Научная статья
УДК/UDC 342.951:351.82
DOI: 10.21779/2224-0241-2026-59-3-111-120

Концепция исчисления сроков давности привлечения сотрудников уголовно-исполнительной системы к административной ответственности за нарушения в сфере государственного оборонного заказа

5.1.2 — Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Владимир Николаевич Закопырин[1], Виктор Юрьевич Ларин[2]
[1] Академия права и управления ФСИН России, Рязань, Российская Федерация, *bob503660@yandex.ru*, https://orcid.org/0000-0002-7589-4112
[2] Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина, Рязань, Российская Федерация, *v.yu.larin@yandex.ru*

Аннотация. В статье на примере анализа сроков давности привлечения сотрудников уголовно-исполнительной системы к ответственности за нарушения в сфере государственного оборонного заказа исследуется фундаментальная проблема разграничения административной и дисциплинарной ответственности государственных служащих, имеющих специальные звания. Методом «от частного к общему» обосновывается необходимость концептуального пересмотра подходов к исчислению сроков давности привлечения к юридической ответственности для военнослужащих и сотрудников силовых ведомств, в т.ч. сотрудников уголовно-исполнительной системы. Развивается идея о четком разграничении специальной и общей административной ответственности особых субъектов, а также о взаимодополняющем, а не подменяющем характере административной и дисциплинарной ответственности. Вносится предложение о полном отказе от замены административной ответственности на дисциплинарную ответственность для особых субъектов, основанное на принципе равенства перед законом при сохранении обоснованных ограничений отдельных видов административных наказаний.

Ключевые слова: государственный оборонный заказ, уголовно-исполнительная система, административная ответственность, дисциплинарная ответственность, сроки давности, государственная служба, должностное лицо, специальная административная ответственность, внешняя административная деятельность, внутренняя административная деятельность

Для цитирования: Закопырин В.Н., Ларин В.Ю. Концепция исчисления сроков давности привлечения сотрудников уголовно-исполнительной системы к административной ответственности за нарушения в сфере государственного оборонного заказа // Юридический вестник ДГУ. 2026. Т. 59, № 3 (79). С. 111–120. DOI: 10.21779/2224-0241-2026-59-3-111-120

Original article

The concept of calculating the limitation period for bringing employees of the penal enforcement system to administrative responsibility for violations in the field of the state defense order

5.1.2 — Public law (state law) sciences

Vladimir N. Zakopyrin[1], Viktor Yu. Larin[2]
[1] Academy of Law and Management of the Federal Penitentiary Service of Russia, Ryazan, Russian Federation, *bob503660@yandex.ru*, https://orcid.org/0000-0002-7589-4112
[2] Ryazan State University named after S.A. Esenin, Ryazan, Russian Federation, *v.yu.larin@yandex.ru*

Abstract. Using the example of an analysis of the statute of limitations for holding employees of the penal enforcement system accountable for violations in the field of the state defense order, the article examines the fundamental problem of distinguishing administrative and disciplinary liability of civil servants with special ranks. The method "from the particular to the general" substantiates the need for a conceptual revision of approaches to calculating the limitation period for bringing to legal responsibility for military personnel and employees of law enforcement agencies, including employees of the penal enforcement system. The idea of a clear distinction between the special and general administrative responsibilities of special entities is being developed, as well as the complementary, rather than substituting, nature of administrative and disciplinary responsibility. A proposal is being made to completely abandon the replacement of administrative responsibility with disciplinary responsibility for special entities, based on the principle of equality before the law while maintaining reasonable restrictions on certain types of administrative penalties.

Keywords: state defense order, penal enforcement system, administrative responsibility, disciplinary responsibility, statute of limitations, civil service, official, special administrative responsibility, external administrative activity, internal administrative activity

For citation: Zakopyrin V. N., Larin V. Yu. The concept of calculating the limitation period for bringing employees of the penal enforcement system to administrative responsibility for violations in the field of the state defense order. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2026, vol. 59, no. 3 (79), pp. 111–120. DOI: 10.21779/2224-0241-2026-59-3-111-120. (In Russ.).

Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, поддержание обороноспособности государства и выполнение международных обязательств в военной сфере неразрывно связаны с эффективным и законным функционированием системы государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ). Значимость правоотношений в данной сфере трудно переоценить: речь идет о стратегических ресурсах страны, доверии общества к государству, жизни и здоровье будущих защитников Отечества. Не случайно в отечественной правовой системе действует специальный Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», устанавливающий жесткие рамки правового регулирования и особый режим контроля за расходованием бюджетных средств. Данный нормативный правовой акт определяет не только экономические, но и правовые, организационные основы формирования и исполнения ГОЗ, что подчеркивает особую значимость этой сферы для государства.

Как справедливо отмечают исследователи, сфера ГОЗ является одной из наиболее коррупционноемких зон в экономике страны, что обусловлено масштабами финансовых потоков, закрытостью значительной части информации и сложностью технологических цепочек [1]. В условиях необходимости импортозамещения в оборонно-промышленном комплексе объемы ГОЗ продолжают расти, что повышает требования к законности и эффективности расходования средств. В этих условиях административная юрисдикция выступает важнейшим инструментом обеспечения законности, превенции правонарушений и защиты публичных интересов. Актуальность вопросов административной ответственности за нарушения в сфере ГОЗ дополнительно усиливается, когда вопросы своевременного и качественного выполнения оборонного заказа приобретают экзистенциальный характер для государства.

Особый интерес представляет проблематика привлечения к юридической ответственности за нарушения в сфере ГОЗ сотрудников уголовно-исполнительной системы (УИС), имеющих специальные звания. Выполняя функции по обеспечению потребностей учреждений и органов УИС в рамках государственного оборонного заказа, эти лица одновременно находятся в специфическом правовом статусе, который порождает ряд коллизий при применении норм об административной ответственности и, что особенно важно, при исчислении сроков давности. Анализ данных коллизий позволяет, используя метод «от частного к общему», сформулировать более широкую концепцию исчисления сроков давности привлечения к юридической ответственности государственных служащих, имеющих специальные звания.

Уголовно-исполнительная система Российской Федерации, являясь частью правоохранительной системы государства, активно участвует в обеспечении ГОЗ. Учреждения и органы УИС осуществляют закупки товаров, работ и услуг для обеспечения своей деятельности, включая специальные средства, транспорт, оборудование и материалы для производственной деятельности осужденных. Кроме того, федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП), находящиеся в ведении ФСИН России, непосредственно выполняют работы и оказывают услуги в рамках ГОЗ, что также требует обеспечения строгого режима законности. Правовой статус сотрудников УИС регулируется не только общим законодательством о государственной службе, но и специальными нормативными правовыми актами, в частности Федеральным законом от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации...». Эта специфика статуса порождает ряд вопросов при применении норм об административной ответственности, которые и будут рассмотрены в настоящей статье.

Особенная часть Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) содержит ряд норм, направленных на защиту интересов государственного оборонного заказа. К ним, в частности, относятся: статьи 7.30.1–7.30.3 КоАП РФ (нарушение порядка формирования, размещения и выполнения ГОЗ); часть 7.1 статьи 19.5 КоАП РФ (невыполнение в установленный срок законного предписания федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере ГОЗ); статья 19.7.2 КоАП РФ (непредставление информации и документов или представление заведомо недостоверных информации и документов в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере государственного оборонного заказа, орган внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля). Все эти нор-

мы в той или иной степени связаны с обеспечением законности в сфере ГОЗ.

Рассматривая объективную сторону правонарушений в сфере ГОЗ, следует отметить их высокую степень сложности. Например, состав правонарушения, предусмотренный ст. 7.30.3 КоАП РФ, зачастую носит бланкетный характер и требует обращения к массиву подзаконных актов, включая постановления Правительства России, приказы ФАС и Минобороны России, а также к условиям государственных контрактов. Выявление таких правонарушений требует от контрольно-надзорных органов проведения глубокого анализа финансово-хозяйственной документации, что объективно увеличивает срок давности привлечения к административной ответственности.

Следует отметить, что в теории административного права существует дискуссия о дифференциации сроков давности в зависимости от характера правонарушения. Как указывает А.К. Субячев, правовое регулирование сроков давности привлечения лица к административной ответственности и порядка их исчисления должно отвечать критериям соразмерности применяемых к виновному лицу мер государственного принуждения степени общественной опасности совершенного им деяния [2, с. 41]. В сфере ГОЗ правонарушения часто связаны со сложными финансовыми операциями и требуют проведения экспертиз, кроме того, данные правонарушения имеют высокую степень общественной опасности, что тоже требует увеличения общепринятого срока давности привлечения к ответственности.

Рассуждая об общественной опасности административного правонарушения, мы сразу оговоримся, что, в отличие от уголовного права, где общественная опасность прямо закреплена в законе как обязательный признак преступления (ст. 14 УК РФ), законодатель в ст. 2.1 КоАП РФ в качестве признаков административного правонарушения данный признак не называет. Тем не менее в настоящей статье мы рассматриваем общественную опасность как материальное свойство правонарушения, выражающееся в способности деяния причинять существенный вред или создавать реальную угрозу причинения вреда охраняемым общественным отношениям. В сфере ГОЗ эта опасность многократно возрастает, поскольку посягательство направлено не только на финансовые интересы государства, но и на основы национальной безопасности и обороноспособности страны. Именно поэтому законодатель установил за данные деяния срок давности в один год, признавая при этом высокий потенциал их общественной опасности.

Данный срок является оптимальным, учитывая сложность документальных проверок, масштабность финансовых потоков в сфере ГОЗ и потенциальную общественную опасность правонарушений в сфере ГОЗ.

Как отмечают Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов, сроки давности в административном праве выполняют двойную функцию: с одной стороны, они стимулируют правоприменительные органы к оперативному выявлению и пресечению правонарушений, с другой – обеспечивают правовую определенность и стабильность правоотношений, не допуская «висящего» состояния лица, привлекаемого к ответственности [3]. Аналогичной правовой позиции придерживается и Конституционный Суд Российской Федерации. Согласно постановлениям от 27 апреля 2001 г. № 7-П и от 14 июля 2005 г. № 9-П, определению от 3 ноября 2006 г. № 445-О, целью установления срока давности является не только обеспечение эффективности реализации публичных функций, стабильности правопорядка и рациональной организации деятельности правоприменителя, но и сохранение необходимой стабильности правовых отношений и гарантирование конституционных прав лица, совершившего деяние, влекущее для него соответствующие правовые последствия, поскольку никто не может быть поставлен под угрозу возможного обременения на неопределенный или слишком длительный срок. Думается, что в сфере ГОЗ годичный срок давности также отражает баланс между публичным интересом в неотвратимости наказания и интересом лица в правовой определенности.

Для гражданских должностных лиц, государственных гражданских служащих данный срок применяется в полном объеме. Они могут быть привлечены к административной ответственности по указанным статьям в течение года со дня совершения правонарушения. При этом не имеет значения, в рамках какой деятельности было совершено правонарушение, поскольку для этих лиц не установлено исключений.

Совершенно иная правовая ситуация складывается, когда субъектом правонарушения в сфере ГОЗ выступает сотрудник УИС, имеющий специальное звание. Согласно общему правилу, закрепленному в части 1 статьи 2.5 КоАП РФ, военнослужащие, сотрудники УИС, органов принудительного исполнения, таможенных органов и иные лица, имеющие специальные звания (в теории административного права данные лица именуются особыми субъектами), за совершение административных правонарушений несут дисциплинарную ответственность в соответствии с дисциплинарными уставами, положениями о дисциплине и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В то же время часть 2 статьи 2.5 КоАП РФ устанавливает ряд исключений из данного правила. Так, законодатель включил ряд составов, непосредственно связанных с ГОЗ (в частности, статьи 7.30.1–7.30.3, статью 19.7.2), в перечень исключений части 2 статьи 2.5 КоАП РФ, предусматривая, что за эти правонарушения указанные лица несут

административную ответственность на общих основаниях.

Однако здесь кроется серьезный законодательный пробел, связанный с ч. 7.1 ст. 19.5 КоАП РФ, поименование которой отсутствует в ч.2 ст.2.5 КоАП РФ. В случае с ч. 7.1 ст. 19.5 КоАП РФ объективная сторона выражается в бездействии уполномоченного должностного лица учреждения УИС, выразившемся в неисполнении законного предписания антимонопольного органа. Предписание ФАС является властным актом, обязательным для исполнения. Неисполнение этого акта в установленный срок подрывает не только интересы конкретного участника закупки, но и саму систему государственного контроля в стратегически важной сфере обеспечения национальной безопасности. При этом совершенно непонятна логика законодателя: невыполнение должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа, должностным лицом уполномоченного учреждения в установленный срок законного предписания, требования органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок (ч. 7 ст. 19.5 КоАП РФ), является исключением, и сотрудники УИС несут за это только административную ответственность. А за практически то же самое деяние, но в более стратегически важной сфере – как государственный оборонный заказ (ч. 7.1 ст. 19.5 КоАП РФ), они привлекаются к дисциплинарной ответственности.

Таким образом, если по ч. 7.1 ст. 19.5 КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности составляет один год (ст. 4.5 КоАП РФ), то на практике, в силу требований ст. 2.5 КоАП РФ, к сотрудникам УИС применяется дисциплинарная ответственность, срок которой ограничен шестью месяцами со дня совершения дисциплинарного проступка (часть 1 статьи 53 Закона № 197-ФЗ).

Именно здесь и кроется ключевая проблема, выводящая нас на концептуальный уровень. Подмена административной ответственности дисциплинарной влечет за собой критически важное процессуальное последствие – изменение сроков давности привлечения к ответственности.

Думается, важно учитывать еще один существенный аспект – зависимость срока давности привлечения к дисциплинарной ответственности от способа выявления правонарушения. Согласно ч. 4 ст. 53 Закона № 197-ФЗ, дисциплинарное взыскание может быть наложено не позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка, но исключительно в том случае, если он выявлен по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки. Нарушение по ч. 7.1 ст. 19.5 КоАП РФ, как правило, выявляется непосредственно ФАС России в случае неисполнения в срок предписания, выданного по результатам рассмотрения жалобы участника закупки. В данном случае срок давности привлечения к дисциплинарной ответственности составляет 6 месяцев. Если же нарушение вскрывается в рамках ревизии или комплексной проверки (когда всплывает факт, что сотрудник вовремя не исполнил требование контролирующего органа), то в такой ситуации срабатывает исключение, и применяется срок 2 года, а не 6 месяцев.

Такой подход, хотя и основан на буквальной трактовке общего правила, создает правовую неопределенность и фактически предоставляет сотрудникам УИС, с одной стороны, необоснованные преференции по сравнению с иными должностными лицами (в виде истечения 6-месячного срока), а с другой – ущемляет их права из-за непредсказуемости применения 2-летнего срока.

Возникает правовой парадокс, вступающий в противоречие с конституционным принципом равенства всех перед законом и судом (часть 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации). Должностные лица, в том числе государственные гражданские служащие, допустившие аналогичные нарушения в сфере ГОЗ, могут быть привлечены к административной ответственности в течение года. В то же время сотрудники УИС, выполняющие те же функции по обеспечению ГОЗ и распоряжающиеся теми же бюджетными средствами, фактически обладают «привилегией» в виде сокращенного до шести месяцев срока давности при дисциплинарном производстве.

Думается, что такая ситуация не только не соответствует принципу справедливости, но и создает необоснованные преференции для лиц, проходящих специальную публично-правовую службу. Соглашаясь с Л.Г. Коноваловой [4, с. 60] и А.К. Субачевым [2, с. 41], мы считаем, что сроки давности в административном деликтном праве не должны устанавливаться в зависимости от субъектного состава правонарушителей, если характер и степень общественной опасности деяний одинаковы. В сфере ГОЗ характер и степень общественной опасности нарушений, совершаемых сотрудником УИС и иным должностным лицом, объективно сопоставимы.

Кроме того, сложившаяся практика вступает в противоречие с принципом соразмерности и справедливости, закрепленным в статье 1.4 КоАП РФ, который требует, чтобы устанавливаемые меры ответственности и процессуальные сроки соответствовали характеру и степени общественной опасности правонарушения. Искусственное сокращение срока давности привлечения к ответственности для сотрудников уголовно-исполнительной системы фактически означает законодательное или правоприменительное признание того, что степень общественной опасности деяний, совершаемых лицами в погонах, ниже, чем у гражданских лиц. Данный тезис является не просто ошибочным, но и опасным с точки зрения государственной поли-

тики. Лица, наделенные властными полномочиями, специальным статусом и доступом к стратегическим ресурсам, в силу своего положения обязаны демонстрировать эталонное соблюдение законности. Следовательно, степень общественной опасности правонарушений, совершаемых особыми субъектами в сфере ГОЗ, объективно не ниже, что должно находить свое отражение не в сокращении, а, напротив, в сопоставимости или даже в увеличении сроков давности и ужесточении санкций.

Высшие суды России Российской Федерации в своей практике исходят из того, что при назначении административного наказания в обязательном порядке учитываются характер совершенного административного правонарушения и обстоятельства, при которых оно было совершено (включая его связь с исполнением служебных обязанностей), что закреплено в статье 4.1 КоАП РФ. В доктрине [5] и судебной практике (постановление КС РФ от 21.03.2013 № 6-П, определение КС РФ от 04.12.2025 № 3213-О/2025, постановление Пленума ВС РФ от 28.06.2011 № 6) подчеркивается, что именно характер связи деяния со служебными обязанностями является ключевым критерием для разграничения административной и дисциплинарной ответственности особых субъектов. Однако на практике данное разъяснение толкуется расширительно, что приводит к подмене административной ответственности дисциплинарной даже в тех случаях, когда правонарушение напрямую связано с внешними властными полномочиями (например, в сфере ГОЗ). Более того, даже если правонарушение связано с исполнением служебных обязанностей, это не должно автоматически означать замену административной ответственности дисциплинарной, поскольку эти два вида ответственности преследуют разные цели и охраняют разные объекты.

Мы считаем, что для лиц, имеющих воинские или специальные звания, в принципе не должно быть замены административной ответственности на дисциплинарную. Для того чтобы концептуально обосновать необходимость отказа от статьи 2.5 КоАП РФ и сформулировать новую парадигму административной и дисциплинарной ответственности особых субъектов, необходимо обратиться к фундаментальным категориям теории государства и права, а также административного права – сущности, целям, функциям и задачам этих видов юридической ответственности. Смешение административной и дисциплинарной ответственности в правоприменительной практике свидетельствует о недостаточном теоретическом осмыслении их правовой природы.

Административная ответственность обладает ярко выраженной публично-правовой природой. Ее первичным объектом охраны выступают общественные отношения, составляющие основу публичного правопорядка, нормальное функционирование системы государственного управления, а в случае с нарушениями в сфере ГОЗ – еще и отношения в сфере охраны государственной собственности и обеспечения национальной безопасности. Ключевой характеристикой административной ответственности является принцип внешнего контроля: субъектом, уполномоченным применять меры административного принуждения и назначать наказания, выступает орган или должностное лицо, не связанное с правонарушителем отношениями служебного подчинения (судья, должностные лица ФАС России, прокурор и т.д.). Функциональное назначение административной ответственности многогранно: карательная функция реализуется через применение санкций имущественного или личного характера (штраф, дисквалификация), которые обременяют правонарушителя и, в случае с административным штрафом, пополняют публичные бюджеты; превентивная функция (общая и частная превенция) направлена на удержание лица и окружающих от совершения новых правонарушений; правозащитная функция обеспечивает восстановление нарушенного публичного правопорядка. Таким образом, административная ответственность – это реакция государства как суверена на посягательство против установленных им общеобязательных правил поведения, это применение административных наказаний за совершенное административное правонарушение.

Дисциплинарная ответственность, напротив, имеет внутрикорпоративную, служебно-правовую природу. Ее объектом охраны являются не общеобязательные публичные отношения, а внутренний распорядок, служебная дисциплина, субординация и исполнительская дисциплина внутри конкретного государственного органа или организации. Субъектом применения дисциплинарного взыскания всегда выступает непосредственный руководитель, работодатель или вышестоящий начальник, то есть лицо, связанное с правонарушителем отношениями власти и подчинения (принцип внутреннего контроля). Функции дисциплинарной ответственности также специфичны: она призвана обеспечить бесперебойное функционирование аппарата управления, поддержать авторитет ведомства, воспитать личный состав в духе неукоснительного соблюдения служебных обязанностей и Присяги. Дисциплинарное взыскание (замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение) не преследует цели пополнения бюджета или публичной кары; его задача – корректировка поведения сотрудника внутри корпоративной иерархии и реагирование на утрату доверия со стороны нанимателя.

Игнорирование этих фундаментальных различий на практике приводит к опасному явлению – абсорбции (поглощению) публичной ответственности корпоративной. Когда руководитель учреждения УИС, выявив факт неисполнения предписания ФАС в сфере ГОЗ, ограничивается наложением на подчиненного сотрудника дисциплинарного взыскания вместо инициирования производства по делу

об административном правонарушении, происходит подмена понятий. Публичный интерес государства, выражающийся в необходимости наложения штрафа за подрыв системы государственного контроля, подменяется внутрикорпоративным интересом начальника ограничиться мерами служебного реагирования. В результате государство недополучает административный штраф, а публичный правопорядок в стратегически важной сфере ГОЗ остается невосстановленным в полной мере, поскольку дисциплинарный проступок не способен исчерпать всю степень общественной опасности содеянного.

Именно поэтому в доктрине административного права обоснованно критикуется подход, при котором совершение административного правонарушения автоматически влечет лишь дисциплинарную ответственность для особых субъектов [6]. Множественность юридической ответственности в публичном праве не должна сводиться к упрощенному принципу «non bis in idem», поскольку административная и дисциплинарная ответственность охраняют разные объекты и применяются в разных процессуальных формах. Совершение сотрудником УИС административного правонарушения в сфере ГОЗ образует идеальную совокупность: с одной стороны, это посягательство на публичный правопорядок (требует административного штрафа), с другой – нарушение служебной дисциплины и должностных обязанностей (требует дисциплинарного взыскания). Применение обоих видов ответственности с их собственными, независимыми сроками давности является не «двойным наказанием», а единственно верным, догматически выверенным способом обеспечения комплексного воздействия на правонарушителя и гарантией неотвратимости наказания.

Для разрешения указанной коллизии мы считаем, что в теории и на законодательном уровне следует четко различать специальную административную ответственность государственных служащих (как должностных лиц) и общую ответственность (как граждан). Данное разграничение не является новым для отечественной административно-правовой науки – к нему в разное время подходили А.П. Коренев, М.С. Студеникина, Ю.Н. Старилов [5, 6], однако в контексте сроков давности и специфики силовых ведомств оно требует дополнительного осмысления.

Как правило, государственный служащий является должностным лицом и несет административную ответственность в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (статья 2.4 КоАП РФ). Административная ответственность должностных лиц, замещающих должности государственной службы, за административные правонарушения в этом случае будет более строгой, нежели у простых граждан. Усиление административной ответственности в этом случае обусловлено особым положением государственного служащего. Ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, повлекшее нарушение прав и свобод граждан, нарушает установленный порядок деятельности государственного органа, что в конечном счете негативно сказывается на авторитете государства в целом [8, с. 164-166].

Специальная административная ответственность государственного служащего должна устанавливаться за совершение им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей, в результате которых нарушены права и интересы граждан, юридических лиц, а также установленные законом запреты и предписания. Эти административные правонарушения в обязательном порядке должны быть связаны с внешней административной деятельностью государственного органа, то есть с деятельностью, направленной вовне – на реализацию властных полномочий в отношении граждан, организаций, иных субъектов права. Если же то же правонарушение совершается во внутриаппаратных отношениях (внутренняя административная деятельность), то тогда деяние следует считать дисциплинарным проступком.

Применительно к сотрудникам УИС и нарушениям в сфере ГОЗ данное разграничение имеет принципиальное значение. Распоряжение бюджетными средствами в рамках государственного оборонного заказа, взаимодействие с ФАС России, исполнение предписаний контрольно-надзорных органов – это, безусловно, внешняя административная деятельность. Она направлена вовне, затрагивает интересы публичной власти, государственных контрагентов, в конечном счете – национальную безопасность. Следовательно, нарушения в этой сфере должны квалифицироваться как административные правонарушения, а не как дисциплинарные проступки, и сроки давности должны исчисляться по общим правилам ст. 4.5 КоАП РФ.

В теории административного права понятие внешней и внутренней административной деятельности разработано достаточно подробно. Как указывает В.Н. Закопырин, «внешняя административная деятельность – это деятельность государственных органов, направленная на реализацию властных полномочий в отношении внешних субъектов (граждан, организаций), а внутренняя административная деятельность – это деятельность по организации и обеспечению функционирования самого государственного аппарата» [9]. Как отмечалось выше, административные правонарушения в сфере ГОЗ относятся к внешней административной деятельности, поскольку связаны с взаимодействием с внешними субъектами – поставщиками, подрядчиками, контрольно-надзорными органами. Однако неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по службе, связанное с созданием и ис-

полнением ГОЗ, образует самостоятельный вид правонарушения – дисциплинарный проступок – и наказывается в дисциплинарном порядке. Важно подчеркнуть: в данных примерах нет замены административной ответственности на дисциплинарную, здесь имеет место совокупность двух разных правонарушений.

Думается, что данное разграничение позволяет не только разрешить коллизию со сроками давности, но и выстроить более системную концепцию юридической ответственности государственных служащих, имеющих воинские или специальные звания. Специальная административная ответственность должна применяться за правонарушения, связанные с внешней административной деятельностью, а дисциплинарная – за нарушения во внутриаппаратных отношениях. При этом административная и дисциплинарная ответственность не должны подменять друг друга, а должны взаимодополнять, обеспечивая комплексное воздействие на правонарушителя и восстановление законности в полном объеме.

Рассмотренный выше пример с частью 7.1 статьи 19.5 КоАП РФ наглядно демонстрирует порочность существующего подхода. Законодатель, вводя новые составы правонарушений (в том числе в сфере ГОЗ), систематически «забывает» актуализировать исчерпывающий перечень исключений в части 2 статьи 2.5 КоАП РФ. Постоянное слежение за актуальностью этого перечня и его точечное исправление постфактум – иррациональный путь, порождающий правовые коллизии и необоснованные преференции для особых субъектов.

По нашему глубокому убеждению, дальнейшее совершенствование административного законодательства должно идти не по пути точечного «латания дыр» и внесения бесконечных исключений в часть 2 статьи 2.5 КоАП РФ, а по пути радикального концептуального пересмотра всей парадигмы административной деликтности государственных служащих. Мы предлагаем концептуальное решение, заключающееся в полном отказе от статьи 2.5 КоАП РФ.

Сотрудники силовых ведомств, в том числе сотрудники УИС и военнослужащие, являются гражданами Российской Федерации и государственными служащими. На них в полной мере должен распространяться общий режим административной ответственности. Никаких исключений, автоматически подменяющих административную юрисдикцию дисциплинарной, в законе быть не должно. Лицо, облеченное в погоны и наделенное властными полномочиями, должно нести административную ответственность на общих основаниях.

Вместе с тем, мы осознаем, что специфика службы в УИС, ОВД и иных военизированных организациях объективно существует. Эта специфика должна учитываться законодателем, но не через подмену административной ответственности, а через два иных правовых инструмента: усиление административной ответственности в Особенной части КоАП РФ и установление обоснованных ограничений при назначении административных наказаний.

Во-первых, в Особенной части КоАП РФ необходимо последовательно реализовывать идею усиления административной ответственности для особых субъектов. Совершение административного правонарушения в сфере ГОЗ, закупок или порядка управления сотрудником УИС должно рассматриваться как квалифицирующий признак, влекущий назначение более строгого наказания. Например, можно ввести такие дополнительные виды наказаний, как обязательная дисквалификация на длительный срок, или кратно увеличить размеры административных штрафов для должностных лиц, имеющих специальные звания. Это будет отражать повышенные требования к законности, предъявляемые к представителям власти.

Во-вторых, специфика службы должна учитываться в Общей части КоАП РФ при определении видов наказаний, которые не могут быть применены к сотрудникам силовых структур. В настоящее время статья 3.9 КоАП РФ уже содержит запрет на применение административного ареста к военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, и лицам, имеющим специальные звания. Данный подход является абсолютно верным и логичным: изоляция сотрудника УИС в условиях исправительного учреждения несовместима с необходимостью поддержания режима содержания и непрерывности исполнения служебных обязанностей. Таким образом, ограничение административной ответственности (в виде запрета на арест) сохраняется, но сама административная ответственность не подменяется дисциплинарной.

Здесь необходимо провести четкое концептуальное разграничение между двумя правовыми явлениями: кумулятивным применением разных видов ответственности к одному лицу и существованием различных правовых режимов ответственности для разных категорий субъектов (специальных и особых). Наша концепция последовательно выступает за единство базового режима административной ответственности для всех государственных служащих независимо от наличия у них воинских или специальных званий. Именно отказ от субъективных изъятий, предусмотренных статьей 2.5 КоАП РФ, позволит устранить ту самую «правовую неопределенность»: сохранение множественности режимов ответственности для различных категорий государственных служащих при одинаковом характере правонарушений создает правовую неопределенность и снижает превентивный эффект административного законодательства.

Когда характер и степень общественной опасности деяния одинаковы, вид ответственности не должен зависеть от формального статуса нарушителя (является ли он гражданским чиновником или сотрудником в погонах). Унификация базового режима ответственности не отменяет, а, напротив,

создает корректную и справедливую правовую основу для дополнительного применения дисциплинарных мер внутриорганизационного характера. Только при таком подходе, исключающем искусственные изъятия из общих правил, все вопросы со сроками давности привлечения к административной ответственности будут решаться системно, а конституционный принцип равенства всех перед законом и судом получит реальное, а не декларативное воплощение.

Следует отметить, что в зарубежной правовой практике также наблюдается тенденция к унификации ответственности государственных служащих. В странах континентальной Европы (Германия, Франция) государственные служащие несут административную ответственность на общих основаниях, а дисциплинарная ответственность применяется дополнительно за нарушение служебной дисциплины [10]. Данный подход представляется более обоснованным, поскольку обеспечивает равенство всех перед законом и неотвратимость ответственности. В англосаксонской правовой системе (Великобритания, США) также применяется принцип равенства ответственности государственных служащих и обычных граждан, хотя и с некоторыми особенностями, связанными с импичментом и иными специальными процедурами [11].

Необходимо понимать, что отмена статьи 2.5 КоАП РФ и привлечение сотрудника УИС к административной ответственности на общих основаниях отнюдь не исключает возможности его привлечения к дисциплинарной ответственности. Однако в предлагаемой нами концепции меняется сам фундамент – основание для дисциплинарного взыскания.

Согласно ст. 50 Федерального закона № 197-ФЗ «О службе в УИС», дисциплинарный проступок выражается в нарушении служебной дисциплины, то есть в неисполнении или ненадлежащем исполнении сотрудником своих служебных обязанностей, несоблюдении требований к служебному поведению, нарушении Присяги, а также в совершении поступка, порочащего честь и достоинство сотрудника.

Таким образом, если сотрудник УИС, отвечающий за обеспечение ГОЗ, совершил административное правонарушение (например, не исполнил предписание ФАС), он подлежит административному штрафу как должностное лицо в соответствии с КоАП РФ. Но одновременно с этим его бездействие образует состав дисциплинарного проступка: он нарушил свои должностные обязанности по обеспечению законности закупок, нарушил требования о добросовестном исполнении служебных обязанностей и своими действиями (бездействием) нанес ущерб деловой репутации и авторитету учреждения УИС.

Дисциплинарная ответственность государственного служащего в данном случае не заменяет и не поглощает административную ответственность, а выступает как самостоятельная, параллельная и взаимодополняющая мера. Именно в этом состоит правильная, догматически выверенная взаимосвязь рассматриваемых нами элементов юридической ответственности. Административная ответственность карает за посягательство на публичный правопорядок, а дисциплинарная – за нарушение внутренней корпоративной дисциплины, субординации и утрату доверия со стороны нанимателя. Применение обоих видов ответственности с их собственными, независимыми друг от друга сроками давности (1 год для административной и 6 месяцев для дисциплинарной) обеспечивает комплексное, всестороннее воздействие на правонарушителя и гарантирует неотвратимость наказания.

Исследование, начатое с анализа конкретной коллизии – сроков давности привлечения сотрудников УИС к ответственности за нарушения в сфере государственного оборонного заказа, – позволяет сформулировать более масштабный концептуальный вывод. Метод «от частного к общему» показывает, что проблема не исчерпывается отдельной нормой Особенной части КоАП РФ, а затрагивает фундаментальные основы построения системы юридической ответственности государственных служащих, имеющих воинские и специальные звания.

Во-первых, исчисление сроков давности должно зависеть не от субъектного статуса правонарушителя (гражданский служащий, военнослужащий, сотрудник УИС и т.д.), а от объективной характеристики правонарушения – его родовой принадлежности, характера объекта посягательства, степени общественной опасности. Для правонарушений в сфере ГОЗ, посягающих на установленный порядок управления и отношения в сфере охраны государственной собственности, срок давности должен составлять один год независимо от того, кем совершено правонарушение – гражданским служащим или сотрудником в погонах.

Во-вторых, необходимо законодательно закрепить разграничение специальной и общей административной ответственности государственных служащих. Специальная административная ответственность должна применяться за правонарушения, связанные с внешней административной деятельностью (распоряжение публичными ресурсами, взаимодействие с контрольно-надзорными органами, реализация властных полномочий), а дисциплинарная – за нарушения во внутриаппаратных отношениях. При этом административная и дисциплинарная ответственность должны не подменять, а взаимодополнять друг друга.

В-третьих, концепция исчисления сроков давности привлечения к юридической ответственности сотрудников силовых ведомств должна быть пересмотрена с учетом принципа равенства перед законом и принципа неотвратимости ответственности. Сроки давности для сотрудников УИС, ОВД и иных силовых ведомств за правонарушения, свя-

занные с исполнением служебных обязанностей во внешней административной деятельности, должны быть не меньше, а при необходимости – больше, чем для гражданских лиц, что отражало бы повышенные требования к законности, предъявляемые к лицам, наделенным властными полномочиями.

В-четвертых, в качестве стратегического направления реформирования административного законодательства мы предлагаем полный отказ от статьи 2.5 КоАП РФ. Сотрудники силовых ведомств и военнослужащие должны нести административную ответственность на общих основаниях. Специфика их статуса должна реализовываться через систему ограничений видов наказаний в Общей части КоАП РФ (например, неприменение административного ареста). Дисциплинарная же ответственность должна применяться не вместо административной, а наряду с ней, имея в качестве самостоятельного основания нарушение служебной дисциплины и должностных обязанностей.

Таким образом, разрешение частной коллизии, связанной со сроками давности в сфере ГОЗ, требует концептуального пересмотра подходов к исчислению сроков давности привлечения к юридической ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы и, шире, всех государственных служащих, имеющих воинские или специальные звания. Только на такой теоретической основе возможно построение справедливой, системной и эффективной модели юридической ответственности в сфере государственного управления, отвечающей вызовам современного этапа развития российского государства.

Список источников

1. *Головенкин А. С.* Противодействие коррупции при обеспечении экономической безопасности на предприятиях оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации // Экономическая безопасность. 2025. Т. 8, № 5. С. 1363–1380. https://doi.org/10.18334/ecsec.8.5.123254

2. *Субачев А. К.* Сроки давности привлечения к административной ответственности и порядок их исчисления в ракурсе конституционно-правовых принципов // Lex russica. 2021. Т. 74, № 1. С. 32–43. https://doi.org/10.17803/1729-5920.2021.170.1.032-043.

3. *Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право : учебник. 7-е изд., пересмотр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2026. 840 с.

4. *Коновалова Л. Г.* Принцип правовой определенности в институте административной ответственности Российской Федерации // Государство и право. 2019. № 11. С. 58–68.

5. *Кизилов В. В.* Институт административной ответственности государственных гражданских служащих России: монография. Саратов: Саратовский гос. ун-т, 2012. 412 с.

6. *Куракин А. В.* Еще раз о доктринальном понимании терминологии «административно-деликтного права» // Полицейская и следственная деятельность. 2023. № 4. С. 1–22. DOI: 10.25136/2409-7810.2023.4.48493

7. *Беляева Е. Г.* Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: дис. … канд. юрид. наук. Курск, 2023. 266 с.

8. *Закопырин В.Н., Дазмарова Т.Н., Зверев А.В.* Административная ответственность государственных служащих // Государственная служба и кадры. 2019. № 1. С. 164–166.

9. *Закопырин В.Н.* Административная ответственность сотрудников полиции: состояние и перспективы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения) / под общ. ред. А.И. Каплунова. Санкт-Петербург, 2019. С. 649–653.

10. *Maurer H., Waldhoff C.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 20. Aufl. München: C.H. Beck, 2020. 872 S.

11. *Craig P.* EU Administrative Law. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2019. 934 p.

References

1. Golovenkin A. S. Protivodeistvie korruptsii pri obespechenii ekonomicheskoi bezopasnosti na predpriyatiyakh oboronno-promyshlennogo kompleksa Rossiiskoi Federatsii [Anti-corruption measures to ensure economic security at military-industrial companies in the Russian Federation]. *Ekonomicheskaya bezopasnost' [Economic security]*, 2025, vol. 8, no. 5, pp. 1363–1380. https://doi.org/10.18334/ecsec.8.5.123254. (In Russ.).

2. Subachev A. K. Sroki davnosti privlecheniia k administrativnoi otvetstvennosti i poriadok ikh ischisleniia v rakurse konstitutsionno-pravovykh printsipov [Statutes of Limitations on Bringing to Administrative Responsibility and the Procedure for their Calculation in the Context of Constitutional Law Principles], *Lex russica*, 2021, vol. 74, no. 1, pp. 32–43. (In Russ.).

3. Rossinskii B. V., Starilov Iu. N. Administrativnoe pravo : uchebnik [Administrative Law: a textbook]. 7th ed., revised. Moscow: Norma : INFRA-M Publ., 2026, 840 p. (In Russ.).

4. Konovalova L.G. Printsip pravovoi opredelennosti v institute administrativnoi otvetstvennosti Rossiiskoi Federatsii [The principle of legal certainty in the institute of administrative responsibility Russian Federation], *Gosudarstvo i pravo=State and Law*, 2019, no. 11, pp. 58–68. (In Russ.).

5. Kizilov V. V. Institut administrativnoi otvetstvennosti gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh Rossii: monografiia [The Institution of Administrative Liability of State Civil Servants in Russia: a Monograph]. Saratov: Saratovskii gos. un-t Publ., 2012, 412 p. (In Russ.).

6. Kurakin A. V. Eshche raz o doktrinalnom ponimanii terminologii "administrativno-deliktnogo prava" [Once again about the doctrinal understanding of the terminology of "administrative-tort law"], *Politseiskaia i sledstvennaia deiatelnost [Police and Investigative Activity]*, 2023, no. 4, pp. 1–22. DOI: 10.25136/2409-7810.2023.4.48493 (In Russ.).

7. Beliaeva E. G. Distsiplinarnaia otvetstvennost sotrudnikov organov vnutrennikh del: dis. … kand. yurid. nauk [Disciplinary Liability of Employees of Internal Affairs Bodies: Cand. Law sci. … diss.]. Kursk, 2023, 266 p. (In Russ.).

8. Zakopyrin V.N., Dazmarova T.N., Zverev A.V. Administrativnaia otvetstvennost gosudarstvennykh sluzhashchikh [Administrative responsibility of civil servants], *Gosudarstvennaia sluzhba i kadry [State Service and Personnel]*, 2019, no. 1, pp. 164–166. (In Russ.).

9. Zakopyrin V.N. Administrative liability of police officers: state and prospects [Administrativnaia otvetstvennost sotrudnikov politsii: sostoianie i perspektivy], *Aktualnye problemy administrativnogo i administrativno-protsessualnogo prava [Current problems of administrative and administrative-procedural law]*: a collection of articles based on the materials of the X anniversary international scientific and practical conference (Sorokin Readings), edited by A.I. Kaplunov. Saint-Petersburg, 2019, pp. 649–653. (In Russ.).

10. *Maurer H., Waldhoff C.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 20. Aufl. München: C.H. Beck, 2020. 872 S.

11. *Craig P.* EU Administrative Law. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2019. 934 p.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликтов интересов.

Authors' contribution: All authors have made an equivalent contribution to the preparation of the publication. The authors declare that there is no conflict of interest.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Закопырин Владимир Николаевич, кандидат юридических наук, доцент, Академия права и управления ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация. *E-mail: bob503660@yandex.ru*

Ларин Виктор Юрьевич, кандидат юридических наук, Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина, г. Рязань, Российская Федерация. *E-mail: v.yu.larin@yandex.ru*

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Zakopyrin Vladimir Nikolaevich, PhD in Law, Associate Professor, Academy of Law and Management of the Federal Penitentiary Service of Russia, Ryazan, Russian Federation. *E-mail: bob 503660@yandex.ru*

Larin Viktor Yuryevich, PhD in Law, Ryazan State University named after S.A. Esenin, Ryazan, Russian Federation. *E-mail: v.yu.larin@yandex.ru*

Поступила в редакцию 31.08.2026 г.; одобрена после рецензирования 02.09.2026 г.; принята к публикации 23.09.2026 г.

Received 31.08.2026; approved after reviewing 02.09.2026; accepted for publication 23.09.2026