

Дата поступления рукописи в редакцию: 11.06.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 29.06.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-6-351-356

ТРЕГУЛОВА Ирина Анатольевна,
аспирант 1 курса АНО ДПО
«Научно – образовательный центр ВКО
«Алмаз – Антей» им. академика В.П. Ефремова»,
e-mail: mail@law-books.ru

Научный руководитель:
СОРОЧКИН Р.А.,
доктор юридических наук,
e-mail: mail@law-books.ru

ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА: ИСТОРИЧЕСКОЕ И ДОКТРИНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Аннотация. В статье анализируется историческая и доктринальная эволюция понятия государственного оборонного заказа (ГОЗ) в российском праве — от советской планово-административной системы к современным рыночно-договорным механизмам. Рассматриваются этапы становления законодательства, включая принятие ключевых законов, и даётся анализ легального определения ГОЗ. Автор выделяет три основных доктринальных подхода к его пониманию (документарный, процессный и «потребностный») и обосновывает необходимость их синтеза для комплексного анализа. Особое внимание уделено соотношению ГОЗ с категориями «государственный заказ» и «государственная закупка», а также проблеме приоритета специальных норм над общими положениями Гражданского кодекса РФ.

Ключевые слова: государственный оборонный заказ, ГОЗ, государственный контракт, государственные нужды, административно-правовой контроль, нормативно-правовой документ, законодательство о закупках, публично-правовые ограничения, история права.

TREGULOVA Irina Anatolyevna,
First-year postgraduate student,
ANO DPO “Almaz-Antey Scientific and Educational Center
for the Air Defense Forces named after Academician V.P. Efremov”

Scientific supervisor:
SOROCKIN R.A.,
Doctor of Law

THE CONCEPT OF STATE DEFENSE ORDER: HISTORICAL AND DOCTRINAL DIMENSION

Annotation. This article analyzes the historical and doctrinal evolution of the concept of state defense order (SDO) in Russian law – from the Soviet planned administrative system to modern market-contractual mechanisms. The article examines the stages of legislative development, including the adoption of key laws, and provides an analysis of the legal definition of SDO. The author identifies three main doctrinal approaches to understanding this concept (documentary, process, and “needs-based”) and substantiates the need to synthesize them for a comprehensive analysis. Particular attention is paid to the relationship between the state defense order and the categories of “government procurement” and “government procurement,” as well as the issue of the priority of special norms over the general provisions of the Civil Code of the Russian Federation.

Key words: state defense order, state defense order, government contract, state needs, administrative and legal control, regulatory planning document, procurement legislation, public law restrictions, legal history.

Институт государственного оборонного заказа в российском праве не возник одновременно: его становление представляет собой длительный и неравномерный процесс трансформации от планово-административных методов снабжения вооружённых сил к рыночно-договорным механизмам, обусловленным переходом страны к рыночной экономике в начале 1990-х годов. Правовое осмысление этого института невозможно без учёта исторической эволюции самого понятия, поскольку именно исторический метод позволяет раскрыть логику преемственности и разрывов в развитии правового регулирования данных отношений.

В советский период материально-техническое обеспечение армии осуществлялось в рамках централизованной плановой системы хозяйствования, при которой предприятия оборонно-промышленного комплекса включались в государственные планы, обязательные к исполнению, а финансирование производства производилось через механизмы бюджетного распределения без участия гражданско-правового договора в качестве основного инструмента регулирования. Плановое задание порождало не договорное, а нормативно-плановое обязательство, контроль над исполнением которого осуществлялся партийно-государственным аппаратом, а не судебными механизмами защиты субъективных прав. В теоретическом плане это означало, что оборонный заказ существовал исключительно в публично-правовом измерении: производственные отношения между предприятием и государством-потребителем строились по схеме «власть — подчинение», исключавшей юридическое равенство сторон и эквивалентность встречных предоставлений. Само понятие «государственного оборонного заказа» в советской доктрине не разрабатывалось как самостоятельная гражданско-правовая категория — необходимость в этом отсутствовала, поскольку плановые задания по своей правовой природе не порождали гражданских правоотношений в строгом смысле слова.

В.П. Мозолин, анализируя в конце советского периода взаимодействие гражданского права и хозяйственного механизма, констатировал глубокое противоречие между требованиями планово-административной системы и объективными потребностями имущественного оборота: участие государства в имущественных отношениях не могло быть сведено к административно-командному воздействию без утраты самой природы этих отношений как возмездных, эквивалентных и основанных на взаимных интересах сторон [1]. Данный теоретический тезис приобрёл особую актуальность в период рыночных реформ.

С распадом СССР и переходом российской экономики к рыночным отношениям встала задача принципиальной переориентации системы государственного снабжения на принципы возмездности, эквивалентности и договорной свободы. Однако этот переход был крайне непростым: оборонно-промышленный комплекс в значительной своей части являлся монополистическим, предприятия не имели опыта работы в условиях рыночных договорных отношений с государством, а государство, в свою очередь, не располагало отработанными механизмами формирования конкурентной среды в оборонной сфере. Противоречие между исторически сложившейся монопольной структурой оборонной промышленности и рыночными принципами, на которые ориентировалось новое законодательство, стало центральным правовым противоречием формирующегося института ГОЗ — противоречием, которое в значительной мере не разрешено и в действующем законодательстве.

В 1992–1994 годах формируются первые нормативные основания новой системы: Правительством Российской Федерации принимаются акты, регулирующие порядок размещения государственных заказов на конкурсной основе. Принципиальным законодательным шагом стало принятие Федерального закона от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» [2], закрепившего договорный механизм удовлетворения государственных потребностей. Указанный закон впервые систематизировал понятийный аппарат в сфере государственных закупок, разграничив понятия «государственные нужды», «государственный заказчик» и «государственный контракт», и тем самым создал гражданско-правовую основу для последующего специального регулирования в оборонной сфере. Государственный контракт был признан основным правовым инструментом, опосредующим отношения между государственным заказчиком и поставщиком: принцип договорного оформления возобладал над принципом планового задания.

Применительно к оборонной сфере ключевым законодательным актом этого периода стал Федеральный закон от 27.12.1995 № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе», который впервые легально закрепил само понятие «государственный оборонный заказ» и установил специальный правовой режим для отношений по обеспечению обороны страны. Данный закон, однако, страдал существенными недостатками системного характера: нормы о порядке размещения, исполнения и контроле оставались разрозненными, механизмы противодействия нецелесообразному использованию средств фактически отсут-

ствовавали, а понятийный аппарат отличался внутренней противоречивостью. Закон не разграничивал понятия «государственный оборонный заказ» (как нормативно-плановый документ) и «отношения в сфере государственного оборонного заказа» (как совокупность правоотношений), что порождало доктринальные затруднения при его применении и теоретическом осмыслении. Показательно при этом, что Закон от 27.12.1995 № 213-ФЗ фактически ориентировался на сохранение административно-плановых традиций советского периода: первоочередное место в нём занимали нормы о государственных заказчиках как субъектах публичного управления, тогда как договорные механизмы исполнения оборонного заказа трактовались лишь как технические инструменты реализации государственных нужд — без должного признания самостоятельного гражданско-правового значения договора и прав его сторон.

Принятие Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» [3] (далее — Закон о ГОЗ, Закон № 275-ФЗ) ознаменовало качественно новый этап в развитии законодательства об оборонных закупках. Закон не только обновил понятийный аппарат, но и ввёл принципиально иные механизмы обеспечения целевого использования бюджетных средств — прежде всего систему банковского и казначейского сопровождения исполнения государственных контрактов, механизм государственного регулирования цен на продукцию ГОЗ, а также специальные меры публично-правовой ответственности. Тем самым законодатель создал нормативную конструкцию, в которой гражданско-правовые договорные механизмы оказались встроены в разветвлённую систему публично-правового контроля — конструкцию, требующую принципиально новых подходов к теоретическому осмыслению правовой природы возникающих отношений. Немаловажно, что принятие Закона № 275-ФЗ в значительной степени было обусловлено правоприменительными проблемами, выявившимися в ходе исполнения предыдущего закона о ГОЗ: массовыми случаями нецелевого использования авансовых платежей, необоснованного завышения цен и уклонения от исполнения государственных контрактов. Именно реакцией на эти системные нарушения объясняется беспрецедентная жёсткость контрольных механизмов, введённых Законом № 275-ФЗ, и, как следствие, особая интенсивность публично-правовых ограничений в структуре регулируемых им правоотношений.

Действующее легальное определение государственного оборонного заказа закреплено в п. 1 ст. 3 Закона № 275-ФЗ. В соответствии с данной нормой государственный оборонный заказ пред-

ставляет собой «установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации».

Анализ приведённой дефиниции обнаруживает несколько принципиальных характеристик. Во-первых, закон квалифицирует ГОЗ как «задания» — категорию, отражающую нормативно-плановую природу данного документа: ГОЗ возникает как результат одностороннего государственного властного волеизъявления, воплощённого в нормативном правовом акте Правительства Российской Федерации. Это обстоятельство принципиально отличает момент возникновения ГОЗ от момента возникновения гражданско-правовых отношений по его исполнению: первое предшествует второму и создаёт нормативную основу для последующей договорной деятельности государственных заказчиков. Во-вторых, законодатель определяет цель ГОЗ как «обеспечение обороны и безопасности Российской Федерации» — конституционно значимую публичную цель, предопределяющую весь комплекс специальных правовых механизмов в данной сфере. В-третьих, закон относит к предмету ГОЗ поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг — тем самым охватывая все основные виды гражданско-правовых обязательств по передаче результатов деятельности.

Вместе с тем легальное определение не исчерпывает существа рассматриваемого явления: оно описывает лишь нормативно-плановый аспект ГОЗ, не охватывая ни процессуального измерения — совокупности стадий от планирования до контроля, — ни правоотношенческого измерения — системы гражданско-правовых и административно-правовых связей между субъектами. Это обстоятельство обуславливает существование нескольких конкурирующих доктринальных подходов к пониманию ГОЗ.

В свою очередь, в современной отечественной правовой науке сложилось несколько подходов к определению понятия государственного оборонного заказа, различающихся в зависимости от того, какой аспект рассматриваемого явления признаётся исходным и системообразующим.

Документарный (нормативно-плановый) подход рассматривает ГОЗ прежде всего, как нормативно-плановый документ — задание Правительства Российской Федерации, определяющее параметры необходимой государству продук-

ции оборонного назначения. В этом смысле ГОЗ — это не совокупность правоотношений и не система договоров, а государственный нормативный акт особого рода, имеющий одновременно плановое и регулирующее значение. В.Е. Белов, разрабатывая правовую природу государственного заказа, подчёркивает, что государственный заказ выступает прежде всего, как государственное задание, устанавливающее правовые рамки для последующей договорной деятельности государственных заказчиков и тем самым играющее роль нормативной основы для договорных отношений [4]. Аналогичную позицию обосновывает О.В. Чурсина, трактующая ГОЗ как нормативно закреплённый перечень заданий Правительства на поставку продукции военного назначения, в котором плановый элемент является системообразующим, а договорное оформление носит производный, вторичный характер [5]. Достоинство документарного подхода состоит в его строгом соответствии легальной дефиниции п. 1 ст. 3 Закона № 275-ФЗ; вместе с тем он отличается очевидной ограниченностью, поскольку оставляет за пределами анализа весь массив правовых отношений, возникающих при исполнении ГОЗ, и не позволяет охарактеризовать правовое положение участников кооперации.

Процессный подход рассматривает ГОЗ как динамическую систему правоотношений, последовательно проходящих стадии планирования и формирования ГОЗ — размещения (заключения государственных контрактов) — исполнения — контроля и надзора. А.В. Михашин, специально исследовавший правовое регулирование закупок по ГОЗ, указывает, что именно системное единство этих стадий образует то, что следует называть «отношениями в сфере государственного оборонного заказа», причём гражданско-правовые отношения, возникающие на стадии размещения и исполнения, неразрывно связаны с административно-правовыми механизмами планирования и контроля [6]. Л.В. Андреева в рамках сходного подхода акцентирует внимание на процессуальном единстве государственных закупок как сложного правового явления, включающего не только договорные, но и организационные, контрольные и надзорные механизмы, объединённые единой публичной целью [7]. Данный подход представляется наиболее адекватным с точки зрения цивилистического анализа, поскольку позволяет исследовать гражданско-правовые отношения в их системной связи с публично-правовыми механизмами контроля и более точно описывает реальную структуру правового регулирования в сфере ГОЗ.

«Потребностный» подход разработан В.Е. Беловым наряду с документарным. В соответ-

ствии с данным подходом государственный оборонный заказ отражает особую государственную нужду в продукции оборонного назначения — специфическую публичную потребность, обусловленную конституционной функцией государства по обеспечению обороны и безопасности страны. С этой точки зрения ГОЗ — это прежде всего особый вид государственных нужд, правовое оформление которых осуществляется посредством специального законодательного и нормативно-правового регулирования [4, с. 70–74]. Данный подход ценен тем, что обнажает телеологическую сторону ГОЗ: именно особая природа государственной оборонной потребности — её экстраординарность, несводимость к обычным рыночным потребностям, конституционная значимость — объясняет обоснованность многочисленных изъятий из общего режима гражданско-правового регулирования и служит конституционным основанием для ограничения свободы договора.

Сравнительный анализ трёх подходов позволяет заключить, что они не исключают, а взаимодополняют друг друга: документарный подход описывает нормативно-плановую природу ГОЗ как регулирующего документа, процессный — динамику правоотношений на всех стадиях его реализации, потребностный — конституционно-правовое основание специального регулирования. Адекватное теоретическое осмысление понятия ГОЗ требует синтеза всех трёх подходов. При этом в рамках настоящей диссертации, посвящённой именно договорному регулированию отношений ГОЗ, приоритетным является процессный подход в той его части, которая охватывает стадии размещения и исполнения оборонного заказа, — то есть стадии, на которых доминируют гражданско-правовые механизмы. Документарный подход при этом описывает нормативно-правовое предусловие возникновения исследуемых договорных отношений, а потребностный — их конституционное оправдание.

Понятие государственного оборонного заказа не может быть корректно осмыслено в отрыве от более широких категорий — «государственный заказ» и «государственная закупка», — соотношение которых по-прежнему остаётся дискуссионным в доктрине гражданского права. Уяснение взаимосвязи между этими категориями необходимо для правильного определения места ГОЗ в системе российского гражданского права.

В наиболее общем виде «государственная закупка» охватывает весь процесс приобретения государством товаров, работ и услуг у частных субъектов на возмездной основе, тогда как «государственный заказ» традиционно понимается как юридическое оформление конкретного задания государственного заказчика, влекущего заключе-

ние государственного контракта. К.В. Кичик, специально исследовавший данный вопрос, пришёл к выводу о несинонимичности этих понятий: «государственный (муниципальный) заказ» является более широким явлением, включающим как нормативно-плановые документы, так и совокупность договорных связей, тогда как «государственная закупка» акцентирует экономическую составляющую — возмездное приобретение продукции за счёт бюджетных средств [8]. О.А. Беляева указывает, что в доктрине и практике сложилась устойчивая тенденция к сближению данных понятий, однако их полное отождествление методологически некорректно, поскольку «государственный заказ» несёт в себе нормативно-плановую нагрузку, отсутствующую у более нейтральной категории «закупка» [9].

В свою очередь, с позиций гражданского права принципиальное значение имеет то обстоятельство, что ГК РФ конструирует участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях на основе принципа равенства (гл. 5 ГК РФ): Российская Федерация, субъекты федерации и муниципальные образования выступают в гражданском обороте на равных началах с иными участниками гражданских правоотношений — физическими и юридическими лицами. Применительно к отношениям по снабжению государственных нужд Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ [10] устанавливает специальные правила: § 4 гл. 30 ГК РФ регулирует государственный контракт на поставку товаров для государственных нужд, а § 5 гл. 37 ГК РФ — подряд для государственных нужд. Названные нормы, однако, рассчитаны на общий режим государственных закупок и применяются к отношениям ГОЗ в части, не урегулированной специальным законодательством — субсидиарно. Это порождает проблему соотношения общих норм ГК РФ и специальных норм Закона № 275-ФЗ, которая в теоретическом измерении является проблемой соотношения общего и специального гражданского законодательства.

По общему правилу, специальный закон имеет приоритет перед общим в сфере своего применения. Это означает, что нормы Закона № 275-ФЗ как специального законодательного акта в области государственного оборонного заказа имеют приоритет перед общими нормами ГК РФ о государственных контрактах (§§ 4, 5 гл. 30, 37 ГК РФ) в части регулирования специфических вопросов оборонной закупки — ценообразования, банковского сопровождения, обязательности заключения и пр. Вместе с тем в части, не урегулированной Законом № 275-ФЗ, нормы ГК РФ применяются в полном объёме, поскольку специальный закон не отменяет применимость общеграждан-

ского законодательства, а лишь модифицирует его в специальных случаях. Данный механизм соотношения общего и специального закона имеет принципиальное значение для практики договорного регулирования в сфере ГОЗ: он определяет, какие гражданско-правовые инструменты (условия договора, меры защиты, порядок изменения и расторжения) доступны участникам и в какой мере их автономия в согласовании этих инструментов сохраняется при специальном режиме регулирования.

Таким образом следует учитывать дискуссию о природе государственных закупок в системе отраслей российского права. Ряд авторов настаивает на комплексном, межотраслевом характере данных отношений. Так, Л.В. Андреева обоснованно и убедительно показала, что создание отдельного «Кодекса публичных закупок» является научно неаргументированным, поскольку закупочные отношения принципиально неоднородны по своей правовой природе и не образуют самостоятельной отрасли права, способной к автономной кодификации [7, с. 231–238]. Применительно к ГОЗ это означает, что данный институт должен рассматриваться именно как правовое явление гражданского права, урегулированное специальными нормами с учётом публично-правовых ограничений, а не как самостоятельная публично-правовая дисциплина.

Список литературы:

- [1] Мозолин В.П. Гражданское право и хозяйственный механизм // Советское государство и право. 1984. № 5. С. 17–24.
- [2] Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.
- [3] Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7600.
- [4] Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 58–62.
- [5] Чурсина О.В. Понятие государственного оборонного заказа // Молодой учёный. 2021. № 2 (344). С. 206–207.
- [6] Михашин А.В. Гражданско-правовое регулирование закупок по государственному оборонному заказу: монография. М.: ИЗИСП; Норма, 2022. С. 14–18.
- [7] Андреева Л.В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию: монография. М.: Проспект, 2019. С. 22–27.

[8] Кичик К.В. «Государственный (муниципальный) заказ» в российском законодательстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2011. С. 41–47.

[9] Беляева О.А. Развитие механизмов правового регулирования государственных закупок: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03. М., 2021. С. 89–94.

[10] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

References:

[1] Mozolin V.P. Civil Law and Economic Mechanism // Soviet State and Law. 1984. No. 5. pp. 17–24.

[2] Federal Law of 13.12.1994 No. 60-FZ “On the Supply of Products for Federal State Needs” // Collected Legislation of the Russian Federation. 1994. No. 34. Art. 3540.

[3] Federal Law of 29.12.2012 No. 275-FZ “On State Defense Order” // Collected Legislation of the Russian Federation. 2012. No. 53 (Part I). Art. 7600.

[4] Belov V.E. Supply of Goods, Performance of Work, Provision of Services for State Needs: Legal Regulation. Moscow: Norma; INFRA-M, 2011. Pp. 58–62.

[5] Chursina, O.V. “The Concept of State Defense Orders” // Young Scientist. 2021. No. 2 (344). Pp. 206–207.

[6] Mikhashin, A.V. “Civil Law Regulation of State Defense Order Purchases: Monograph”. Moscow: IZiSP; Norma, 2022. Pp. 14–18.

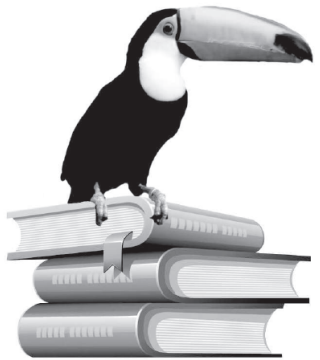
[7] Andreeva, L.V. “Public Procurement in Russia: Legal Regulation and Measures for Its Improvement: Monograph”. Moscow: Prospect, 2019. Pp. 22–27.

[8] Kichik, K.V. “State (Municipal) Order” in Russian Legislation: Dis. ... Cand. of Law: 12.00.03. М., 2011. Pp. 41–47.

[9] Belyaeva O.A. Development of Mechanisms for Legal Regulation of Public Procurement: Dis. ... Doctor of Law: 12.00.03. М., 2021. Pp. 89–94.

[10] Civil Code of the Russian Federation (Part Two) of January 26, 1996, No. 14-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 5. Art. 410.





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.