

СТАНОВЛЕНИЕ РОСИМУЩЕСТВА КАК ОРГАНИЗАЦИОННОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ И АНАЛИЗ ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

BECOMING OF ROFIMUSHCHESTVO AS AN ORGANIZATIONAL INSTITUTE OF STATE PROPERTY MANAGEMENT AND ANALYSIS OF ITS ACTIVITY AT THE MODERN STAGE

L. Svirina

Summary. This article examines the development of Rosimushchestvo as a core organizational unit responsible for the management of federal property in the Russian Federation. It explores the historical context of Rosimushchestvo's establishment, beginning in the 1990s after the collapse of the USSR and amid the active privatization efforts that laid the foundation for this management body. The article focuses on analyzing the performance of Rosimushchestvo at various stages of its development, including periods under the management of the Ministry of Economic Development and the Ministry of Finance of the Russian Federation. The article highlights the challenges faced by the agency, including issues with the proper accounting of state property, and proposes solutions within the framework of the digital development strategy until 2024. The article emphasizes the need for new approaches to public property management to increase its efficiency and bring unused property into economic circulation.

Keywords: Federal Property Management Agency, the State program «Federal Property Management», the Strategy of Digital development of Federal Property Management Agency, target indicators.

Свирина Людмила Николаевна

Кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник, Центр исследований
проблем государственного управления
Института экономики Российской академии наук
ludasvirina@mail.ru

Аннотация. В данной статье рассматривается процесс становления и развития Росимущества как ключевого организационного института, занимающегося управлением федеральным имуществом Российской Федерации. Исследуется исторический контекст создания Росимущества, начиная с 1990-х годов после распада СССР и в ходе активной приватизации, что послужило основой для формирования данного управленческого органа. Основное внимание уделено анализу деятельности Росимущества на различных этапах его развития, включая периоды нахождения под управлением Минэкономразвития и Минфина РФ. Освещены проблемы и вызовы, с которыми столкнулось агентство, включая некорректный учет государственного имущества, и предложены пути их решения в рамках стратегии цифрового развития до 2024 года. Статья подчеркивает необходимость новых подходов в управлении госимуществом для повышения его эффективности и вовлечения неиспользованного имущества в хозяйственный оборот.

Ключевые слова: Росимущество, Государственная программа «Управление федеральным имуществом», Стратегия цифрового развития Росимущества, целевые индикаторы.

Экскурс в историю становления Росимущества как организационного института управления федеральным имуществом

Начальный этап формирования системы управления федеральным имуществом государства приходится на 90-е годы XX столетия, и предопределен он был развалом СССР, интенсивно начавшимся процессом приватизации и возникновением класса частных собственников. Создание института управления госимуществом преследовало своей главной целью соблюдение интересов государства в этой сфере деятельности. Оглядываясь назад, можно утверждать, что ключевую роль в управлении государственным имуществом играл Государственный комитет РСФСР по управлению имуще-

ством, созданный в июле 1990 года. Этот орган выполнял функции владельца по отношению к предприятиям, которые находились в собственности РСФСР, а управление его деятельностью было поручено Председателю правительства РФ.

Задачи и функциональные обязанности Государственного комитета РСФСР по управлению имуществом были определены Советом Министров РСФСР, и именно на их основе в 1991 году комитет занимался разделением федерального имущества и имущества административно-территориальных единиц, которые на тот момент существовали в РСФСР. ГКИ, действуя в роли органа институциональной структуры по управлению активами, функционировал в течение шести лет, после чего

в 1997 году его преобразовали в Министерство государственного имущества Российской Федерации. Последующие изменения привели к тому, что в мае 2000 года это ведомство получило новое название — Министерство имущественных отношений РФ.

С научной точки зрения, эволюция системы управления государственным имуществом в Российской Федерации представляет собой сложный процесс реорганизации и трансформации соответствующих структур исполнительной власти. Этот процесс был обусловлен необходимостью совершенствования механизмов управления федеральной собственностью, повышения эффективности использования государственных активов и оптимизации функций органов власти.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», упраздненное в 2004 году Министерство имущества Российской Федерации было реорганизовано в Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом [1]. Данная трансформация позволила перераспределить полномочия и функции в области управления федеральной собственностью между различными ведомствами.

Дальнейшее развитие системы управления государственным имуществом произошло в результате принятия в мае 2008 года решения о ликвидации Российского фонда федерального имущества и передаче его полномочий Федеральному агентству по управлению федеральным имуществом. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», данное ведомство было преобразовано в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) [2].

Росимущество, действующее в нынешнем формате, было образовано в 2008 году в результате преобразования органов исполнительной власти, отвечавших за управление государственным имуществом с 1900 года. Согласно Постановлению Правительства РФ № 432 от 05.06.2008, на Росимущество были возложены комплексные функции по управлению федеральной собственностью, включая регулирование земельных отношений, оказание государственных услуг и правоприменение в имущественной сфере [3].

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), созданное в 2008 году путем реорганизации предшествующих ведомств, осуществляло свою деятельность под контролем и в подчинении вышестоящих федеральных министерств. Это обусловлено тем, что в соответствии с иерархической структурой органов исполнительной власти, федераль-

ные агентства находятся в ведении профильных министерств.

В период с конца 2004 года по 2019 год Росимущество входило в систему Министерства экономического развития Российской Федерации. Данное положение было закреплено Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2004 г. № 691 [4]. Однако в 2020 году произошли существенные изменения в подчиненности Росимущества. Согласно Указу Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 [5].

Данная реорганизация была направлена на оптимизацию системы управления государственным имуществом и повышение эффективности координации деятельности в области управления федеральными активами. Передача Росимущества в ведение Минфина России обусловлена необходимостью консолидации функций по управлению государственными финансами и имущественными активами в рамках единой системы.

Анализ предпосылок и причин перехода полномочий в сфере управления госимуществом Минфину РФ

Исходная предпосылка, на наш взгляд, связана с повышением статуса Минфина РФ, который становится выше по иерархии, чем у Минэкономразвития РФ, вследствие наделения Минфина большим количеством полномочий в сфере управления социально-экономическим развитием государства. По мнению премьер-министра Михаила Мишустина, которое он выразил на первом заседании Правительства РФ под его председательством 21 января 2020 года, этот структурный маневр имел своей целью повышение эффективности работы Минфина РФ, получившего в управление Росимущество, в направлении укрепления материальной базы экономики России.

В ходе проверок Счетной палатой за 2017-2019 годы были выявлены существенные недостатки в деятельности Росимущества, находившегося в ведении Минэкономразвития. Эти результаты, по мнению авторов статьи «Трансформация государственной программы «Управление федеральным имуществом» (С.В. Козловой и П.С. Звягинцева), послужили основанием для решения о переводе Росимущества в ведение Минфина РФ. Основные выявленные недостатки включали:

1. Отсутствие достоверных данных о количестве акционерных обществ и федеральных государственных унитарных предприятий под контролем государства.
2. Нехватка полноценной информации о финансовых результатах организаций с государственным участием, в результате чего более 90% акционерных обществ находились вне анализа.

3. Основная часть поступлений дивидендов обеспечивалась лишь двумя десятками крупнейших компаний, в то время как свыше 500 компаний не перечисляли дивиденды.
4. Недостаточное вовлечение акционерных обществ в достижение стратегических целей и формальный характер документов среднесрочного и долгосрочного планирования их деятельности.
5. Неэффективность прогнозных планов приватизации федерального имущества как инструмента отчуждения государственных активов.

Таким образом, согласно авторам, выявленные Счетной палатой недостатки в работе Росимущества по управлению государственной собственностью послужили основанием для передачи ведомства в ведение Минфина РФ [6, С. 95-96].

Критика работы Росимущества за 2019 год от Счетной палаты включает новые данные: обнаружение 18 тыс. объектов вне реестра ведомства, недостоверность бюджетной отчетности из-за искажений на сумму 1,3 млрд рублей и расхождение в данных бюджетного учета и реестра имущества на 6,7 трлн рублей [7]. Счетная палата выделила критические проблемы в отсутствии полноценной оценки и классификации государственной собственности, что сказывается на эффективности и прозрачности ее управления [8 С. 14–15]. На начало 2020 года накопление проблем в управлении имуществом может привести к ухудшению государственного управления и угрозе экономической безопасности [9, С. 38].

Передача от Минэкономразвития в Минфин полномочий по регулированию в сфере госимущества обусловлена, на наш взгляд, еще целым рядом предпосылок. Одну из них характеризует возникшие разногласия между ведомствами по вопросу осуществления контроля и выработки политики для крупнейших АО из Спецперечня (в нем порядка 50 корпораций), утвержденного распоряжением Правительства 91-р. Министерства подготовили свои варианты поправок в Постановление Правительства от 3 декабря 2004 г. N 738 [10].

После передачи Росимущества в ведение Минфина РФ возникли разногласия с Минэкономразвития по поводу управления акциями госкомпаний. Министерства не смогли согласовать проект постановления Правительства, определяющий, какое из них будет осуществлять права акционера от имени государства и выработать политику акционерных обществ с государственным участием [11]. Для урегулирования спора Указом Президента от 21 января 2020 года руководство деятельностью Росимущества, включая функции управления акциями госкомпаний, было передано Минфину РФ. Таким образом, разногласия между ведомствами были разрешены путем наделения Минфина полномочиями по управлению государственными акционерными обществами.

В преддверии принятия Указа Президента от 21 января 2020 года между Минэкономразвития и Минфином РФ существовали различия в вопросах приватизации и дивидендной политики Росимущества. На момент выхода указа, через Росимущество, правительство контролировало значительные доли в нескольких крупных корпорациях: 45 % акций «Ростелекома», свыше 61 % «РусГидро», 78,5 % «Транснефти» и 88 % «Россетей». Руководство Минфина РФ поддерживало идею широкомасштабной приватизации, предлагая выделить и сократить долю государства в компаниях, которые не играют ключевую роль в экономике, до уровня не более 50 %, за исключением предприятий оборонной промышленности.

Минфин РФ неоднократно заявлял о пробуксовке приватизации Росимуществом, находящегося под контролем Минэкономразвития, подтверждением чему служит одно из заключений итоговой проверки Счетной палатой деятельности ведомства: в 2019 году Росимущество показало самый низкий уровень исполнения программы приватизации по продаже пакетов акций, обусловленный низким спросом и отсутствием надлежащего качества проведения торгов. Столкновение интересов в области исполнения дальнейших полномочий по развитию, ведению, эксплуатации и модернизации сайта torgi.gov.ru определилось в процессе согласования министерствами проекта правительственного постановления по дальнейшему развитию torgi.gov.ru. В пояснительной записке к проекту правительственного постановления, включавшей таблицу разногласий, каждое из министерств обосновывает свою позицию на цели и задачи функционирования сайта. В частности, Минэкономразвития, являвшегося до вступления в силу Указа Президента от 21 января 2020 года оператором сайта, указывал на то, что имея необходимые полномочия, выполняет соответствующие задачи по информированию участников торгов о предложениях по заключению концессионных соглашений, перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений и др.

Минфин РФ выдвигал аргументы против эффективности сайта, указывая на следующие недостатки:

- Не существует непрерывности информации между сайтом и электронными площадками, что проявляется в повторном вводе данных, отсутствии унифицированных справочников и систем контроля информации;
- Недостаток интеграции с электронными площадками;
- Отсутствие реестра договоров и актов о передаче имущества;
- Нехватка надежных данных о результатах сделок и информации о владельцах имущества [12].

В результате использования разных методологий подсчета поступлений в бюджет за счет дивидендов

компаний с государственным участием Росимущество и Минфин РФ в 2019 году разошлись в прогнозных оценках дивидендов, получаемых бюджетом на следующие три года, которые должны быть использованы при формировании проекта федерального бюджета. Счетная палата констатировала факт, что прогноз Росимущества значительно ниже, чем прогноз Минфина [13]. По итогам проверки Счетной палатой деятельности Росимущества в 2019 году значительный объем выявленных аудиторами нарушений наблюдался в сфере администрирования неналоговых доходов и управлению федеральным имуществом, в частности, дивиденды по принадлежащим Российской Федерации акциям администрировались с нарушениями.

С научной точки зрения, проблема некорректного учета государственного имущества Росимуществом, на ходившимся в ведении Министерства экономического развития, представляла серьезную преграду для формирования полноценной и достоверной информационной базы о количестве и финансовом состоянии объектов собственности, принадлежащей Российской Федерации. Отсутствие точных и исчерпывающих данных о составе и характеристиках государственных активов создавало существенные препятствия для построения эффективной системы управления федеральным имуществом.

Наличие достоверной и актуальной информации об объектах государственной собственности, их количестве, стоимости, финансовых показателях деятельности является фундаментальным условием для принятия обоснованных управленческих решений в отношении этих активов. Без полной и точной информационной базы невозможно осуществлять комплексный анализ эффективности использования государственного имущества, планировать и реализовывать стратегии управления, контролировать финансовые потоки и результаты деятельности государственных предприятий и акционерных обществ.

На текущем этапе развития актуальны новые методы улучшения работы Росимущества. Необходимость внедрения радикально новых методик управления государственным имуществом стимулировала Росимущество к изменению своих основных целей, задач и приоритетных направлений действий, что способствует улучшению управленческих процессов. Эти изменения были официально оформлены в Приказе Росимущества от 20 сентября 2019 года № 266, который касается утверждения Стратегии цифрового развития организации до 2024 года [14].

Сформированные в Стратегии новые подходы к управлению федеральным имуществом на период до 2024 определили, на наш взгляд, изменение вектора трансформации деятельности Росимущества в направ-

лении ее совершенствования, ликвидации негативных результатов деятельности в предшествующие годы. Ориентирами повышения эффективности управления федеральным имуществом и обеспечения роста доходности от его использования стали намеченные в Стратегии приоритетные мероприятия для реализации задач в сферах цифровизации процессов учета и управления федеральным имуществом, ускорения темпов вовлечения в хозяйственный оборот объектов федерального имущества, в том числе объектов незавершенного строительства, повышения качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием и оптимизации их состава.

Развитие управленческих принципов, заложенных в стратегии РФ, началось с утверждения Госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» постановлением от 31 марта 2020 г. № 376, включавшей подпрограмму «Управление федеральным имуществом» [15].

В последующие годы управление Росимуществом продолжилось через эту подпрограмму, теперь как часть Госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной постановлением от 15 апреля 2014 г. N 320 с последними изменениями от 31.12.2022 и 26.08.2023 [16]. Цели и подходы, определенные в стратегии цифрового развития Росимущества до 2024 года, обеспечили основу для их дальнейшего развития и уточнения. Основная цель подпрограммы «Управление федеральным имуществом» заключается в увеличении доходов от его управления, что подчеркивает стратегическое значение Росимущества в увеличении ресурсной базы государства [17].

Важно подчеркнуть, что основная задача программы «Управление федеральным имуществом» заключается в повышении доходности от его эксплуатации. Это подтверждает стремление к укреплению долгосрочной роли Росимущества как ключевого органа в увеличении финансовых ресурсов страны через эффективное управление государственным имуществом.

По отношению к Правительственному Постановлению от 25 сентября 2021 г. N 1613, на наш взгляд, следовало бы расширить перечень результирующих ключевых показателей, так как представленные в подпрограмме 6 ожидаемые результатов к 2030 году сформированы в основном в формате описательного характера процессных мероприятий. Например: создание цифрового профиля федерального имущества..., формирование цифровой системы на базе искусственного интеллекта..., обеспечение отчуждения из федеральной собственности имущества, не используемого органами государственной власти РФ... И только лишь два из них интерпретируются в качестве результирующих, ключевых показателей.

Исходя из анализа работы Росимущества за 2022 год, можно выделить заметное улучшение его производительности. Это подтверждается превышением фактически достигнутых результатов по пяти ключевым показателям над запланированными целями, что отражает успешное выполнение Агентством поставленных задач.

Заключение

В ближайшем будущем Росимущество сосредоточится на продолжении и развитии организационных инноваций, цель которых — разработка и внедрение передовых методов управления государственным имуществом. Особое внимание будет уделено ускорению процесса цифровизации, что позволит улучшить качество управления, повысить прозрачность и упростить доступ к информации о государственных активах для граждан и предприятий. Важным аспектом станет автоматизация пересмотра условий договоров аренды и безвозмездно-

го пользования, что способствует активизации процессов приватизации и улучшению точности учета госимущества, включая имущество казны.

Для ускорения интеграции неиспользуемого имущества в экономический оборот и оформления прав на федеральное имущество в новых регионах, Росимущество планирует расширить и углубить реестр учета всех государственных активов. Работа будет направлена на контроль за процессами включения в эксплуатацию неиспользуемых федеральных земельных участков.

Кроме того, одним из перспективных направлений деятельности агентства является повышение качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием. Это включает совершенствование дивидендной политики и унификацию подходов к управлению акционерными обществами, в которых государство имеет долю.

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/186816/> (дата обращения: 25.04.2024).
2. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12160263/> (дата обращения: 25.04.2024).
3. Постановление Правительства № 432 от 05.06.2008 года «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/193405/> (дата обращения: 25.04.2024).
4. Постановление Правительства РФ от 27.11.2004 г. № 691 «О Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 49, ст. 4897.
5. Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. N 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/73437775/> (дата обращения: 25.04.2024).
6. Козлова, С.В. Трансформация государственной программы «Управление федеральным имуществом» / С.В. Козлова, П.С. Звягинцев // Вестник ИЭ РАН. 2023. № 1. С. 90–105.
7. Счетная палата признала работу Росимущества неудовлетворительной [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2020/08/24/837517-schetnaya-palata-priznala-deyatelnost-rosimushchestva-v-2019-godu-neudovletvoritelnoi> (дата обращения: 25.04.2024).
8. Свирина, Л.Н. Росимущество: анализ ключевых задач и целевых индикаторов деятельности на современном этапе / Л.Н. Свирина // Общество и экономика. 2023. Вып. 7. С. 12–21.
9. Козлова, С.В. Эффективность и качество управления государственным имуществом в контексте национальных целей / С.В. Козлова, С.В. Братченко, Л.Н. Свирина, О.М. Грибанова // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2021. № 5. С. 31–56.
10. Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. N 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»)» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/187621/> (дата обращения: 25.04.2024).
11. Минфин и Минэкономразвития поспорили из-за контроля над крупнейшими АО [Электронный ресурс]. URL: https://finance.rambler.ru/other/43799172/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 25.04.2024).
12. Министерства не смогли согласовать позиции по развитию системы торгов госимуществом [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/russia/714640> (дата обращения: 25.04.2024).
13. Путин передал Росимущество Минфину [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/21/01/2020/5e272ddc9a79479f33a247c1> (дата обращения: 25.04.2024).
14. Приказ Росимущества от 20.09.2019 N 266 «Об утверждении Стратегии цифрового развития Росимущества на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-rosimushchestva-ot-20092019-n-266-ob-utverzhdenii-strategii/> (дата обращения: 25.04.2024).
15. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2020 г. № 376 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73755350/> (дата обращения: 25.04.2024).
16. Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2021 г. N 1613 «О внесении изменений в Государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202109300031> (дата обращения: 25.04.2024).
17. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (с изменениями и дополнениями от 31.12.2022, 26.08.2023)» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70644234/> (дата обращения: 25.04.2024).

© Свирина Людмила Николаевна (ludasvirina@mail.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»