

## Правовое регулирование государственного оборонного заказа: цивилистический и административно-правовой аспекты

*БЕЛЯЕВА Ольга Александровна*, ведущий научный сотрудник, заведующая кафедрой частноправовых дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор РАН  
Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34  
E-mail: civil@izak.ru

*КАБЫТОВ Павел Петрович*, научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации  
Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34  
E-mail: adm1@izak.ru

*КУЗНЕЦОВ Владимир Иванович*, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук  
Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34  
E-mail: adm1@izak.ru

В сфере государственного оборонного заказа наблюдаются негативные тенденции, которые выражаются в формировании малоэффективных и отчасти деструктивных правовых механизмов, административных барьеров, что является следствием отсутствия концептуального теоретического осмысления данных правовых отношений, дефицита сбалансированного применения разноотраслевых правовых средств.

Цели и задачи исследования состоят в нахождении оптимального сочетания методов и средств частного и публичного права в правовом регулировании государственного оборонного заказа, оценке действующего законодательства с точки зрения наличия в нем избыточных требований.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и специальные методы познания, в частности системно-структурный, формально-юридический, формально-логический методы, а также метод толкования права.

Авторы предпринимают попытку взвешенного определения правового режима отношений в сфере государственного оборонного заказа. Основная идея статьи состоит в аргументации цивилистической составляющей анализируемых правоотношений. Вместе с тем на основе современных доктринальных взглядов на оценку целеполагания договорных конструкций отмечается специфика данных отношений, необходимость и неизбежность административно-правового воздействия на них, но в строго лимитированных пределах. Следует не противопоставлять, а сочетать частноправовое и публично-правовое воздействие, сохраняя специфическую модерацию общественных отношений в области государственного оборонного заказа. Для иллюстрации избыточного воздействия, непрогнозируемых последствий, негативных сценариев поведения субъектов критически оценивается отображение данных отношений в системе мер административной ответственности. Констатируются наличие дестимулирующего эффекта ряда норм и необходимость использования альтернативных механизмов защиты прав и законных интересов участников отношений по государственному оборонному заказу.

Ключевые слова: административные барьеры, административная ответственность, взаимосвязанные договоры, государственный оборонный заказ, закупки, конкуренция, контрактная система, принцип правовой экономии, сопровождаемые сделки, частноправовой метод.

Для цитирования: Беляева О. А., Кабытов П. П., Кузнецов В. И. Правовое регулирование государственного оборонного заказа: цивилистический и административно-правовой аспекты // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 60—72. DOI: 10.12737/jrl.2019.9.5

## Legal Regulation of the State Defense Order: Civil and Administrative Aspects

*O. A. BELYAEVA*, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: civil@izak.ru

*P. P. KABYTOV*, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: adm1@izak.ru

*V. I. KUZNETSOV*, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: adm1@izak.ru

Main idea of the article is predetermined by the negative trends observed in the sphere of the state defense order. They are expressed in the formation of ineffective and partly destructive legal mechanisms, administrative barriers, that is a consequence of the lack of conceptual theoretical understanding of these legal relations, the lack of balanced use of diversified legal means.

Aims and objectives of the study are to find the optimal combination of methods and means of private and public law in the legal regulation of the state defense order, the evaluation of the current legislation in terms of the presence of excessive requirements.

Methodological basis of the research consists of General scientific and special methods of cognition, in particular system-structural, formal-legal, formal-logical methods, method of interpretation of law.

Authors make an attempt of the weighed definition of a legal regime of the relations in the sphere of the state defense order. The main idea of article consists in the argument of a civil component of the analyzed legal relationship. At the same time, leaning on modern doctrinal views in assessment of goal-setting of contractual designs authors state specifics of these relations, need and inevitability of administrative and legal impact on them, but in strictly limited limits. Key thought — not opposition, and a combination of private-law and public influence, preservation of specific moderation of the public relations in the field of the state defense order. For an illustration of excess influence, not predicted consequences, negative scenarios of behavior of subjects authors critically estimate display of these relations in the system of measures of administrative responsibility. Authors come to a conclusion about existence of the discouraging effect of norms and need of use of alternative mechanisms of protection of the rights and legitimate interests of all participants of the relations by the state defense order.

Keywords: administrative barriers, administrative responsibility, the interconnected contracts, the state defense order, purchases, the competition, the contract system, the principle of legal economy, the accompanied transactions, private-law method.

For citation: Belyaeva O.A., Kabytov P.P., Kuznetsov V.I. Legal Regulation of the State Defense Order: Civil and Administrative Aspects. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 9, pp. 60—72. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.9.5

Обеспечение военного потенциала и поддержание его на высоком уровне — стратегическая задача нашего государства. Государственный оборонный заказ принято считать особенной правовой конструкцией<sup>1</sup>. Правоотношения, склады-

вающиеся в рамках формирования, размещения и выполнения государственного оборонного заказа, справедливо характеризуются в юриди-

---

конодательства о государственном оборонном заказе // Прокурорский надзор за исполнением законов в оборонно-промышленном комплексе / под общ. ред. А. В. Паламарчука. М., 2015. С. 115—116.

---

<sup>1</sup> См.: Александров О. М. Организация прокурорского надзора за исполнением за-

ческой литературе в качестве компонента контрактной системы<sup>2</sup>. Государственный оборонный заказ, как и контрактная система, — объект сложного комплексного правового регулирования<sup>3</sup>. Главным образом в его регламентации задействованы гражданское, административное, бюджетное право.

Но отличительной чертой государственного оборонного заказа выступает несравнимо больший удельный вес административно-правовых средств (административно-правовые акты, нормы административного права, административно-правовые отношения) в его правовом регулировании по сравнению с контрактной системой в целом.

Это выражается, во-первых, в применении специальных методов государственного регулирования в сфере государственного оборонного заказа (квотирование (государственное бронирование); государственное регулирование цен на продукцию; соблюдение антимонопольных требований; казначейское и банковское сопровождение<sup>4</sup>); во-вторых, — в директивности государственного оборонного заказа для отдельных категорий хозяйствующих субъек-

тов и поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в-третьих, — в дополнении системы норм об административных правонарушениях специальными составами таких правонарушений.

Несмотря на значительный массив административно-правовых норм, нормы гражданского права тем не менее остаются определяющими для механизма правового регулирования государственного оборонного заказа. Можно сколько угодно спорить о «доминирующем отраслевом компоненте»<sup>5</sup>, необходимости квалификации отношений, возникающих в рамках закупок товаров, работ, услуг (размещения и выполнения заказов), правоотношений в качестве административно-правовых либо гражданско-правовых<sup>6</sup>. И все же на текущий момент позитивное право и правопримени-

<sup>5</sup> См.: Соловьев М. С. К дискуссии о квалификации правоотношений в сфере публичных закупок // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 81—84.

<sup>6</sup> См., например: Винницкий А. В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 82—91; Жердев О. В. Гражданско-правовое регулирование поставки для государственных нужд по государственному оборонному заказу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 6—7; Зубарев С. М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 8—12; Кикавец В. В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Кудиллинский М. Н. Государственный контракт: проблемы правоприменения // Договор в публичном праве: сб. науч. ст. / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. М., 2009. С. 109—110; Слепенкова Л. В. Административно-правовое регулирование государственного оборонного заказа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10—11.

<sup>2</sup> См.: Свиных Е. А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как юридическая категория // Современное право. 2016. № 7. С. 85—89.

<sup>3</sup> См.: Джанаев Ч. Б., Воскобойников В. П. О некоторых вопросах соотношения законодательства о публичных закупках и законодательства о государственном оборонном заказе // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы VII Междунар. конф. (13—14 июня 2019 г., МГУ им. М. В. Ломоносова). М., 2019. С. 70.

<sup>4</sup> О проблемах казначейского сопровождения подробнее см.: Свиных Е. А. О казначейском сопровождении средств государственного оборонного заказа // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы VII Междунар. конф. (13—14 июня 2019 г., МГУ им. М. В. Ломоносова). М., 2019. С. 191—206.

тельная практика последовательно исходят из гражданско-правовой сущности правоотношений, связанных с размещением и выполнением государственного оборонного заказа. Нельзя отрицать наличие огромного массива специфических характеристик этого пласта общественных отношений, однако общий гражданский закон вычленяет эту специфику среди основных начал гражданского законодательства. Так, на основании абз. 2 п. 2 ст. 1 ГК РФ гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Гражданский кодекс РФ не предполагает особых правил участия субъектов в публичном секторе отечественной экономики, но все же следует признать воплощение в современном праве комплексной («многомерной») системы правового регулирования общественных отношений. Особенности предпринимательских обязательств субъектов публичного сектора экономики свойственны и таким договорам, в которых подобные субъекты непосредственно не участвуют, но которые связаны с их договорами по субъекту или объекту, что обуславливается возникновением сложного обязательства из взаимосвязанных договоров<sup>7</sup>.

Наглядным примером такого рода договоров выступают «сопровождаемые сделки» в кооперации головного исполнителя государственного оборонного заказа<sup>8</sup>, сейчас их механизм

следует считать малоэффективным, и, на наш взгляд, это следствие отсутствия концептуального осмысления особенностей данных сделок. Этот механизм является гражданско-правовым, однако современная юридическая наука уже признает несостоятельность классической двухуровневой системы договорных связей. Усложнение договорных конструкций находится в общем русле объективного усложнения современного экономического оборота. В XXI в. в европейской юридической науке уже оформилось учение о взаимосвязанных договорах, хотя его зачатки можно обнаружить и в советской юридической литературе<sup>9</sup>. Так, А. Е. Кирпичев интересно описывает основные теоретические взгляды на концепцию взаимосвязанных договоров сквозь призму теории сетевого договора: договоры не следует изолировать один от другого, они образуют единую социальную систему, т. е. сеть<sup>10</sup>. Это так называемые реляционные договоры, теоретическое осмысление которых именно в цивилистическом аспекте — насущная задача отечественной правовой науки.

Гражданско-правовой характер отношений — исходная точка конструирования (или формирования) правового режима государственного оборонного заказа в части его размещения и выполнения. Это не отменяет допустимость и даже не-

---

ственному оборонному заказу // Договор как общеправовая ценность: монография. М., 2018. С. 236—245.

<sup>9</sup> Так, Б. С. Антимонов писал, что для юридического оформления экономического процесса движения продукции от изготовителя к потребителю требуется не один, а два или несколько договоров. См.: Антимонов Б. С. Основания договорной ответственности социалистических организаций. М., 1962. С. 139.

<sup>10</sup> См.: Кирпичев А. Е. Предпринимательские обязательства в публичном секторе отечественной экономики: монография. М., 2017. С. 116—125.

---

<sup>7</sup> См.: Кирпичев А. Е. Предпринимательские обязательства субъектов публичного сектора экономики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2019. С. 13—14, 22—23.

<sup>8</sup> Подробнее см.: Мишагин А. В. Проблемы правового регулирования банковского сопровождения сделок по государ-

избежность использования при его регламентации административно-правовых средств, например в целях учета состояния конкуренции на рынке вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ)<sup>11</sup>, потому что государственный оборонный заказ — это в основном неконкурентная среда<sup>12</sup>. Формирование и контроль в сфере государственного оборонного заказа — и вовсе исключительная сфера действия норм публичного права.

Подчеркнем, что гражданское право не исключает публично-правового регулирования, в идеале действие одной ветви права должно подкрепляться действием другой<sup>13</sup>. Взаимодействие различных отраслей права при регламентации тех или иных общественных отношений должно обеспечивать «сближение и согласование, комплексное и более эффективное воздействие на общественные отношения»<sup>14</sup>. Системное применение права определяет эффективность правового регулирования<sup>15</sup>.

Однако законодателю редко удастся обеспечить оптимальное сочетание разноотраслевых норм. В результате наблюдаются такие негативные тенденции, как неэффективность регламентации, формирование деструктивных правовых механиз-

мов, препятствующих нормальному функционированию правоотношений. Эти тенденции в полной мере характерны для сферы государственного оборонного заказа. Отсутствие целостной концепции совершенствования законодательства о государственном оборонном заказе и, как следствие, бессистемность вносимых корректировок выступают причинами формирования в нем не только межотраслевых, но и внутриотраслевых коллизий.

Использование при регламентации гражданско-правовых отношений административно-правовых средств с присущей им по общему правилу императивностью имеет свои лимиты. «Административное регулирование должно ограничиваться только тем необходимым минимумом ограничений, которые обеспечивают защиту интересов государства и общества»<sup>16</sup>. Чрезмерное и необоснованное использование административно-правовых средств в регулировании общественных отношений, как правило, влечет последствия в виде «заурегулированности» и избыточности обязательных требований к деятельности. В связи с этим на практике возникают необоснованные трудовые и временные затраты на исполнение обязательных требований, не приводящие, однако, к положительной динамике в части достижения целей законодательного воздействия, рост материальных издержек всех участников правоотношений, провоцируется совершение ошибок. Де-факто речь идет о формировании «административных барьеров». Проблема их наличия в законодательстве о контрактной системе давно признана официально<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> Об особенностях конкуренции на рынке ВВСТ см., например: *Кузнецов В. И.* Гособоронзаказ: пределы конкуренции // *Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений: монография / отв. ред. А. В. Габов.* М., 2016. С. 259—262.

<sup>12</sup> См.: *Беляева О. А.* Закупки. Торги. Избранное. М., 2019. С. 157.

<sup>13</sup> См.: *Белов В. Е.* Концептуальные проблемы формирования и функционирования контрактной системы в сфере закупок в России: монография. М., 2018. С. 225.

<sup>14</sup> См.: *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: Полный курс. 2-е изд. М., 2005. С. 98.

<sup>15</sup> См.: *Яковлев В. Ф.* Системное применение права // *Законодательство.* 2007. № 5. С. 35.

<sup>16</sup> Совершенствование государственного контроля и надзора, устранение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности / под ред. *Л. К. Терещенко.* М., 2011. С. 9.

<sup>17</sup> Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения го-

Так, в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019—2024 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р, говорится о громоздкости регулирования, избыточных требованиях, чрезмерно усложненных процедурах. Не менее остро эта проблема стоит в сфере государственного оборонного заказа.

В целом разрозненность и отраслевой характер регулирования не способствует эффективности и определенности, поскольку допускаются разные подходы<sup>18</sup>. Здесь следует вспомнить об одном из важных постулатов правового регулирования — принципе правовой экономии, который являет собой руководящую идею правового воздействия на любые общественные отношения. Воздействие должно осуществляться лишь в том случае, когда оно с необходимостью вызвано их содержанием, при этом комплекс средств этого воздействия должен быть минимально достаточным для достижения его целей<sup>19</sup>. В области законодательства нельзя забывать основополагающее правило: нормами права обеспечивается устойчивость общественных отношений<sup>20</sup>. Мы же, на-

сударственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) по итогам 2018 г. подготовлен в соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2015 г. № 1193.

<sup>18</sup> См.: Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики: монография / отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М., 2019. С. 145.

<sup>19</sup> См.: Куликов Е. А. Категория меры в праве: вопросы теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 18.

<sup>20</sup> См.: Братусь С. Н. Роль права в развитии советской экономики. М., 1971. С. 15.

против, наблюдаем такие тенденции развития законодательства, как усиление нестабильности, непроработанность нормативных решений, частая смена приоритетов<sup>21</sup>.

Вышеизложенное позволяет сформулировать тезис о том, что частноправовой метод регулирования отношений по государственному оборонному заказу является базовым, что не исключает лимитированного (точечного) применения средств административно-правового воздействия. Причем наметившаяся тенденция сближения законодательного регулирования всех публичных закупок<sup>22</sup> не должна затронуть сферу государственного оборонного заказа — она должна оставаться отдельным элементом контрактной системы со специфическим инструментарием правовой модерации, не предполагающим отказа от применения норм ограничительного характера<sup>23</sup>.

Специфика сферы государственного оборонного заказа, относительная обособленность его правового режима нашли отражение в си-

<sup>21</sup> См.: Габов А. В. Тенденции и проблемы правового регулирования взаимоотношений государства и бизнеса // Журнал российского права. 2015. № 1. С. 15.

<sup>22</sup> См.: Андреева Л. В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию: монография. М., 2019. С. 207—222; Свининых Е. А. Унификация правового регулирования государственных закупок и закупок организаций с государственным участием или учрежденных государством: анализ зарубежного опыта // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всерос. науч.-практ. конф. (9 июня 2015 г., МГУ им. М. В. Ломоносова). М., 2015. С. 185—196.

<sup>23</sup> См.: Беллева О. А. Заключение договора банковского сопровождения контракта в сфере государственного оборонного заказа // Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики). Вып. 25. М., 2019. С. 105—118.

стеме норм об административной ответственности за правонарушения в данной сфере. В ней особенно ярко проявляется подверженность гражданских правоотношений в сфере государственного оборонного заказа административно-правовому воздействию в виде установления административной ответственности за нарушение условий договоров, неисполнение гражданско-правовых обязательств и т. д.

В целом эта система представлена довольно внушительным числом статей Особенной части КоАП РФ. Составы таких административных правонарушений могут быть дифференцированы на две большие группы, условно обозначенные как общие и специальные.

К общим относятся составы, устанавливающие ответственность за правонарушения в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд (ч. 1, 2, 2<sup>1</sup> ст. 7.29, ст. 7.29.3, 7.30, 7.31, 7.31.1, 7.32, 7.32.6, ч. 11 ст. 9.16 КоАП РФ).

К специальным — составы, устанавливающие ответственность за административные правонарушения, объектом которых выступают общественные отношения, связанные с формированием, размещением и выполнением государственного оборонного заказа (ч. 3 ст. 7.29, ст. 7.29.1, 7.29.2, ч. 15 ст. 7.30, ст. 7.32.1, 14.49, 14.55, 14.55.1, 14.55.2, 15.14, 15.37, 15.40, 15.40.1 КоАП РФ).

Анализ указанных составов с доктринальных позиций позволяет отметить ряд дефектов, характерных и для всего отечественного законодательства об административных правонарушениях.

Дефект первый: излишняя детализация (ст. 7.29, 7.30 КоАП РФ) и безальтернативный характер санкций (ст. 7.29.3, 7.30 КоАП РФ). Хотя Конституционный Суд РФ неоднократно и обоснованно указывал на необходимость использования более гибких подходов при определении мер административной ответственности, обеспечивающих воз-

можность выбора административного наказания (как минимум из двух установленных соответствующей административной санкцией), что выступает необходимой правовой гарантией реализации принципа соразмерности наказания<sup>24</sup>.

Дефект второй — «конкуренция» составов административных правонарушений. Речь идет о формировании двух тождественных или однородных составов правонарушений, одним из которых устанавливается общая ответственность в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, а другим — исключительно в сфере государственного оборонного заказа. Таковы ст. 7.32.1 и 7.32.5 КоАП РФ, которыми установлена административная ответственность за нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг), а также нормы ч. 2<sup>1</sup> ст. 7.29 и ч. 3 ст. 7.29 КоАП РФ, которыми установлена административная ответственность за нарушение порядка принятия решений о проведении закрытых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Хотя в правоприменительной практике квалификация совершенных правонарушений споров не вызывает, достаточных оснований для такой дифференциации составов административных правонарушений, на наш взгляд, нет.

Наличие параллелизма в установлении административной ответственности можно было бы оправдать более «тяжелыми» санкциями, установление которых отражало бы особую важность обеспечения законности в сфере государственного оборонного заказа. Тем не менее в законодательстве нашла отражение противоположная синкретика.

Так, все различия сводятся к наличию в ст. 7.32.5 КоАП РФ квалифицированного состава. Повторное нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении

<sup>24</sup> См. постановления КС РФ от 17 января 2013 г. № 1-П, от 25 февраля 2014 г. № 4-П.

закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд влечет дисквалификацию должностного лица. То же деяние, совершенное в сфере государственного оборонного заказа, аналогичного правового последствия не влечет. Одно и то же деяние в одной и той же сфере, влекущее одинаковый вред для охраняемых законом ценностей, влечет разные правовые последствия. Возможность дисквалификации должностного лица государственного заказчика, причем только за грубые нарушения условий государственного контракта, установлена в другой главе КоАП РФ<sup>25</sup>. В соответствии с ч. 3 ст. 14.55 КоАП РФ грубое нарушение условий государственного контракта по государственному оборонному заказу влечет дисквалификацию должностного лица головного исполнителя, государственного заказчика на срок до трех лет.

Однако введение этой нормы в КоАП РФ привело к конкуренции между специальными составами административных правонарушений. Так, в случае совершения должностным лицом государственного заказчика грубого нарушения условий государственного контракта, выразившегося в нарушении срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг), возникает вопрос о правильной ква-

лификации деяния (ст. 7.32.1 или ч. 3 ст. 14.55 КоАП РФ). Это следствие отсутствия в норме ч. 3 ст. 14.55 КоАП РФ соответствующего изъятия, которое, например, сделано в ч. 2 этой же статьи «...за исключением случаев, предусмотренных статьей 7.32.1 настоящего Кодекса». Не проведено должным образом и разграничение составов административных правонарушений, содержащихся в ст. 14.49 и ч. 1 ст. 14.55 КоАП РФ в части нарушения должностным лицом требований к качеству товаров, работ, услуг поставляемых по государственному оборонному заказу.

Еще одной существенной проблемой административной ответственности в сфере государственного оборонного заказа выступает репрессивный характер санкций, что не отвечает целям административного наказания. Не соотносится это и с его сущностью: «Административное наказание, выражая отрицательную оценку государством совершенного правонарушения, объективно причиня моральный, физический или материальный ущерб виновному, не носит репрессивного характера и лишено такого назначения, как кара»<sup>26</sup>.

В качестве примера допустимо привести административные наказания за нарушение требований к транспарентности при осуществлении государственных закупок. Нарушение срока размещения информации и документов в Единой информационной системе (ЕИС) влечет наложение административного штрафа в размере 15 тыс. руб. (ч. 1<sup>4</sup> ст. 7.30 КоАП РФ), неразмещение — в размере 50 тыс. руб. (ч. 3 ст. 7.30 КоАП РФ). Эта сумма превышает среднемесячную заработную плату в большинстве субъектов РФ<sup>27</sup>! С учетом практики «мультипликативного» примене-

<sup>25</sup> В соответствии с постановлением Правительства РФ от 2 июня 2014 г. № 504 «Об установлении понятия грубого нарушения условий государственного контракта по государственному оборонному заказу» под грубыми нарушениями условий государственного контракта по государственному оборонному заказу понимаются: повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 и 2 ст. 14.55 КоАП РФ; нарушение условий государственного контракта, повлекшее ущерб Российской Федерации на сумму не менее 5% (но не менее 5 млн руб.) цены государственного контракта; нарушение условий государственного контракта, повлекшее невыполнение установленного задания по государственному оборонному заказу.

<sup>26</sup> Попова Л. Л., Студеникина М. С. Административное право: учебник. М., 2016. С. 317.

<sup>27</sup> URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour\\_costs/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_costs/#).

ния ст. 7.30 КоАП РФ (составление отдельных протоколов об административных правонарушениях по каждой закупке (лоту), в рамках которой не размещены или несвоевременно размещены документы и информация в ЕИС<sup>28</sup>) совокупная сумма штрафов, налагаемая на должностное лицо, может достигать размера его годовой заработной платы.

Критически следует оценивать и практику превентивного установления административной ответственности без анализа реальной потребности в ней; возможности воздействия на противоправное поведение иными правовыми средствами. Так, одновременно с введением системы банковского сопровождения государственного оборонного заказа КоАП РФ был дополнен ст. 15.40, устанавливающей административную ответственность за совершение уполномоченным банком операций по специальному счету, проведение которых не допускается<sup>29</sup>. Данный состав административного правонарушения устанавливает ответственность за нарушение только части обязанностей уполномоченных банков. В порядке ликвидации этого пробела в КоАП РФ была введена ст. 15.40.1, предусматривающая ответственность за неисполнение уполномоченным банком обязанностей при осуществлении банковского сопровождения сопровождаемой сделки в сфере государственного оборонного заказа, за исключением

---

<sup>28</sup> О правомерности такой практики см. постановление ВС РФ от 27 декабря 2017 г. № 9-АД17-17; определение КС РФ от 27 марта 2018 г. № 598-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан О. М. Кочмаревой и Е. В. Пылаевой на нарушение их конституционных прав ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ.

<sup>29</sup> Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном оборонном заказе” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

случаев, предусмотренных ст. 15.40 КоАП РФ<sup>30</sup>.

Однако на практике эти составы административных правонарушений остались не востребуемыми<sup>31</sup>. Это представляется вполне закономерным, поскольку уполномоченные банки попросту лишены мотивации к совершению подобных правонарушений. Кроме того, наряду с КоАП РФ меры ответственности в их отношении предусмотрены Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Говорит ли это об эффективности КоАП РФ в части обеспечения соблюдения уполномоченными банками обязанностей, предусмотренных Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»? По нашему мнению, следует дать отрицательный ответ. Это лишь наглядная иллюстрация точно отмеченной Н. Г. Салищевой тенденции расширения в целом административных санкций за нарушение норм тех отраслевых законов и подзаконных нормативных актов Российской Федерации, которые, по сути, могут быть защищены гражданско-правовым механизмом ответственности и мерами дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих. Конечно, с точки зрения ведомственных интересов гораздо проще ввести административные санкции по формальному основанию нарушения тех или иных правил, чем определять фактический ущерб и оценивать иные последствия нанесения вреда государству и обществу<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 459-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

<sup>31</sup> Авторам статьи не удалось обнаружить информацию о применении соответствующих составов административных правонарушений по состоянию на 25 мая 2019 г.

<sup>32</sup> См.: Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института администра-

С этих позиций небесспорно наличие в КоАП РФ составов административных правонарушений, не только установленных ст. 15.40, 15.40.1, но и рядом других статей Особенной части КоАП РФ, например ст. 14.49, 14.55.1. Безусловно, речь не идет об отказе от административной ответственности в сфере государственного оборонного заказа. В ряде случаев введение названной ответственности обосновано неэффективностью альтернативных механизмов. Так, ранее «кризис неплатежей» со стороны государственных заказчиков, в том числе по государственному оборонному заказу, удалось преодолеть только с введением административной ответственности за нарушение сроков и порядка оплаты товаров, работ, услуг<sup>33</sup>.

Подводя итог, следует констатировать, что стремление законодателя обеспечить неукоснительное исполнение обязанностей, установленных законодательством о государственном оборонном заказе, привело к ситуации, когда практически каждое противоправное деяние в рассматриваемой сфере «застраховано» мерами юридической ответственности, в первую очередь административной. Каждая новая обязанность в сфере государственного оборонного заказа сразу подкреп-

---

тивной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 9—22.

<sup>33</sup> См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона № 58940-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности должностных лиц заказчика за нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; Государственный долг: как чиновники не платят бизнесу. URL: <https://www.forbes.ru/mneniya-column/gosplan/317677-gosudarstvennyi-dolg-kak-chinovniki-ne-platyat-biznesu> (дата обращения: 25.05.2019).

ляется нормой специальной части КоАП РФ, без оценки альтернативных механизмов защиты прав и законных интересов участников этих правоотношений.

В настоящий момент сложившаяся в сфере государственного оборонного заказа система административной ответственности не только не отвечает целям и задачам законодательства об административных правонарушениях (защита охраняемых законом ценностей, общая превенция), но и оказывает дестимулирующее воздействие на участников государственного оборонного заказа, снижая уровень кадровой обеспеченности квалифицированными специалистами.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости всесторонней ревизии норм об административной ответственности в сфере государственного оборонного заказа в рамках проходящего процесса реформы законодательства об административной ответственности.

В заключение скажем, что право едино, оно служит для обеспечения как публичных, так и частных интересов, устанавливая тем самым меру человеческого поведения, но содержание этой меры может быть различным; в зависимости от наполненности конкретными методами регулятивного воздействия можно говорить о публично-правовой и частноправовой составляющих права как меры.

Мера сочетания указанных компонентов определяется целесообразностью применения частноправовой или публично-правовой методологии, принципом правовой экономики (недопустимости излишнего вмешательства публично-правовых начал в частную сферу), а также принципом законности (который в этом случае предохраняет от безусловного приоритета частных индивидуальных интересов перед общими целями)<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> См.: Куликов Е. А. Указ. соч. С. 21.

**Библиографический список**

Александров О. М. Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственном оборонном заказе // Прокурорский надзор за исполнением законов в оборонно-промышленном комплексе / под общ. ред. А. В. Паламарчука. М., 2015.

Андреева Л. В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию: монография. М., 2019.

Антимонов Б. С. Основания договорной ответственности социалистических организаций. М., 1962.

Белов В. Е. Концептуальные проблемы формирования и функционирования контрактной системы в сфере закупок в России: монография. М., 2018.

Беляева О. А. Заключение договора банковского сопровождения контракта в сфере государственного оборонного заказа // Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики). Вып. 25. М., 2019.

Беляева О. А. Закупки. Торги. Избранное. М., 2019.

Братусь С. Н. Роль права в развитии советской экономики. М., 1971.

Винницкий А. В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11.

Габов А. В. Тенденции и проблемы правового регулирования взаимоотношений государства и бизнеса // Журнал российского права. 2015. № 1

Государственный долг: как чиновники не платят бизнесу. URL: <https://www.forbes.ru/mneniya-column/gosplan/317677-gosudarstvennyi-dolg-kak-chinovniki-ne-platyat-biznesu> (дата обращения: 25.05.2019).

Джанаев Ч. Б., Воскобойников В. П. О некоторых вопросах соотношения законодательства о публичных закупках и законодательства о государственном оборонном заказе // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы VII Междунар. конф. (13—14 июня 2019 г., МГУ им. М. В. Ломоносова). М., 2019.

Жердев О. В. Гражданско-правовое регулирование поставки для государственных нужд по государственному оборонному заказу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

Зубарев С. М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. 2017. № 9.

Кикавец В. В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

Кирпичев А. Е. Предпринимательские обязательства в публичном секторе отечественной экономики: монография. М., 2017.

Кирпичев А. Е. Предпринимательские обязательства субъектов публичного сектора экономики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2019.

Кудилинский М. Н. Государственный контракт: проблемы правоприменения // Договор в публичном праве: сб. науч. ст. / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабельюк. М., 2009.

Кузнецов В. И. Гособоронзаказ: пределы конкуренции // Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений: монография / отв. ред. А. В. Габов. М., 2016.

Куликов Е. А. Категория меры в праве: вопросы теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013.

Михашин А. В. Проблемы правового регулирования банковского сопровождения сделок по государственному оборонному заказу // Договор как общеправовая ценность: монография. М., 2018.

Попова Л. Л., Студеникина М. С. Административное право: учебник. М., 2016.

Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики: монография / отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М., 2019.

Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9.

Свиных Е. А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как юридическая категория // Современное право. 2016. № 7.

Свининых Е. А. О казначейском сопровождении средств государственного оборонного заказа // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы VII Междунар. конф. (13—14 июня 2019 г., МГУ им. М. В. Ломоносова). М., 2019.

Свининых Е. А. Унификация правового регулирования государственных закупок и закупок организаций с государственным участием или учрежденных государством: анализ зарубежного опыта // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всерос. науч.-практ. конф. (9 июня 2015 г., МГУ им. М. В. Ломоносова). М., 2015.

Слепенкова Л. В. Административно-правовое регулирование государственного оборонного заказа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

Совершенствование государственного контроля и надзора, устранение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности / под ред. Л. К. Терещенко. М., 2011.

Соловьев М. С. К дискуссии о квалификации правоотношений в сфере публичных закупок // Административное право и процесс. 2015. № 2.

Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. 2-е изд. М., 2005.

Яковлев В. Ф. Системное применение права // Законодательство. 2007. № 5.

### References

Aleksandrov O. M. Organization of prosecutorial supervision over the execution of legislation on the state defense order. *Prosecutorial supervision over the execution of laws in the military-industrial complex*. Ed. by A. V. Palamarchuk. Moscow, 2015. (In Russ.)

Andreeva L. V. Public procurement in Russia: legal regulation and measures for its improvement. Moscow, 2019. (In Russ.)

Antimonov B. S. Grounds for contractual liability of socialist organizations. Moscow, 1962. (In Russ.)

Belov V. Ye. Conceptual problems of formation and functioning of the contract system in the field of procurement in Russia. Moscow, 2018. (In Russ.)

Belyaeva O. A. Conclusion of the contract of Bank support of the contract in the sphere of the state defense order. *Comment of practice of consideration of economic disputes (judicial and arbitration practice)*. Iss. 25. Moscow, 2019. (In Russ.)

Belyaeva O. A. Custom. Bidding. Favourites. Moscow, 2019. (In Russ.)

Bratus S. N. The role of law in the development of the Soviet economy. Moscow, 1971.

Dzhanaev Ch. B., Voskoboynikov V. P. On some issues of correlation between the legislation on public procurement and the legislation on state defense order. *Public procurement: problems of law enforcement. Proceedings of the VII International conference (June 13—14, 2019, MSU. M. V. Lomonosov)*. Moscow, 2019. (In Russ.)

Gabov A. V. Trends and Problems of Legal Regulation of Relationships between State and Business. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 1, pp. 13—23. (In Russ.)

Improvement of state control and supervision, elimination of administrative barriers in business activities. Ed. by L. K. Tereshchenko. Moscow, 2011. (In Russ.)

Kikavets V. V. Administrative and legal regulation of the state order in the Russian Federation. Cand. diss. Moscow, 2010. (In Russ.)

Kirpichev A. Ye. Business obligations of public sector entities. Dr. diss. thesis. Moscow, 2019. (In Russ.)

Kirpichev A. Ye. Entrepreneurial obligations in the public sector of the domestic economy. Moscow, 2017. (In Russ.)

Kudilinskiy M. N. State contract: problems of law enforcement. *Contract in public law*. Ed. by Ye. V. Gritsenko, Ye. G. Babelyuk. Moscow, 2009. (In Russ.)

Kulikov Ye. A. Kategoriya mery v prave: voprosy teorii. Cand. diss. thesis. Chelyabinsk, 2013. (In Russ.)

Kuznetsov V. I. State defense order: limits of competition. *Competition in the market economy: limits of freedom and restrictions*. Ed. by A. V. Gabov. Moscow, 2016. (In Russ.)

Legal regulation of economic relations in modern conditions of digital economy development. Ed. by V. A. Vaypan, M. A. Yegorova. Moscow, 2019. (In Russ.)

Mikhashin A. V. Problems of legal regulation of banking support of transactions under the state defense order. *Contract as a General legal value*. Moscow, 2018. (In Russ.)

Popova L. L., Studenikina M. S. Administrative law. Moscow, 2016. (In Russ.)

Public debt: how officials don't pay business. Available at: <https://www.forbes.ru/mneniya-column/gosplan/317677-gosudarstvennyi-dolg-kak-chinovniki-ne-platyat-biznesu> (accessed 25.05.2019). (In Russ.)

Salishcheva N. G. Problems of legal regulation of the Institute of administrative responsibility in the Russian Federation. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2014, no. 9. (In Russ.)

Slepenkova L. V. Administrative and legal regulation of the state defense order. Cand. diss. thesis. Moscow, 2010. (In Russ.)

Solovev M. S. To the discussion on the qualification of legal relations in the field of public procurement. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2015, no. 2. (In Russ.)

Svininykh Ye. A. About Treasury support of means of the state defense order. *Public purchases: problems of law enforcement. Proceedings of the VII International conference (June 13–14, 2019, MSU. M. V. Lomonosov)*. Moscow, 2019. (In Russ.)

Svininykh Ye. A. Contract system in the sphere of procurement of goods, works, services for state and municipal needs as a legal category. *Sovremennoe pravo*, 2016, no. 7. (In Russ.)

Svininykh Ye. A. Unification of legal regulation of public procurement and procurement of organizations with state participation or established. by the state: analysis of foreign experience. *Public procurement: problems of law enforcement. Materials of the Third all-Russian scientific-practical conference (June 9, 2015, MSU. M. V. Lomonosov)*. Moscow, 2015. (In Russ.)

Tikhomirov Yu. A. Administrative law and process: Full course. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow, 2005. (In Russ.)

Vinnitskiy A. V. Participation of public entities in property relations: problems of balance of administrative-legal and civil-legal regulation. *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo*, 2010, no. 11. (In Russ.)

Yakovlev V. F. Systemic application of law. *Zakonodatelstvo*, 2007, no. 5. (In Russ.)

Zherdev O. V. Civil regulation of supply for state needs under the state defense order. Cand. diss. thesis. St. Petersburg, 2006. (In Russ.)

Zubarev S. M. To the question of interrelation of a subject and system of the domestic administrative law. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2017, no. 9. (In Russ.)

