

Научная статья
УДК 343.13
DOI 10.33184/pravgos-2026.2.14

Original article

СЕРОВА Ольга Александровна
Псковский государственный университет,
Псков, Россия,
olgaserova1974@mail.ru,
<https://orcid.org/0000-0003-4113-7399>

SEROVA Olga Aleksandrovna
Pskov State University,
Pskov, Russia

ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОГО УЧРЕЖДЕНИЯ: БАЛАНС ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ НОРМ ПРИ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

LEGAL STATUS OF A GOVERNMENT INSTITUTION: BALANCING PUBLIC AND PRIVATE
NORMS IN ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF BUDGETARY FUND USAGE

Аннотация. Расширение самостоятельности государственных учреждений, включение их в национальную повестку по реализации стратегических целей развития страны привело к увеличению объемов выделяемых бюджетных средств, в том числе на конкурсной основе. Одновременно это повлекло рост числа контрольных мероприятий по оценке эффективности и целевому использованию бюджетных средств. Несмотря на приоритет частноправового характера возникающих правоотношений в части ведения хозяйственной деятельности организации, нормы публичного права оказывают существенное влияние на оценку деятельности государственного учреждения по исполнению взятых на себя обязательств. Целью исследования является анализ расширения фактического объема правоспособности государственных учреждений, включенных в приоритетные национальные и федеральные проекты. Методы исследования: системный подход – для оценки изменений правового статуса государственного учреждения в условиях расширения целевой правоспособности; логический и функциональный – для определения недостаточной теоретической, доктринальной проработки происходящих процессов трансформации в деятельности государственных учреждений. Результатом исследования стало обоснование необходимости выработки единых требований для оценки эффективности учреждения при совмещении образовательной и научной деятельности с инновационной и научно-производственной работой.

Abstract. The expansion of the autonomy of government institutions and their inclusion in the national agenda for implementing strategic development goals has led to an increase in the volume of allocated budgetary funds, including on a competitive basis. At the same time, this has resulted in a rise in the number of control measures to evaluate the effectiveness and targeted use of budgetary funds. Despite the priority of private law in the relationships arising from the economic activities of the organization, public law norms significantly influence the assessment of the institution's performance in fulfilling its obligations. The purpose of this study is to analyze the actual expansion of the legal capacity of government institutions involved in priority national and federal projects. Research methods: a systematic approach is used to assess the changes in the legal status of government institutions amid the expansion of their targeted legal capacity; logical and functional methods are applied to identify the insufficient theoretical and doctrinal development of the ongoing transformational processes in government institutions' activities. The result of the study is the justification for the need to develop unified criteria for evaluating the effectiveness of institutions that combine educational and scientific activities with innovative and research-production work.

Ключевые слова: государственное учреждение, правовой статус, правоспособность, федеральные проекты, эффективность, бюджетное финансирование

Keywords: government institution, legal status, legal capacity, federal projects, effectiveness, budget funding

Для цитирования: Серова О.А. Правовой статус государственного учреждения: баланс публичных и частных норм при оценке эффективности использования бюджетных средств / О.А. Серова. – DOI 10.33184/pravgos-2026.2.14 // Правовое государство: теория и практика. – 2026. – № 2. – С. 122–128.

For citation: Serova O.A. Legal Status of a Government Institution: Balancing Public and Private Norms in Assessing the Effectiveness of Budgetary Fund Usage. *The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2026, no. 2, pp. 122–128. (In Russian). DOI 10.33184/pravgos-2026.2.14.

ВВЕДЕНИЕ

Государственные учреждения занимают особое место в системе юридических лиц России. Целевой характер правоспособности, единоличный тип управления, ограниченное вещное право на использование имущества, принадлежащего собственнику (учредителю), определяют особенности правового режима хозяйствования данных юридических лиц. Порядок финансового обеспечения государственных и муниципальных учреждений в соответствии со ст. 123.22 ГК РФ определяется законом и зависит от типа учреждения. Неслучайно учреждения называют потребителями бюджетных средств [1, с. 21]. Финансирование деятельности государственных учреждений определяется не столько «заботой» о жизнедеятельности данных организаций со стороны учредителя, сколько постановкой государственной задачи для учреждения, которую оно должно решать. В этом состоит определенный «рудимент» правового положения государственных учреждений в условиях рыночной экономики, когда они фактически «обязаны обеспечить реальное выполнение плановых заданий» [2, с. 394]. Государственные учреждения, таким образом, занимают двойственное положение, являясь не только субъектами частноправовых отношений, но и принимая на себя значительный объем публичных обязательств.

ПРОБЛЕМЫ РАСШИРЕНИЯ ЦЕЛЕВОЙ ПРАВОСПОСОБНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ПЕРЕДОВЫХ ИНЖЕНЕРНЫХ ШКОЛ)

Необходимость поиска баланса между правовым статусом государственного учрежде-

ния как организации, признанной выполнять определенный объем государственного задания со стороны учредителя, и организации, обладающей всеми признаками юридического лица, функционирующей в условиях рыночной экономики, стала очевидной при реформировании гражданского законодательства. Считаем, что именно этим обусловлен переход к трем типам государственных учреждений – казенному, бюджетному и автономному¹.

Законодательные изменения были связаны со следующими задачами:

- расширение самостоятельности, в том числе в финансовой деятельности и имущественной сфере [3, с. 148];

- потребность в переходе к бюджетированию, ориентированному на результат, где сочетались бы эффективность, как соотношение результатов и затрат на их достижение, и результативность – польза или выгода от результатов деятельности [4, с. 23].

Соответственно, на бюджетные и автономные учреждения были возложены дополнительные обязательства, связанные с расширением объема участия в экономической деятельности (приносящей доходы), при сохранении бюджетного финансирования. Государственные учреждения были включены в реализацию государственных стратегических задач, за счет чего объемы бюджетного финансирования значительно возросли. В качестве примера можно выделить созда-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений : Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 19, ст. 2291 ; Об автономных учреждениях : Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 45, ст. 4626.

ние передовых инженерных школ², которые рассматриваются как один из наиболее эффективных механизмов реализации задачи по достижению технологического суверенитета, ускорению процессов трансфера технологий от науки к производству. При этом в соответствии с Концепцией технологического развития³ передовая инженерная школа не является самостоятельным юридическим лицом. Это структурное подразделение образовательной организации высшего образования, осуществляющее образовательную, научную, инновационную деятельность в соответствии с программой развития передовой инженерной школы в партнерстве с технологическими компаниями. Однако в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» к компетенции образовательных организаций высшего образования относится образовательная и научная деятельность⁴. Инновационная деятельность включается в область высшего образования в рамках концепции «Университет 3.0». Фактические задачи передовых инженерных школ существенно расширяют традиционный спектр деятельности государственных учреждений – образовательных и (или) научных организаций, на базе которых созданы передовые инженерные школы. Реализация Концепции технологического развития направлена на развитие высокотехнологичных отраслей экономики Российской Федерации, что определяет характеристику данного документа как отраслевого документа стратегического планирования для отдельных сфер или отраслей экономики. Соответственно, это еще раз подтверждает верность тезиса о «встраивании» государственных учреждений в стратегические задачи государства, в том числе вне зависимости от прямой связи с отраслью, так как образовательные организации высшего образования не являются в прямом смысле слова субъектами технологического развития.

2 О мерах государственной поддержки программ развития передовых инженерных школ : постановление Правительства РФ от 08.04.2022 № 619 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 16, с. 2662 (документ утратил силу).

3 Об утверждении Концепции технологического развития на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 20.05.2023 № 1315-р // Собрание законодательства РФ. 2023. № 22, ст. 3964.

4 Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч.1), ст. 7598.

Передовые инженерные школы как структурные подразделения университетов встроены в систему взаимодействия науки, технологий и производства, повышения восприимчивости экономики и общества к новым технологиям, развития наукоемкого предпринимательства (п. 28 Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации⁵). Соответственно, государственные учреждения, ранее осуществлявшие полномочия в сфере образовательной и научной деятельности, реализуя программу развития передовой инженерной школы, должны расширить объем правоспособности за счет реализации инновационной и научно-производственной деятельности, обеспечения коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности и трансфера технологий в реальный сектор экономики. При этом прямых обязательств у предприятий по включению в систему кооперации с университетами нет.

Необходимость вовлечения государственных учреждений в указанные процессы обусловлена объективными процессами развития общества и задачами обеспечения глобальной конкурентоспособности российской науки и образования. Однако правовой статус государственного учреждения содержит существенные ограничения для реализации новых направлений деятельности, что требует существенных изменений в организации управленческой и финансово-экономической деятельности рассматриваемых юридических лиц.

В рамках настоящей статьи отсутствует задача анализа тех действий, которые должны предпринимать университеты для перестройки внутренней организации деятельности и системы управления вуза. Как показывает практика, данные процессы происходят одновременно с началом реализации программы развития и далеко не все университеты проходят через трансформацию обозначенных процессов безболезненно. Но ряд необходимых изменений можно подчеркнуть. Это встраивание системы управления базовыми процессами государственного учреждения параллельно с внедрением проектного типа управления, выделение подразделений внутри структуры государственного учреждения, обладающих более эффективной (и оператив-

5 О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации : Указ Президента РФ от 28.02.2024 № 145 // Собрание законодательства РФ. 2024. № 10, ст. 1373.

ной) моделью принятия решения, основывающейся на требованиях к эффективности финансово-хозяйственной деятельности и результативности внедряемых процессов.

ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Потребность в изменениях управленческой системы и организации фактических бизнес-процессов в государственных учреждениях напрямую связана с повышением ответственности за использование выделяемых бюджетных средств на реализацию приоритетных проектов [5], не подпадающих под традиционные виды деятельности организации. Изменение уровня экономической самостоятельности государственных учреждений различных типов обусловило и изменения в объеме ответственности последних как в одном из базовых элементов правового статуса учреждений в целом – организационно-правовой формы юридического лица.

Осуществление деятельности, связанной с выполнением государственного задания, порученного учредителем, как правило, не вызывает сложных вопросов оценки с позиции эффективности и целевого характера. Высшая судебная инстанция еще в 2006 г. дала довольно четкие рекомендации по осуществлению контроля за эффективностью использования бюджетных средств⁶. Эта рекомендация сохраняет свое действие и в настоящее время, так как признается, «что конкретная расходная операция может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств только в случае, если уполномоченный орган докажет, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог бы достигнуть лучшего результата»⁷. Но данная оценка возможна для

ситуаций, связанных с деятельностью государственного учреждения по использованию средств, выделяемых ему на его уставные цели деятельности, когда все процессы являются устоявшимися и достаточно понятными всем участникам данных отношений. В случае реализации бюджетных средств на проекты инновационного характера, расширяющие привычные грани деятельности организации, существует объективная возможность увеличения срока реализации проекта, изменения иных характеристик целевого «поручения», а также сложности с «отработкой» данных задач внутри государственного учреждения.

Важно отметить, что ст. 15.14 КоАП РФ под нецелевым использованием бюджетных средств, допущенным лицами, не являющимися участниками бюджетного процесса (именно к этой категории относятся бюджетные и автономные государственные учреждения), понимает направление средств, предоставленных из бюджета Российской Федерации, на цели, не соответствующие целям, определенным договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств. Это означает, что оценка деятельности учреждения должна проводиться на основе положений соответствующего соглашения о выделении финансовых средств и тех условий, которые были заложены в конкурсную документацию (как правило, выделение подобного целевого финансирования осуществляется на конкурсной основе) и определены оператором того или иного проекта.

При проверке деятельности учреждения по вопросам эффективности и целевого использования бюджетных средств необходимо включать в предмет оценки всю совокупность действий государственного учреждения, для чего требуется соотнести это с принципом эффективности использования бюджетных средств⁸. Учитывая принципиальную сложность в достижении стратегических целей государства, выполнение которых «поручается» государственным учреждениям, оценка указанных действий должна основываться на

6 О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 № 23 // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8, п. 23.

7 Методические рекомендации по осуществлению контроля за планированием, обоснованием бюджетных ассигнований и использованием средств федерального бюджета на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, утв. Казначейством России 29.12.2017, п. 61 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8 Об утверждении методических рекомендаций по оценке действий объекта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в целях подтверждения признаков неправомерного, неэффективного использования бюджетных средств и определения их последствий: приказ Минфина России от 30.11.2023 № 532 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

определенном алгоритме. В него должен входить анализ нормативной основы выделения бюджетных средств, оценка достигнутых результатов с возможностью допущения риска неисполнения с учетом инновационной составляющей проекта, оценка действий учреждения по предотвращению угрозы неисполнения.

Согласно общим правилам именно недостижение цели, заявленной при планировании и выделении бюджетных средств, является основанием для признания понесенных расходов неэффективным использованием бюджетных средств. Но объективной причиной этого, как правило, должно являться виновное поведение субъекта, выражающееся, например, в совершении действий, не имеющих своей целью реальное достижение целевого финансирования, отсутствии контроля за процессом выполнения проекта и его результатами (то есть контроля за исполнением соглашения). Однако именно второе обстоятельство – организация полноценного контроля за исполнением договора (соглашения) – зачастую не оценивается в полном объеме в качестве подтверждения факта добросовестного выполнения взятых на себя обязательств. Можно привести следующий пример.

Невыполнение условий соглашения на разработку конкурсной документации на комплектующие изделия для промышленности было связано с обнаруженной ошибкой в конкурсной документации – неверном указании технических характеристик изделия. Продолжение работ по соглашению требовало внесения изменений в техническое задание к соглашению (договору), так как определяло как требование к изделию (внедряемому на конкретное производство), так и к проведению приемки. Более того, учитывая цели конкурса – реинжиниринг высокотехнологичного оборудования для промышленности, – несоответствие в конкурсной документации и техническом задании технических характеристик изделия исключало достижение изначальной цели выделения бюджетных средств для оператора конкурса. Соответственно, фактическая вина за отсутствие достижения результатов конкурса лежала и на учреждении, которое обнаружило ошибку в технической документации после заключения соглашения и исполнения части его условий, и на организаторе конкурса, допустившем ошибку, исключаящую возможность достижения

изначально заданного результата конкурса, – таких технических параметров у необходимого промышленного изделия не существует. После выявления ошибки в технической документации учреждение направило оператору конкурса несколько вариантов разрешения возникшей ситуации. Необходимо было найти наиболее оптимальный способ реализации основной цели выделения субсидии из государственного бюджета – проведения реинжиниринга для внедрения отечественными предприятиями технологических решений мирового уровня с целью достижения конкурентоспособности российского производства и продукции. Бюджетное учреждение, получатель гранта, предложило в качестве приоритетного варианта решения проблемы изменение технического задания. Но был и иной вариант – расторжение договора, что позволяло внести изменения в конкурсную документацию, создав надлежащие условия для реализации проекта в будущем. Это способствовало бы изначальной реализации проекта по выделению бюджетных средств для проведения конкурса. Сторонами был согласован второй вариант. После расторжения договора и возврата части гранта бюджетное учреждение выплатило неустойку, предусмотренную соглашением. Однако по итогам проведенного контрольного мероприятия органами финансового контроля выплата неустойки была признана неэффективным использованием бюджетных средств. Фактически неэффективность определялась формальными показателями – выплатой неустойки по договору за счет внебюджетных средств государственного учреждения. При такой оценке деятельности учреждения, в частности, не учитывается рискованный характер проведения реинжиниринга, а в целом – научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Отчасти эта проблема связана с тем, что «значительная часть норм о бюджетном учреждении как получателе бюджетных средств осталась в лоне бюджетного регулирования» [1, с. 25].

Кроме того, оценка деятельности учреждений по расходованию бюджетных средств на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы вносит дополнительные сложности, так как рискованный характер этой деятельности определен существом возникающих обязательств. В соответствии с п. 10 ст. 16.5 Федерального закона «О науке и госу-

дарственной научно-технической политике»⁹ при оценке эффективности государственной поддержки, осуществлении финансирования и реализации инновационных проектов необходимо учитывать высокорисковый характер инновационной деятельности, неопределенность рыночных и технологических перспектив реализации инновационных проектов, которые могут повлечь в том числе недостижение предполагаемых результатов, потерю финансовых и иных ресурсов, вложенных в инновационные проекты, снижение стоимости активов. Также нужно помнить и о положениях ст. 776 ГК РФ, где определены особые последствия невозможности продолжения опытно-конструкторских и технологических работ. Если невозможность или нецелесообразность продолжения работ возникли не по вине исполнителя, заказчик обязан оплатить понесенные исполнителем затраты. Ответственность исполнителя за нарушение договоров как на выполнение опытно-конструкторских и технологических работ, так и на выполнение научно-исследовательских работ возникает только в случае, если он не докажет, что нарушение произошло не по его вине (ст. 777 ГК РФ). Данное положение гражданского законодательства должно учитываться и при проведении контрольно-надзорных мероприятий за деятельностью государственных учреждений при исполнении обязательств, связанных с расходованием бюджетных средств, так как оно определено особой природой отношений в сфере научной и научно-технологической деятельности.

В Концепции технологического развития¹⁰ заложено право на риск как допущение возможности недостижения запланированных эффектов от реализации инновационного проекта с использованием средств государственной поддержки в связи с высоким уровнем риска (неопределенности) инноваций. Также необходимость изменения подходов к оценке эффективности использования бюджетных средств с позиции достижения цели выделения финансирования была сформулирована в поручении Президента РФ в части рассмотре-

ния вопросов об утверждении значений допустимых отклонений от целевых показателей результатов проектов, реализуемых российскими организациями, имеющими в своей структуре передовые инженерные школы, для продолжения получения субсидий из федерального бюджета с целью завершения проектов¹¹.

Под «правом на риск» понимается обеспеченная правовыми средствами возможность правомерного рискованного поведения ввиду того, что риск выступает ситуативной характеристикой юридически значимой деятельности или сложившихся обстоятельств [6, с. 111]. В рассмотренном нами примере недостижение показателей проекта было связано с объективной невозможностью достижения результатов из-за существенной технической ошибки в характеристике изделия для проведения реинжиниринга и подготовки конструкторской документации. Так как фактический заказчик (оператор проекта) не согласовал изменение технических условий в сроки, позволяющие реализовать проект, вина учреждения состояла в неосвоении средств субсидии (в связи с расторжением договора), выплате неустойки по договору (по общим правилам, уплата неустойки не связана с причинением ущерба). Отсутствие согласованного изменения технического задания не позволило учреждению достичь запланированного результата, соответствующего условиям конкурсного отбора. Поэтому в связи с сохранением контроля за исполнением проекта, выполнением условий соглашения до момента расторжения выплата договорной неустойки не должна являться основанием для признания деятельности учреждения неэффективной.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Увеличение объема бюджетного финансирования государственных учреждений под решение конкретных стратегических задач определило тенденцию к усилению контроля за деятельностью последних. Но при проведении контрольно-надзорных мероприятий должно учитываться правовое положение государственного учреждения как юридического лица, не обладающего должной само-

⁹ О науке и государственной научно-технической политике : Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35, ст. 4137.

¹⁰ Об утверждении Концепции технологического развития на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 20.05.2023 № 1315-р // Собрание законодательства РФ. 2023. № 22, ст. 3964.

¹¹ Перечень поручений по итогам встречи с руководителями передовых инженерных школ и их промышленными партнерами (утв. Президентом РФ 25.10.2022 «Пр-2024») // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

стоятельностью в принятии решений, а также переходный период от конструкции организации, призванной реализовывать задания учредителя, к юридическому лицу, формирующему самостоятельную, автономную модель поведения на рынке наукоемких товаров и услуг.

Как неоднократно отмечалось в юридической науке, чувствительным критерием для определения баланса между публичным и частным правом служит экономический риск субъектов права в отношении возможности достижения цели правоотношения [7, с. 46]. Государственные учреждения могут и должны быть встроены в новую систему правоотношений по научно-технологиче-

скому развитию страны. Однако этот процесс должен иметь четкую регламентацию и теоретическое обоснование применения критерия экономического риска как для оценки деятельности самого государственного учреждения, так и оценки методологии контрольно-надзорных органов. Сам процесс оценки рисков не может быть статичным. Он должен учитывать изменяющиеся условия социальной, экономической и технологической среды [7, с. 48], весь комплекс совершаемых государственным учреждением действий по изменению собственной деятельности и формированию новых приоритетных областей собственного развития.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Комиссарова Е.Г. Единство и дифференциация в регулировании правового статуса бюджетных и казенных учреждений / Е.Г. Комиссарова // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2013. – № 4. – С. 21–31.
2. Венедиктов А.В. Избранные труды по гражданскому праву : в 2 т. / А.В. Венедиктов. – Москва : Статут, 2004. – Т. 1. – 463 с.
3. Сюзарева И.Ф. Правовое положение учреждений в Российской Федерации / И.Ф. Сюзарева // Вестник Балтийского федерального университета имени И. Канта. – 2012. – Вып. 3. – С. 148–153.
4. Файберг Т.В. Оценка результативности деятельности бюджетных учреждений / Т.В. Файберг // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2006. – № 2. – С. 23–25.
5. Винник А.В. Субсидии научным организациям: проблемы эффективности контроля и защиты прав получателя : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.2 / А.В. Винник. – Екатеринбург, 2024. – 319 с.
6. Крючков Р.А. Риски в правовом поле современной экономики и «право на риск» / Р.А. Крючков, В.П. Сальников, В.Б. Романовская, М.В. Сальников // Правовое поле современной экономики. – 2015. – № 12. – С. 109–119.
7. Италмасов А.Д. Риск как критерий баланса между частноправовым и публично-правовым регулированием / А.Д. Италмасов // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2025. – № 4. – С. 43–49.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Серова Ольга Александровна – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского права и процесса, первый проректор.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Serova Olga Aleksandrovna – Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Civil Law and Procedure, First Vice-Rector.

Статья поступила в редакцию 02.03.2026; одобрена после рецензирования 06.04.2026; принята к публикации 06.04.2026. The article was submitted 02.03.2026; approved after reviewing 06.04.2026; accepted for publication 06.04.2026.