. № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации»).

Можем сказать, что до этого она принималась именно Указом главы России, а в соответствии со ст. 90 Конституции РФ, Президент издает указы и распоряжения, при этом они не должны входить в коллизию с Конституцией и федеральными законами.

В силу этого указы Президента России относятся к нормативно-правовым актам, более того, как было подчеркнуто в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П, Президент РФ занимается правотворчеством, направленным на устранение пробелов в законодательстве.

Непосредственно в Военной доктрине Российской Федерации отражено, как и в значительной части нормативных правовых актов, указание на ее правовую основу.

Однако в настоящее время в Военной доктрине указано, что она просто утверждена Президентом России, без конкретизации в качестве указа или распоряжения.

При этом относительно действия иных актов, регламентирующих положения Военной доктрины, в рамках которых она реализуется (например, в Указе Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» или в Указе Президента Российской Федерации от 20 июля 2017 г. № 327 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 года») и в значительной части, как нами было ранее подчеркнуто, в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, можем согласиться с В. В. Барышниковой: рассматриваемая нами доктрина является политическим документом, так как в ней отражены все установки по обеспечению безопасности государства [1].

Обращая внимание на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П, в котором в том числе отражено правовое положение анализируемой нами доктрины, опираясь на Военную доктрину от 2 ноября 1993 г. № 1833, можем сказать, что в ней отсутствуют нормативные предписания.

Действительно, нормативного содержания в данной доктрине не было отражено, в отличие от последующих военных доктрин, в которых уже фиксировались определенные положения применимо к военной службе и

направленные, в том числе на обеспечение национальной безопасности. Следует обратить внимание на особое мнение судьи В. О. Лучина, который подчеркнул, что утверждение именно Указом Президента Российской Федерации любого документа имеет официальный общеобязательный статус.

Причем в Доктрине 1993 г., по его суждению, присутствуют нормативные предписания, так как они обращены к неопределенному кругу лиц и подлежат многократному применению. За неприменение положений Военной доктрины предусмотрена та или иная ответственность.

Таким образом, основываясь на позиции судьи Конституционного Суда Российской Федерации В. О. Лучина, можем сказать, что Военная доктрина, в частности, принятая в 1993 г., является подзаконным актом.

Среди ученых, касательно правового положения Военной доктрины, так же присутствует полемика. Например, И. А. Полянский и Е. В. Трофимов полагают, что она является правовым актом [13].

А. М. Ибрагимов и С. Э. Серкерев придерживаются позиции, что Доктрина представляет собой как политический документ, так и нормативный правовой акт. Данные авторы поясняют, что в этом акте доминирует правовая составляющая, в силу того, что она основывается на международных правовых актах, Конституции России и ряде отечественных правовых актов. Поэтому А. М. Ибрагимов и С. Э. Серкерев подчеркивают, что в ней превалирует не столько правовая направленность, сколько юридическая [6]. Таким образом, данные авторы указывают именно на нормативный и юридический характер Военной доктрины.

В то же время М. Н. Козюк придерживается мнения, что рассматриваемая Доктрина имеет специфический правовой характер [8]. В чем именно заключается эта специфика, автор не уточняет.

Н. А. Кишоян указывает, что к нормативным актам относятся утвержденные главой страны государственные доктрины и стратегии [7, с. 21].

Тем самым исходя из ее суждения, утвержденная в 2014 г. Президентом Российской Федерации Военная доктрина относится к нормативным правовым актам. Такой же позиции придерживаются Г. В. Дегтев [5] и И. А. Гдалевич [4].

С. Ю. Чапчиков указывает, что Военная доктрина относится к нормативным правовым актам второго уровня [15].

В свою очередь А. П. Новиков придерживается позиции, что в доктринах отсутствуют нормативные предписания, поэтому они имеют политический характер [12, с. 23].

Н. А. Колоколов пишет, что анализируемая нами доктрина отражает официальные позиции государства и правовые положения, регламентирующие военную подготовку страны к возможной войне [9, с. 12].

А. В. Безруков говорит, что Военная доктрина – это совокупность официальных взглядов (основ), направленных на обеспечение военной безопасности страны [2].

По факту, такой же точки зрения придерживаются В. Е. Морозов и Р. В. Калмыков [10, с. 90] и К. И. Чуйкова [16, с. 544], которые определяют

Военную доктрину в качестве декларации о политике государства в области военной (оборонной) безопасности.

Таким образом, значительная часть ученых придерживается позиции, что Военная доктрина является нормативным правовым актом. Согласно общепринятому мнению, под нормативным официальным актом следует понимать, издание документа, который устанавливает, изменяет либо отменяет нормы права. Он всегда издается в письменном виде, ему присуща строгая документированная форма, и принимается определенным, строго установленным образом. Нормы находятся между собой в строгой иерархии. При этом он во всех случаях представляет собой волю государства. В силу чего это подчеркивает его властность и авторитетность [14, с. 132].

В части 3 ст. 15 Конституции РФ подчеркивается, что все законы подлежат официальному опубликованию, а в Указе Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» подчеркивается, что в случае, если акты Президента России имеют нормативный характер, то они подлежат официальному опубликованию. Рассматриваемая нами Военная доктрина была официально опубликована.

Это подчеркивает, что рассматриваемая нами доктрина является нормативным правовым актом. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», подчеркнул, что признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются:

- издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом;
- наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Если провести анализ Военной доктрины на основе указанных признаков, то можно сказать следующее: Военная доктрина утверждается Президентом России, она содержит официально принятые взгляды на подготовку к вооруженной защите Российской Федерации, является обязательной к применению для всех органов исполнительной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций (независимо от форм собственности), на которые лежит ответственность за решение задач военной безопасности. Исходя из изложенного и руководствуясь положениями Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 50 от 25 декабря 2018 г., можно сказать, что Военная доктрина обладает всеми признаками нормативно-правового акта.

## Заключение

Таким образом, Военная доктрина принимается Президентом России, что отнесено Конституцией РФ именно к его компетенции, и направлена на создание норм, регламентирующих порядок ведения охраны безопасности и территориальной целостности государства, на недопустимость нарушения границ и является нормативным правовым актом.

## Список литературы

1. **Барышникова В. В.** Решения совета безопасности Российской Федерации: понятие, правовая природа, виды и юридическая сила // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 37 – 40.
2. **Безруков А. В.** Конституционное право России: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. 304 с.
3. **Белозеров В. К.** Военная доктрина России: в начале большого пути // Власть. 2015. № 2. С. 71 – 78.
4. **Гдалевич И. А.** «Указное» нормотворчество в российском правовом пространстве // Вестник Таганрогского государственного педагогического института. 2015. № 2. С. 385 – 389.
5. **Дегтев Г. В.** Некоторые аспекты нормотворческой деятельности Президента РФ // Право и управление. XXI век. 2007. № 1. С. 17 – 20.
6. **Ибрагимов А. М., Серкерев С. Э.** Противодействие угрозам безопасности в аспекте совместимости некоторых положений Военной доктрины Российской Федерации с нормами международного права // Юридический мир. 2007. № 1. С. 67 – 72.
7. **Кишоян Н. А.** Конституционные основы полномочий Президента Российской Федерации в сфере конкретизации правового статуса личности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. 30 с.
8. **Козюк М. Н.** Проблемы городского развития и благоустройства в политико-правовых актах Президента России // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 9. С. 20 – 23.
9. **Колоколов Н. А.** Победа в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов и будущее славянских государств: новый взгляд на итоги Второй мировой войны // История государства и права. 2010. № 9. С. 2 – 13.
10. **Морозов В. Е., Калмыков Р. В.** Военная доктрина Российской Федерации: сущность и пути совершенствования // Государственное управление III тысячелетия: проблемы и перспективы: сб. науч. ст. IV Междунар. науч.-практ. конф. Хабаровск, 2017. С. 90 – 94.
11. **Незнамов А.** Военная доктрина // Военное дело. 1918. № 12. С. 2.
12. **Новиков А. П.** Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: административно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 27 с.
13. **Полянский И. А., Трофимов Е. В.** Военная доктрина России и ее роль в обеспечении военной безопасности и строительстве вооруженных сил // Право и политика. 2006. № 1. С. 65 – 73.
14. **Роман М. Ю.** Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации как источники права // Вестник Башкирского университета. 2006. Т. 11, № 4. С. 132 – 133.
15. **Чапчиков С. Ю.** Необходима конституционная доктрина безопасности личности, общества, государства // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 14 – 18.



16. **Чуйкова К. И.** Военная доктрина России: безопасность страны // Актуальные научные исследования в современном мире: материалы Междунар. (заочной) науч.-практ. конф. / под общ. ред. А. И. Вострецова. Нефтекамск, 2018. С. 541 – 544.

#### References

1. **Baryshnikova V.V.** [Decisions of the Security Council of the Russian Federation: concept, legal nature, types and legal force], *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo* [Constitutional and municipal law], 2005, no. 6, pp. 37-40. (In Russ.)
2. **Bezrukov A.V.** *Konstitutsionnoye pravo Rossii* [Constitutional law of Russia], Moscow: Yustitsinform, 2015, 304 p. (In Russ.)
3. **Belozherov V.K.** [Military doctrine of Russia: at the beginning of a long journey], *Vlast'* [Power], 2015, no. 2, pp. 71-78. (In Russ.)
4. **Gdalevich I.A.** ["Decree" rule-making in the Russian legal space], *Vestnik Taganrogskego gosudarstvennogo pedagogicheskogo institute* [Bulletin of the Taganrog State Pedagogical Institute], 2015, no. 2, pp. 385-389. (In Russ.)
5. **Degtev G.V.** [Some aspects of the rule-making activity of the President of the Russian Federation], *Pravo i upravleniye. XXI vek* [Law and Management. XXI Century], 2007, no. 1, pp. 17-20. (In Russ.)
6. **Ibragimov A.M., Serkerov S.E.** [Counteraction to security threats in the aspect of compatibility of some provisions of the military doctrine of the Russian Federation with the norms of international law], *Yuridicheskiy mir* [Legal world], 2007, no. 1, pp. 67-72. (In Russ.)
7. **Kishoyan N.A.** *Extended abstract of Candidate's of Legal thesis*, Saratov, 2015, 30 p. (In Russ.)
8. **Kozyuk M.N.** [Problems of urban development and improvement in the political and legal acts of the President of Russia], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye* [State power and local government], 2019, no. 9, pp. 20-23. (In Russ.)
9. **Kolokolov N.A.** [Victory in the Great Patriotic War of 1941 - 1945 and the future of the Slavic states: a new look at the results of the Second World War], *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law], 2010, no. 9, pp. 2-13. (In Russ.)
10. **Morozov V.Ye., Kalmykov R.V.** *Gosudarstvennoye upravleniye III tysyacheletiya: problemy i perspektivy: sb. nauch. st. IV Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [Public administration of the 3rd millennium: problems and prospects: collection of articles. scientific. Art. IV Int. scientific-practical conf.], Khabarovsk, 2017, pp. 90-94. (In Russ.)
11. **Neznamov A.** [Military doctrine], *Voyennoye delo* [Military affairs], 1918, no. 12, p. 2. (In Russ.)
12. **Novikov A.P.** *Extended abstract of Candidate's of Legal thesis*, Moscow, 2003, 27 p. (In Russ.)
13. **Polyanskiy I.A., Trofimov Ye.V.** [Russian military doctrine and its role in ensuring military security and building the armed forces], *Pravo i politika* [Law and Politics], 2006, no. 1, pp. 65-73. (In Russ.)
14. **Roman M.Yu.** [Normative legal acts of the President of the Russian Federation as sources of law], *Vestnik Bashkirskogo universiteta* [Bulletin of the Bashkir University], 2006, vol. 11, no. 4, pp. 132-133. (In Russ.)
15. **Chapchikov S.Yu.** [Necessary constitutional doctrine of the security of the individual, society, state], *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo* [Constitutional and municipal law], 2011, no. 6, pp. 14-18. (In Russ.)
16. **Chuykova K.I., Vostretsov A.I. (Ed.)** *Aktual'nyye nauchnyye issledovaniya v sovremennoy mire: materialy Mezhdunar. (zaochnoy) nauch.-prakt. konf.* [Actual scientific research in the modern world: materials of the Intern. (correspondence) scientific-practical. conf.], Neftkamsk, 2018, pp. 541-544. (In Russ.)

## On the Legal Status of the Military Doctrine of the Russian Federation

**Z. G. Penzhaliev,**

*Postgraduate Student of the Department of Constitutional Law,  
Saratov State Law Academy, Saratov, Russia;  
pzg1995@mail.ru*

*The author of this article examines the issue of the legal status of the Military Doctrine of the Russian Federation; hence the purpose of the study is to clarify its status. The study analyzed the acts of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation. In addition, the author turned to a wide range of doctrinal points of view on issues of interest to us. As a result of the study, we came to the conclusion that the President of the Russian Federation, within the limits of his powers, issues decrees and orders that should not contradict the Constitution of the Russian Federation and federal laws. The President in the status of the Supreme Commander-in-Chief adopts the Military Doctrine, which is officially published and has all the features inherent in normative legal acts.*

*Keywords: military doctrine; state security; military security; defense; state policy in the military sphere; normative legal act; signs of a regulatory legal act.*

© З. Г. Пенжалиев, 2020

*Статья поступила в редакцию 03.09.2020*

При цитировании использовать:

**Пенжалиев З. Г.** К вопросу о правовом статусе Военной доктрины Российской Федерации // *Право: история и современность.* 2020. № 4(13). С. 108 – 115. doi: 10.17277/pravo.2020.04.pp.108-115