**УДК 34**

**Макар П.И.**

магистрант

юридический факультет имени М. М. Сперанского

Институт права и национальной безопасности

Российская академия народного хозяйства и государственной службы

при Президенте РФ

(г. Москва, Россия)

# ВОЕННЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА КАК СУБЪЕКТ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ ОБОРОННОМ ЗАКАЗЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:*** *на сегодняшний день вопрос состава участников государственного оборонного заказа в Российской Федерации (далее - ГОЗ) до конца не исследован. Не включены в состав участников военные представительства, которые оказывают существенное влияние на своевременное и качественное выполнение головными исполнителями (исполнителями) обязательств в рамках ГОЗ. Отсутствие четко закрепленного регулирования ведет к размытости полномочий, что негативно сказывается на государственном регулировании отношений, связанных с выполнением ГОЗ.*

***Ключевые слова:*** *ГОЗ, государственный контракт, заказчик, головной исполнитель, исполнитель, военное представительство.*

Государственный оборонный заказ занимает особое место в системе публичных закупок Российской Федерации. Это не просто механизм удовлетворения государственных нужд, а наиважнейший ключевой инструмент обеспечения обороноспособности, национальной безопасности и суверенитета Российской Федерации. Сбалансированное развитие компонентов военной организации, наращивание оборонного потенциала, оснащение Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов современными

вооружением, военной и специальной техникой является безусловным приоритетом государства [1].

Цели и задачи исследования состоят в изучении возможности интеграции института военных представительств в качестве субъекта правоотношений, регулируемых Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. №275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (Далее – Закон о ГОЗ) [2].

Военные представительства являются важным звеном в системе государственного оборонного заказа. Формально не являясь субъектами правоотношений в рамках Закона о ГОЗ, они оказывают существенное влияние на своевременное и качественное выполнение ГОЗ. Особенно остро эта проблема проявляет себя в вопросах контроля ценообразования, когда своими действиям военные представительства могут нанести предприятиям промышленности серьезный экономический вред, формально оставаясь вне зоны ответственности. В этой связи давно назрел вопрос о включении военных представительств в Законе о ГОЗ как отдельного субъекта правоотношений в рамках ГОЗ, с наделением соответствующих прав и обязанностей.

Проблемы участия военных представительств в правоотношениях по ГОЗ не раз поднимались учёными-правоведами. Е.А. Свининых были рассмотрены проблемные вопросы правового регулирования деятельности по контролю качества военной продукции в первый год после вступления в силу Закона о ГОЗ [3, с.20]. М.А. Богуславец поднимал вопросы правоотношений между военными представительствами и головными исполнителями (исполнителями) ГОЗ [4, с.14]. И.И. Бутрим исследовал полномочия военного представительства в части согласования договорных документов при поставках военной продукции [5, с.18] и её приемки по ГОЗ [6, с.21].

Практика, когда участники правоотношений при осуществлении поставок военной продукции были объединены в рамках одного нормативно-правового акта, имела место в период существования СССР. Так в рамках Постановления Совета Министров СССР от 5 июля 1977 г. N 608 Об утверждении основных условий поставки продукции для военных организаций

[7] (Постановлением Правительства РФ от 3 февраля 2020 г. № 80 признан не действующими на территории Российской Федерации) были урегулированы отношения между организациями Министерства обороны СССР, заказывающими продукцию (в том числе военными представительствами), и объединениями, предприятиями и организациями, поставляющими продукцию, для обеспечения своевременного и полного удовлетворения потребности военных организаций в продукции, поставки продукции в определенные сроки, в установленном количестве, полностью укомплектованной, надлежащего качества и ассортимента. Однако этот положительный опыт советского периода не нашёл должного применения у законодателя при разработке и принятии первого в российской истории нормативно-правого акта, регулирующего правоотношения при поставках военной продукции [8]. Основными целями дальнейшем совершенствования правового регулирования ГОЗ были повышение эффективности расходования бюджетных средств, определение особенностей размещения государственного оборонного заказа, совершенствование механизма регулирования цен на продукцию, уточнение круга государственных заказчиков, а также обязанностей государственных заказчиков, головных исполнителей (исполнителей) государственного оборонного заказа, повышения их ответственности за обеспечение эффективного размещения и выполнения оборонного заказа.

Принятый в 2012 году Закон о ГОЗ, так же оставил без внимания институт военных представительств. На наш взгляд это связано с проходившим в то время общим реформированием в Министерстве обороны, в том числе в системе военных представительств, когда предпринимались попытки отказа от контроля качества военными представительствами в связи с внедрением на предприятиях оборонно–промышленного комплекса системы менеджмента качества. Необходимо сказать, что в течение 2012 года до принятия Закона о ГОЗ, существовала практика осуществления военными представительствами своих функций без контроля ценообразования.

Правовой статус военных представительств закреплён Положением о военных представительствах Министерства обороны РФ [9] (Далее-Положение). Необходимо подчеркнуть, что в соответствии пунктом 1 Положения военные представительства входят в состав Вооруженных Сил Российской Федерации и не имеют статуса юридического лица.

В соответствии с пунктом 8 Положения на военные представительства возлагается участие в подготовке и согласовании контрактов на поставку военной продукции, контроль за выполнением государственных контрактов (контрактов), приемка военной продукции в сроки, предусмотренные государственными контрактами (контрактами) и выдача организациям удостоверений на принятую продукцию, выдача заключений о цене военной продукции. Сотников М.И. правильно замечает, что выше перечисленные прежде всего полномочия военных представительств, связанны с правовой составляющей исполнения государственного контракта (контракта) в ГОЗ [10, с. 29]. В практической деятельности возникают ситуации, когда военное представительство отказывает в согласовании контракта по причине разногласий относительно формулировок предмета контракта или его цены исходя из собственных убеждений. При этом даже если стороны контракта поставили свои подписи (закрепили свою волю), отсутствие согласующей подписи военного представительства не позволит им реализовать свои функции по выполнению ГОЗ. Следует подчеркнуть, что механизм урегулирования разногласий при согласовании договоров (по аналогии с оформлением протокола урегулирования разногласий) военными представительствами отсутствует.

Военные представительства организуют свою деятельность по контролю качества и приемки продукции в соответствии с Руководством по работе военных представительств Министерства обороны Российской Федерации (Утверждено заместителем Министра обороны Российской Федерации). В пункте 5 вышеуказанного Руководства определено, что при наличии разногласий между головным исполнителем и исполнителем (между исполнителями) военное представительство вносит предложения по их разрешению и докладывает по

принадлежности государственных контрактов (контрактов, договоров) заказчику (головному исполнителю.

и военному представительству, закрепленному за ним). Данная процедура никак не регламентирована и может быть значительно растянута во времени. Вместе с тем у исполнителя ГОЗ остаётся обязанность по своевременному выполнению государственного контракта перед заказчиком. Необходимо отметить, что Руководство является даже не административным регламентом, а внутренней инструкцией Министерства обороны и до сведения исполнителей ГОЗ не доводится.

Другая не менее важная функция это рассмотрение расчетно-калькуляционных материалов и выдача по результатам рассмотрения заключений о цене военной продукции, в том числе прогнозной. Эта работа проводится в рамках государственного регулирования цен на продукцию по государственному оборонному заказу в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 2 декабря 2017 г. № 1465 «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (Далее - Постановление) [11]. В соответствии с пунктом $37^1$ Постановления военное представительство после получения документов в обосновании цены продукции, рассматривает их и подготавливает заключение о цене на продукцию с необходимыми обоснованиями. Срок подготовки военным представительством заключения о цене на продукцию не может превышать 5 рабочих дней со дня получения всех документов, а по государственным контрактам на проведение опытно-конструкторских работ по перспективным направлениям разработки новых образцов продукции, сервисное обслуживание и модернизацию продукции не может превышать 7 рабочих дней. Форма заключения о цене на продукцию установлена Приказом Минобороны России от 19.04.2023 N 224 [12]. И если сроки выдачи заключения в основном соблюдаются, то обоснование цены контракта головного исполнителя (исполнителя) является вопросом который

приводит к разногласиям между исполнителями ГОЗ и военными представительствами. Данная процедура регламентирована Приказом Минпромторга России от 08.02.2019 N 334 [13]. Наиболее дискуссионным является пункт 12 Порядка определения состава затрат, включаемых в цену продукции, поставляемой в рамках государственного оборонного заказа, устанавливающий, что несоблюдение критерия обоснованности (экономической оправданности) является основание для исключения затрат, при этом определение «экономическая обоснованность» относится к категории «оценочных понятий», что открывает широкие возможности для злоупотребления со стороны военных представительств. Большое количество вопросов вызывает юридическая сила заключения военного представительства. Однако суды в Российской Федерации дают следующую оценку юридической силы заключения военного представительства: выдача заключения не носит публично-правового характера и не возлагает каких-либо правовых обязанностей [14].

Заключение военного представительства не создаёт для сторон контракта обязательных правовых последствий в части ценообразования. Оно лишь становится одним из обосновывающих документов, которые участник цепочки (головной исполнитель, исполнитель) представляет заказчику для формирования итогового предложения по цене. Окончательное решение остаётся за заказчиком. Даже если военное представительство выдало заключение, стороны контракта не связаны им автоматически. В спорах суд будет смотреть на всю совокупность доказательств: акты выполненных работ, сметы, иные документы, подтверждающие объём и стоимость. Заключение военного представительства — это лишь один из аргументов, а не непреложный факт. Если сторона считает, что заключение нарушило её права (например, необоснованно исключили какие-то затраты из себестоимости), она должна оспаривать не сам документ, а действия заказчика или иные основания, которые сделали рекомендацию обязательной. При этом само по себе наличие рекомендательной природы не лишает смысла отдельные доводы. Несмотря на то, что заключение — это

экспертная оценка, а не нормативный акт, обязательный к исполнению, сложившаяся практика свидетельствует о том, что заказчики согласовывают цены равную или ниже принятой военным представительством.

Необходимо сказать, что рамках ГОЗ по государственным контрактам с другими государственными заказчиками по ГОЗ, такими как Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» и Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», головные исполнители (исполнители) не осуществляют согласование цен с военными представительствами. Военные представительства на таких предприятиях осуществляют только контроль качества и приемку продукции без контроля ценообразования. Данное положение дел дает некоторое конкурентное преимущество перед исполнителями ГОЗ, выполняющими государственные контракты с Минобороны России.

В настоящее время головные исполнители (исполнители) ГОЗ и военные представительства существуют на разных уровнях правового регулирования: обязанности головного исполнителя и кооперации – в Законе о ГОЗ, а большая часть их взаимодействия с военными представительствами (контроль качества и приемка продукции, приостановка приемки и отгрузки, обеспечение условий работы) в подзаконном нормативно-правовом акте – Положении. По нашему мнению, устранение указанного дисбаланса в правовом регулировании возможно включением военных представительств в качестве субъектов правоотношений в Законе о ГОЗ, в результате появится симметрия ответственности, снизится правовая неопределенность в ценообразовании. Уже сейчас мы видим тенденцию интеграции военных представительств в Закон о ГОЗ: с 2024 года в соответствии с пунктом 3 статьи 14 военные представительства обязаны сообщать в антимонопольный орган информацию о фактах необоснованного повышения цен поставщиками (исполнителями, подрядчиками), с 2025 года введена административная ответственность должностных лиц военных представительств за нарушение предусмотренных

государственным контрактом по ГОЗ или контрактом порядка и (или) сроков осуществления контроля качества или приемки военной продукции.

На наш взгляд в Закон о ГОЗ должны быть включены наиболее значимые полномочия военных представительств: порядок приемки продукции, основания для приостановки приемки и отгрузки продукции, юридическая сила заключения о цене, взаимная ответственность сторон. Реализация предложенных мер позволит повысить эффективность контроля качества оборонной продукции военными представительствами, снизить риски срыва ГОЗ.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 05.07.2021. № 27. Ст. 5351
2. Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53. Ст. 7600
3. Свининых Е.А. Правовое регулирование деятельности военных представительств по контролю качества военной продукции, поставляемой по государственному оборонному заказу // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2013. № 9 (195). С. 20–26
4. Богуславец М.А. Отдельные аспекты участия военного представительства в отношениях с головным исполнителем государственного оборонного заказа и его кооперацией // Оборонно-промышленный комплекс: вопросы права. 2019. № 3. С. 14
5. Бутрим И.И. К вопросу о полномочиях военного представительства по подписанию договорных документов при поставках военной продукции // Оборонно-промышленный комплекс: вопросы права. 2020. № 2. С. 18–24
6. Бутрим И.И. Полномочия военного представительства при приемке продукции государственного оборонного заказа // Оборонно-промышленный комплекс: вопросы права. 2020. № 3. С. 21–28

7. Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: https://docs.cntd.ru/document/765709599 (дата обращения: 23.10.2026)

8. Федеральный закон от 27.12.1995 № 213-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 6)

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.08.1995 № 804 (Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 22. Ст. 2766)

10. Сотников М.И. История становления исследований в области правового регулирования государственного оборонного заказа в России // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2025. № 4. С. 290–312

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.12.2017 № 1465 «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 50 (ч. III). Ст. 7624)

12. Приказ Минобороны России от 19.04.2023 № 224 «Об установлении формы заключения военного представительства Министерства обороны Российской Федерации о цене на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу» (зарегистрирован в Минюсте России 02.06.2023 № 73695)

13. Приказ Минпромторга России от 08.02.2019 № 334 «Об утверждении порядка определения состава затрат, включаемых в цены продукции, поставляемой в рамках государственного оборонного заказа» (зарегистрирован в Минюсте России 18.04.2019 № 54430)

14. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 30.03.2021 № Ф07-1202/2021 по делу № А56-125671/2019 [Электронный ресурс]. URL: https://kad.arbitr.ru (дата обращения: 27.07.2026)

**Makar P.I.**
master's degree student
Faculty of Law named after M. M. Speransky
Institute of Law and National Security
Russian Academy of National Economy and Public Administration
(Moscow, Russia)

# MILITARY REPRESENTATIVE OFFICES AS PARTICIPANTS IN LEGAL RELATIONS UNDER THE STATE DEFENSE ORDER IN RUSSIA

***Abstract:*** *the range of participants in Russia's state defense order (SDO) remains insufficiently studied. Military representative offices are not included among these participants, although they significantly influence the timely and proper fulfillment of obligations by prime contractors (contractors) under SDO. The lack of clearly established regulations leaves their powers ambiguous, adversely affecting state regulation of relations concerning fulfillment of SDO.*

***Keywords:*** *state defense order, government contract, customer, prime contractor, contractor, military representative office.*