

Дата поступления рукописи в редакцию: 20.02.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 10.03.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-2-168-173

КАЗАКОВ Александр Игоревич,
студент, Федеральное государственное
бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тихоокеанский государственный университет» (ТОГУ),
e-mail: sskazakovss@yahoo.com

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ И КАЗЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Статья посвящена комплексному анализу института гражданско-правовой ответственности бюджетных и казенных учреждений в контексте их роли как инструментов государственного управления. Автор исследует ключевую коллизию, возникающую на стыке гражданского и бюджетного права: с одной стороны, необходимость активного участия учреждений в хозяйственном обороте для выполнения государственных функций, а с другой — ограниченный режим их имущественной ответственности, установленный в публичных интересах. В работе последовательно рассматриваются три взаимосвязанных аспекта проблемы. Анализируются гражданско-правовые договоры как основной источник обязательств и связанных с ними рисков, выявляется противоречие между принципами гражданского оборота и бюджетными ограничениями. Также исследуются внутренние механизмы распределения финансовых рисков ответственности между учреждением и главным распорядителем бюджетных средств, делается вывод о преобладании ретроспективного карательного контроля над превентивным управлением рисками.

Ключевые слова: гражданско-правовая ответственность, бюджетное учреждение, казенное учреждение, государственное управление, субсидиарная ответственность, право оперативного управления, гражданско-правовой договор, риск-менеджмент, дефекты управления, публично-правовое образование.

KAZAKOV Alexander Igorevich,
Student, Federal State Budgetary Educational Institution
of Higher Education Pacific National University (PNU)

CIVIL LIABILITY OF BUDGETARY AND STATE INSTITUTIONS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

Annotation. This article provides a comprehensive analysis of the civil liability of budgetary and state-owned institutions in the context of their role as instruments of public administration. The author explores a key conflict arising at the intersection of civil and budgetary law: on the one hand, the need for institutions to actively participate in economic activity to fulfill state functions, and on the other, the limited regime of their property liability established in the public interest. The paper consistently examines three interrelated aspects of the problem. It analyzes civil contracts as the primary source of obligations and associated risks, identifying the contradiction between the principles of civil turnover and budgetary constraints. It also examines the internal mechanisms for distributing financial liability risks between the institution and the primary administrator of budgetary funds, concluding that retrospective punitive control prevails over preventive risk management.

Key words: civil liability, budgetary institution, state institution, public administration, subsidiary liability, right of operational management, civil contract, risk management, management defects, public law entity.

Введение

Активное участие бюджетных и казенных учреждений в гражданском обороте является

неотъемлемым условием эффективного функционирования системы государственного управления и предоставления публичных услуг. Заклучая

договоры поставки, подряда, оказания услуг, эти субъекты выступают инструментом реализации государственных функций, что объективно порождает риски гражданско-правовой ответственности. Однако правовой режим их деятельности, основанный на нормах как гражданского, так и бюджетного права, создает уникальную и зачастую противоречивую конструкцию ответственности. Коллизия между принципами хозяйственной самостоятельности, заложенными в Гражданском кодексе РФ, и жесткими рамками бюджетной целесообразности, установленными Бюджетным кодексом РФ, формирует значительную правовую неопределенность. Эта неопределенность проявляется в вопросах реального объема ответственности учреждения, условий привлечения к субсидиарной ответственности публично-правового образования и эффективности механизмов защиты прав контрагентов, что обуславливает актуальность настоящего исследования.

Цель исследования заключается в комплексном анализе института гражданско-правовой ответственности бюджетных и казенных учреждений через призму их управленческой функции.

Научная новизна статьи заключается в синтезированном подходе к проблеме ответственности, который выходит за рамки традиционного догматического анализа норм о праве оперативного управления и субсидиарной ответственности. Новизна проявляется в рассмотрении гражданско-правового договора не просто как сделки, а как элемента системы государственного управления, что позволяет по-новому оценить природу возникающих обязательств.

Материалы и методы исследований

Методологическую основу работы составили общенаучные методы (анализ, синтез, системный подход), а также частно-научные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой и метод правового моделирования. Теоретическую базу исследования составили научные публикации и монографии ведущих российских цивилистов и специалистов в области финансового и административного права, посвященные проблемам правосубъектности публичных образований, ответственности юридических лиц и правового режима государственного имущества.

Результаты и обсуждения

1. Гражданско-правовые договоры как инструмент реализации государственных функций и риски ответственности

В современной парадигме государственного управления, характеризующейся отходом от исключительно императивных, властных методов в пользу гибких, диспозитивных механизмов,

гражданско-правовой договор приобретает качественно новое значение. Он перестает быть лишь техническим средством закупки товаров или услуг для нужд публичного образования, трансформируясь в ключевой инструмент непосредственной реализации государственных функций. Через договоры подряда осуществляется строительство инфраструктурных объектов, через договоры возмездного оказания услуг организуется социальное обслуживание населения, а через сложные контракты государственно-частного партнерства реализуются масштабные национальные проекты. Эта «контрактивизация» государственной деятельности, однако, порождает глубокую и не до конца осмысленную правовую коллизию, суть которой заключается в наложении частноправовой формы на публично-правовое содержание, что создает уникальный и повышенный режим рисков гражданско-правовой ответственности для бюджетных и казенных учреждений как основных «исполнителей» этой политики.

Природа рисков ответственности в данном контексте носит не случайный, а системный характер, проистекая из фундаментального противоречия между двумя регулируемыми системами. С одной стороны, гражданское законодательство, в рамках которого существует договор, базируется на принципах автономии воли, равенства сторон, диспозитивности и неотвратимости ответственности за нарушение обязательств. Учреждение, выступая стороной договора, формально подчиняется этой логике. С другой стороны, его деятельность целиком детерминирована публичной задачей, сформулированной в задании учредителя, и скована жесткими рамками бюджетного законодательства. Последнее вводит императивные требования к планированию (обоснование закупок), процедурам заключения, целевому и авансовому характеру расходования средств, а также к отчетности. Таким образом, воля учреждения на заключение и исполнение договора изначально не является свободной в классическом гражданско-правовом понимании; она опосредована и ограничена вышестоящим публичным решением и выделенными финансовыми лимитами.

Этот дуализм порождает первый пласт рисков – риски «правовой несостоятельности» обязательства. Речь идет о ситуациях, когда учреждение, действуя в рамках доведенных до него бюджетных полномочий и заданий, заключает договор, который впоследствии может быть оспорен или признан неисполнимым в силу обстоятельств, лежащих вне сферы его реального контроля. Например, последующий отказ главного распорядителя бюджетных средств (ГРБС) в осуществлении кассового расхода, изменение лимита

тов бюджетных обязательств в ходе исполнения бюджета или издание учредителем нормативного акта, изменяющего параметры государственного задания, делают исполнение договора экономически невозможным или юридически противоречивым для учреждения [4, с. 67]. В рамках гражданского права такие действия учредителя или ГРБС не являются непреодолимой силой в отношении учреждения, поскольку исходят из той же системы управления. Следовательно, учреждение оказывается виновным в неисполнении обязательства перед контрагентом, хотя его «вина» носит сугубо административный, управленческий характер. Субсидиарная ответственность публично-правового образования, предусмотренная статьей 123.22 ГК РФ [1], лишь частично смягчает последствия для кредитора, но не снимает с самого учреждения бремя судебного спора, негативных последствий в виде взыскания убытков с его ограниченного в обороте имущества (в случае казенного учреждения) или репутационного ущерба.

Второй, не менее значимый пласт образуют риски, связанные с содержанием публичной функции, «переложенной» на договорную конструкцию. Когда государственная услуга (например, организация питания в школе, техническое обслуживание медицинского оборудования или обеспечение безопасности объекта) опосредуется договором, к исполнителю (контрагенту) переходят риски качественного и своевременного оказания услуги. Однако конечная ответственность перед потребителем (гражданином) и перед учредителем за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственной функции остается за учреждением как субъектом, наделенным соответствующими полномочиями [6, с. 39]. Таким образом, учреждение оказывается в роли своеобразного «гаранта» перед обществом за действия независимого контрагента. Гражданско-правовой механизм регрессного требования к недобросовестному исполнителю зачастую оказывается малоэффективным и длительным, не компенсируя оперативно нанесенный ущерб публичным интересам и репутации государственного института. Более того, сама процедура выбора контрагента по строгим, но формализованным правилам закупочного законодательства может привести к заключению договора с исполнителем, предлагающим минимальную цену, но не обладающим необходимым потенциалом для качественного выполнения социально значимой задачи, что изначально закладывает риск последующей ответственности [10, с. 202].

Наконец, третий аспект касается персональных рисков ответственности руководителя учреж-

дения, который де-факто является тем агентом, чьими действиями учреждение связывает себя договорными обязательствами. Руководитель оказывается в ситуации двойного давления: с одной стороны, он обязан действовать в рамках гражданского законодательства, обеспечивая исполнение договора и неся ответственность за его нарушение перед учреждением (вплоть до материальной ответственности по ст. 277 ТК РФ), а с другой – он жестко ограничен бюджетной дисциплиной и указаниями учредителя. Принятие оперативного решения, необходимого для исполнения договора, но выходящего за рамки доведенных лимитов или требующего согласования, ставит руководителя перед выбором между риском срыва контракта и риском нарушения бюджетных процедур [9, с. 206]. Эта коллизия создает питательную среду для правового нигилизма или, наоборот, для административного паралича.

Таким образом, гражданско-правовой договор как инструмент реализации государственных функций выступает не просто нейтральным юридическим фактом, а зоной концентрации системных правовых напряжений. Риски ответственности, возникающие в этой зоне, являются прямым следствием гибридной природы отношений, где частноправовая форма несет на себе груз публично-правового содержания [7, с. 98]. Управление этими рисками требует выработки нестандартных подходов, выходящих за рамки классического гражданского права. Необходима разработка специальных договорных конструкций и типовых условий, адекватно отражающих зависимость исполнения от решений публично-правового характера, а также создание внутренних комплаенс-процедур в учреждениях, позволяющих идентифицировать и минимизировать такие коллизионные ситуации на стадии планирования и заключения договора. Только признание и правовое оформление этой специфики может превратить договор из источника постоянной судебной угрозы в эффективный и предсказуемый механизм достижения публичных целей.

2. Внутренние механизмы контроля и распределения рисков ответственности между учреждением и главным распорядителем бюджетных средств

Современная система управления рисками гражданско-правовой ответственности в публичном секторе представляет собой сложную архитектуру, где бюджетное учреждение и главный распорядитель бюджетных средств (ГРБС) выступают не как независимые субъекты, а как взаимосвязанные элементы единой финансово-пра-

вовой цепи. Их взаимоотношения в контексте распределения рисков, порожденных договорной деятельностью учреждения, строятся не на принципах гражданско-правового равенства, а на логике административной подчиненности и бюджетной субординации [2, с. 100]. Эта логика формирует специфические внутренние механизмы контроля и распределения, которые, с одной стороны, призваны защитить публичные финансы, а с другой – зачастую усугубляют конфликт между хозяйственной самостоятельностью учреждения и его ответственностью перед контрагентами.

Центральным элементом этой системы является механизм доведения лимитов бюджетных обязательств (ЛБО) и бюджетных ассигнований. Сам по себе акт доведения ЛБО, формально являясь внутренним действием казначейства перед ГРБС, а ГРБС – перед подведомственным учреждением, приобретает ключевое рискообразующее значение. Он выступает не просто техническим разрешением на расходование средств, а юридическим фактом, создающим для учреждения принципиальную возможность принятия на себя гражданско-правовых обязательств. Отсутствие, несвоевременность или недостаточность доведенных ЛБО трансформируют любое договорное обязательство учреждения в изначально рискованное, поскольку его финансовая обеспеченность становится призрачной. Таким образом, ГРБС, обладая монополией на формирование и распределение ЛБО, де-факто предопределяет объем и границы договорных рисков, которые учреждение может на себя принять. Однако в гражданско-правовых отношениях с контрагентом этот внутренний административный акт не имеет юридической силы. Учреждение не может ссылаться на «недоведение лимитов» как на основание освобождения от ответственности за неисполнение договора (ст. 401 ГК РФ), что создает классическую ситуацию «заложника» между двумя правовыми порядками.

Вторым критически важным механизмом выступает система санкционирования расходов и кассового исполнения. Даже при наличии заключенного договора и доведенных ЛБО реальное перечисление средств контрагенту зависит от последующего положительного решения уполномоченного органа (казначейства) о совершении кассового расхода. Эта процедура, по сути, представляет собой повторный, постдоговорный контроль целесообразности и соответствия уже принятого учреждением обязательства. Риск здесь заключается в возможности отказа в кассовом расходе по формальным основаниям, не связанным непосредственно с исполнением договора

контрагентом (например, из-за изменений в бюджетной классификации, выявления технических ошибок в документах или в рамках мероприятий внутреннего финансового аудита) [5, с. 124]. Для учреждения такой отказ означает неизбежное нарушение денежного обязательства перед контрагентом со всеми вытекающими последствиями (неустойка, убытки). При этом бремя данного риска полностью ложится на учреждение, в то время как ГРБС, принявший решение о доведении ЛБО, и казначейство, осуществляющее контроль, гражданско-правовой ответственности перед контрагентом не несут. Распределение риска здесь явно диспропорционально: учреждение несет полную гражданскую ответственность, не обладая при этом полным контролем над финансовыми условиями ее исполнения [8, с. 50].

Третьим уровнем взаимодействия является механизм возмещения ущерба (взыскания убытков) в порядке субсидиарной ответственности и регресса. Когда с учреждения взыскиваются убытки за неисполнение договора, и эти убытки превышают возможности его обособленного имущества (особенно для казенного учреждения), в силу вступает субсидиарная ответственность собственника – публично-правового образования. Фактически ГРБС, представляющий интересы собственника, становится конечным плательщиком [3, с. 77]. Однако это не является окончательным распределением риска. Бюджетное законодательство предусматривает право ГРБС взыскать понесенные публичные расходы обратно с учреждения в порядке регресса. Это взыскание осуществляется не в рамках гражданского иска, а через механизм внутренних межбюджетных расчетов – путем сокращения ранее предоставленных учреждению ЛБО на будущие периоды. Таким образом, финансовый риск, материализовавшийся в виде судебного взыскания, совершает полный цикл: от контрагента к учреждению, от учреждения (через субсидиарную ответственность) к публичным финансам, и затем обратно к учреждению в форме ухудшения его финансового положения в следующем бюджетном цикле. Данный механизм носит исключительно компенсационный и карательный характер, будучи направленным на возмещение казне понесенного ущерба, но абсолютно не стимулирует превентивное управление рисками на стадии заключения договора.

Существующая система, таким образом, характеризуется разрывом между моментом принятия риска и моментом несения финансовых последствий. Учреждение принимает на себя договорные риски, будучи ограниченным в воз-

возможности реально оценить и застраховать их из-за зависимости от решений ГРБС. ГРБС, определяя финансовые параметры деятельности учреждения, дистанцирован от непосредственной гражданско-правовой ответственности перед третьими лицами. В результате формируется порочная практика, где превентивное управление рисками подменяется последующим финансовым наказанием учреждения. Для преодоления этого дисбаланса необходима институционализация процедур совместного риск-менеджмента. Это может включать создание согласительных комиссий по оценке рисков крупных или нестандартных договоров до их заключения, разработку типовых риск-ориентированных договорных конструкций для повторяющихся закупок, а также внедрение механизмов внутреннего «страхования», когда часть ЛБО резервируется ГРБС специально для покрытия потенциальных претензий по исполненным договорам. Только интеграция управления гражданско-правовыми рисками в процесс бюджетного планирования и исполнения позволит трансформировать текущую репрессивную модель в проактивную систему, обеспечивающую и стабильность гражданского оборота, и защиту публичных финансов.

Выводы

Проведенное исследование института гражданско-правовой ответственности бюджетных и казенных учреждений позволяет утверждать, что его современное состояние характеризуется глубокой системной противоречивостью, проистекающей из двойственной природы этих субъектов. С одной стороны, они выступают как самостоятельные участники гражданского оборота, а с другой — остаются интегрированными элементами системы государственного управления, чья деятельность детерминирована публичными задачами и бюджетными ограничениями. Эта двойственность не является фатальным недостатком, но требует осмысленного правового регулирования, которое в настоящее время носит фрагментарный и реактивный характер.

Анализ гражданско-правовых договоров как инструмента реализации государственных функций показал, что источником ключевых рисков ответственности является не столько само по себе участие в обороте, сколько конфликт регулятивных парадигм. Договор, регулируемый нормами ГК РФ, предполагает автономию воли и равную ответственность, в то время как бюджетное законодательство накладывает на его исполнение жесткие процедурные и целевые рамки. Это создает «правовые ловушки» как для контрагентов

учреждений, сталкивающихся с невозможностью взыскания в связи со специальным режимом имущества, так и для самих учреждений, чьи руководители оказываются в ситуации персонального риска при необходимости оперативного принятия решений в интересах государства.

Исследование внутренних механизмов контроля и распределения рисков между учреждением и главным распорядителем бюджетных средств выявило их преимущественно ретроспективный и карательный характер. Существующая система ориентирована на последующий аудит и возмещение ущерба в рамках межбюджетных отношений, но слабо стимулирует превентивное управление рисками и оперативное урегулирование споров. Субсидиарная ответственность публично-правового образования, формально выступая гарантией для кредиторов, на практике часто приводит к «моральному риску», снижая дисциплину и хозяйственную инициативу на уровне учреждения.

Таким образом, разрешение обозначенных проблем лежит не в пути дальнейшего ужесточения контроля или, напротив, механического распространения на учреждения общих норм о коммерческих организациях. Необходима разработка и законодательное закрепление специальной, целостной управленческо-правовой модели ответственности, которая:

1. Четко дифференцировала бы риски, возникающие из публичной деятельности (реализация государственного задания) и частно-правовой деятельности (оказание платных услуг, хозяйственные нужды), с различными режимами имущественной ответственности и источниками ее покрытия.
2. Внедряла бы на уровне учреждений превентивные механизмы риск-менеджмента (внутренний комплаенс, одобрение сделок с риском), интегрированные в систему государственного финансового контроля.
3. Устанавливала бы ясные, состязательные процедуры для предупреждения и разрешения внутренних управленческих конфликтов, обеспечивая баланс между оперативной самостоятельностью руководителя и законными интересами учредителя.

Только такой системный подход позволит трансформировать гражданско-правовую ответственность из источника постоянных правовых коллизий в эффективный инструмент балансировки интересов, обеспечивающий и финансовую дисциплину, и качественное выполнение государством своих социальных обязательств перед обществом.

Список литературы:

- [1] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 31.07.2025, с изм. от 25.11.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.08.2025) // Консультант Плюс, 2026 г.
- [2] Богданов Е. В. Сущность и ответственность юридического лица // Государство и право. 1997. № 10. С. 97—101.
- [3] Инновации, тенденции и проблемы в области экономики, управления и бизнеса / О. Л. Брянская, В. М. Глущенко, С. В. Глушков [и др.]. – Нижний Новгород : НОО «Профессиональная наука», 2020. – 234 с.
- [4] Минаков, А.В. Актуальные аспекты оценки эффективности управления государственным внешним долгом Российской Федерации как важного условия обеспечения экономической безопасности / А. В. Минаков // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 9-2(62). – С. 66-68.
- [5] Минаков, А. В. Развитие экономики и состояние бюджетно-налоговой системы России / А. В. Минаков // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2013. – № 2(16). – С. 123-130.
- [6] Мозолин В. П. Гражданско-правовая ответственность в системе российского права // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 33—40.
- [7] Политика развития малых городов: уроки зарубежного опыта для России / Дмитриева Л.В. // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. – 2024. – Т. 21. № 3 (135). – С. 92–104.
- [8] Сюзарева И. Ф. Правовое регулирование гражданско-правовой ответственности учреждений // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки, 2013 г. С. 49-56.
- [9] Турьян К.В. «Концепция модели финансового посредничества в постсоветских странах.», «Актуальные направления современных научных исследований и их роль в развитии общества, экономики и государства»: «Актуальные направления современных научных исследований и их роль в развитии общества, экономики и государства» сборник научных статей по итогам международной межвузовской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 26–27 января 2024 года, – СПб.: Изд-во СПбЦСА, 2024. ISBN 978-5-6047506-9-8 – 235 с., стр. 192–208.
- [10] Чешин, А. В. Использование фикций в гражданском праве: преимущества и недостатки / А. В. Чешин // Власть Закона. – 2023. – № 3(55). – С. 197-206.

References:

- [1] Civil Code of the Russian Federation (Part One) dated 30.11.1994 N 51-FZ (rev. dated 31.07.2025, with rev. dated 25.11.2025) (with rev. and addendum, entry effective 01.08.2025) //Consultant Plus 2026
- [2] Bogdanov E.V. Essence and responsibility of a legal entity//State and law. 1997. № 10. S. 97-101.
- [3] Innovations, trends and problems in the field of economics, management and business/O. L. Bryanskaya, V. M. Glushchenko, S. V. Glushkov [and others]. - Nizhny Novgorod: LEO "Professional Science," 2020. - 234 s.
- [4] Minakov, A.V. Actual aspects of assessing the effectiveness of public external debt management of the Russian Federation as an important condition for ensuring economic security/A.V. Minakov//Economics and Entrepreneurship. – 2015. – № 9-2(62). - S. 66-68.
- [5] Minakov, A. V. Economic development and the state of the budgetary and tax system of Russia/A. V. Minakov//Research Financial Institute. Financial journal. – 2013. – № 2(16). - S. 123-130.
- [6] Mozolin V. P. Civil Liability in the Russian Law System//Journal of Russian Law. 2012. № 1. S. 33-40.
- [7] Small Town Development Policy: Lessons from Foreign Experience for Russia/L.V. Dmitriev// Bulletin of the Plekhanov Russian University of Economics. – 2024. - VOL. 21. № 3 (135). - S. 92-104.
- [8] Syubareva I.F. Legal regulation of civil liability of institutions//Bulletin of the Baltic Federal University named after I. Kant. Series: Humanities and Social Sciences, 2013 pp. 49-56.
- [9] Turyan K.V. "The concept of a model of financial intermediation in post-Soviet countries.," "Actual directions of modern scientific research and their role in the development of society, economy and state": "Actual directions of modern scientific research and their role in the development of society, economy and state" collection of scientific articles based on the results of an international intercollegiate scientific and practical conference. St. Petersburg, January 26-27, 2024, - St. Petersburg: Publishing House SPbCSA, 2024. ISBN 978-5-6047506-9-8 - 235 pp., pp. 192-208.
- [10] Cheshin, A.V. Use of Fictions in Civil Law: Advantages and Disadvantages/A.V. Cheshin//The Power of Law. – 2023. – № 3(55). - S. 197-206.