

© 2023

Свирина Людмила

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Центра исследований проблем государственного управления
Института экономики Российской академии наук
(г. Москва, Российская Федерация)
(e-mail: ludasvirina@mail.ru)

РОСИМУЩЕСТВО: АНАЛИЗ КЛЮЧЕВЫХ ЗАДАЧ И ЦЕЛЕВЫХ ИНДИКАТОРОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В статье рассматриваются практические вопросы оценки деятельности Росимущества как организационного института управления федеральным имуществом, являющегося важной частью ресурсов государства; особое внимание уделено оценке деятельности в сфере исполнения федерального бюджета в части поступлений доходов от управления федеральным имуществом. На основании материалов проверок Счетной палатой работы Росимущества и его Территориального управления в г. Москве за 2017–2021 годы анализируются негативные результаты его деятельности. Оцениваются результаты деятельности Росимущества в 2022 году, анализируются цели и задачи работы Агентства на современном этапе.

Ключевые слова: Росимущество, управление федеральным имуществом, ключевые задачи, целевые индикаторы.

DOI: 10.31857/S020736760026570-6

Введение. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) в 2020 году перешло из ведения Минэкономразвития России в ведение Министерства финансов Российской Федерации (Минфин РФ) согласно Указу Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [1]. Цели, задачи и результаты деятельности Росимущества формируются и оцениваются в соответствии с принципами программно-целевого планирования и управления в рамках утверждаемого Правительством РФ Минфину РФ документа стратегического планирования – Государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», в состав которой под шестым номером входит Подпрограмма «Управление федеральным имуществом» [2].

В первоначальном варианте Цель 6 Государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной в 2021 году на основании Постановления Правительства РФ от 25 сентября 2021 г. № 1613 «О внесении изменений в Государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» представлена в такой формулировке: «Обеспечение к 2030 году роста доходов от дивидендных выплат хозяйственных

обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, не менее, чем в 2,5 раза (к уровню 2021 года)» [3].

Выполнение бюджетного задания Росимуществом осуществляется не только за счет дивидендов компаний с государственным участием, поэтому, на наш взгляд, декларирование Цели 6 в разрезе только этой статьи доходов в бюджет не способствовало бы реализации стратегического подхода к управлению всеми объектами собственности, принадлежащими государству, а также законодательному закреплению за ними целевых индикаторов. В связи с этим, считаем правомерным внесение новых изменений в редакцию Цели 6 Государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» в Постановлении Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 (ред. от 31.12.2022), утвержденной на сегодняшний день в следующей формулировке: «Обеспечение к 2030 году роста доходов от управления федеральным имуществом не менее, чем в 2 раза (к уровню 2021 года)». Таким образом, институциональный статус Росимущества в сфере увеличения ресурсной базы государства за счет роста доходов от управления всем федеральным имуществом закрепляется на долгосрочную перспективу.

Повышение качества управления федеральным имуществом и максимизация доходов от использования федерального имущества заявлены в Подпрограмме 6 «Управление федеральным имуществом» в качестве приоритетных задач, реализация которых будет осуществляться по следующим направлениям: цифровая трансформация процесса учета федерального имущества, а также имущества со специальными режимами обращения; формирование оптимального состава федерального недвижимого имущества; обеспечение долгосрочного устойчивого роста стоимости активов и доходов от управления государственными компаниями, сокращение участия государства в деятельности компаний на конкурентных рынках.

Исполнение федерального бюджета в части поступлений доходов от управления федеральным имуществом. В качестве доказательной базы стремительного роста поступления в бюджет дивидендов компаний с государственным участием приведем данные Счетной палаты и Росимущества за 2021–2022 годы. Счетная палата констатировала, что в результате проверки исполнения бюджета за 2021 год в Росимуществе общий объем доходов составил **361,1** млрд руб.; в общей структуре доходов Росимущества основная доля приходится на дивиденды по акциям, принадлежащим Российской Федерации, это почти 94%, или **340** млрд руб. Основной объем поступлений обеспечивают 13 крупнейших акционерных обществ с государственным участием [4].

Данные о выполнении бюджетного задания в 2022 году были оглашены в докладе руководителя Федерального агентства по управлению государственным имуществом В.В. Яковенко на расширенном заседании итоговой коллегии

14 марта 2023 года [5]. В 2022 году агентством обеспечено поступление в федеральный бюджет **784** млрд руб., в том числе дивиденды компаний с госучастием составили **753** млрд руб., рост относительно 2021 года составил **414** млрд руб. Доходы от сдачи в аренду федерального имущества и продажи земли в целом составили порядка 17 млрд руб. Поступления от продажи акций и объектов имущества казны составили 8,7 млрд руб. Таким образом, в 2022 году доля поступлений от дивидендов компаний с государственным участием в общей структуре доходов увеличилась с 94 до 96%, а доля совокупных поступлений из других источников финансирования в общей структуре доходов уменьшилась с 5,8 до 4%.

О сохраняющейся тенденции превалирования в структуре общего объема поступлений в федеральный бюджет дивидендов АО с государственным участием свидетельствуют данные из Бюллетеня Счетной палаты РФ № 8 (273) 2020 «Управление федеральным имуществом» за 2017–2019 годы: доходы бюджета от поступлений дивидендных платежей составили в общем объеме более 1 трлн руб., причем 97% этой суммы поступило в виде дивидендов от 20 крупнейших акционерных обществ с государственным участием, составляющих лишь чуть более 2% от их общего количества; более 500 из 850 обществ с госучастием вообще не перечисляли дивиденды в доход бюджета. В то же время Минэкономразвития РФ в свои отчеты для Правительства РФ включает сведения только о деятельности 10 крупнейших АО, что составляет всего 1% от их общего количества [6].

На наш взгляд, используемый в течение последних лет подход к оценке результативности исполнения бюджета Росимуществом на основе ограниченного круга данных о деятельности только 20, 10 или 13 крупнейших АО с государственным участием чрезмерно упрощает ситуацию в стратегическом видении влияния таких организаций на российскую экономику в целом.

Анализ результатов проверок Счетной палатой деятельности Росимущества и его территориального управления в г. Москва. В общих чертах деятельность Росимущества за 2017–2020 гг. признана неудовлетворительной на основе анализа результатов проверок Счетной палатой. Отсутствие на протяжении многих лет полноценной оценки и классификации всех движимых и недвижимых объектов государственной собственности, которые должны быть максимально результативно вовлечены в хозяйственный оборот, признано Счетной Палатой серьезной проблемой неэффективного и непрозрачного управления государственным имуществом. «Данные Счетной палаты РФ показывают, что, по состоянию на начало 2020 г., накопилось критическое количество проблем в области управления государственным имуществом, которые, если их не разрешать, могут перерасти в качественное ухудшение государственного управления. А это уже является угрозой экономической безопасности страны» [7. С. 38].

В перечень основных, существенных недостатков по управлению государственной собственностью, выявленных Счетной палатой в ходе проверок деятельности Росимущества, авторы статьи «Трансформация государственной

программы «Управление федеральным имуществом» д.э.н. С.В. Козлова, к.э.н. П.С. Звягинцев (Институт экономики РАН) включают: «1. Отсутствие достоверной информации о количестве АО и ФГУП, подконтрольных государству: сведения не совпадают с аналогичными данными других информационных ресурсов (Росстат и ФНС России). 2. Нет полноценной информации и о результатах финансовой деятельности организаций с госучастием. В результате более 90% АО находятся в «серой зоне» и их деятельность никак не анализируется. При этом выборочный анализ материалов показал, что многие из них нестабильны или имеют отрицательную динамику. 3. Большую часть поступлений дивидендов (97% совокупного размера) обеспечивают только двадцать наиболее крупных АО (примерно 2% от их общего количества). В то же время свыше 500 компаний в 2017–2019 гг. вообще не перечисляли дивиденды в доход бюджета. 4. АО недостаточно вовлечены в достижение стратегических целей, а документы средне- и долгосрочного планирования их деятельности носят во многом формальный характер. 5. Что касается приватизационной деятельности, то, согласно отчету Счетной палаты РФ от 2021 г., «Прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества, которые регулярно утверждает Правительство РФ, перестали выполнять роль основного инструмента отчуждения государственных активов и на практике не выполняются» [8. С. 95–96].

Этот перечень негативных оценок Счетной палатой деятельности Росимущества по итогам 2019 года следует дополнить следующими выводами: после проведенной Росимуществом инвентаризации госаудиторами выявлено 18 тыс. объектов, не состоящих в реестре ведомства; консолидированная бюджетная отчетность признана недостоверной из-за искажения показателей на общую сумму 1,3 млрд руб.; выявлено несоответствие данных бюджетного учета и реестра федерального имущества по объектам казны РФ приблизительно на 6,7 трлн руб. [9]. На наш взгляд, негативные результаты деятельности Росимущества в 2017–2019 годах послужили, среди прочего, основанием для его перевода в ведение Минфина РФ.

За первые два года (2020–2021 гг) Росимущество, осуществляя свою деятельность под контролем Минфина РФ, не смогло в полной мере решить проблемы неэффективного и непрозрачного управления государственным имуществом, чему, в частности, во многом способствовало отсутствие надлежащей достоверной информации. Вопросы учета федерального имущества и администрирование доходов от его использования находились в центре внимания Счетной палаты при осуществлении проверки результатов реализации Территориальным управлением Росимущества в г. Москва (далее – Управление) полномочий администратора доходов федерального бюджета от управления имуществом РФ (исследуемый период 2020–2021 годы) [10].

Ключевые выводы, содержащиеся в отчете о результатах проверки осуществления Управлением полномочий по управлению федеральным имуществом, в том числе – его учета, а также поступления доходов в федеральный

бюджет за 2020–2021 годы – свидетельствуют о сохранении большинства нерешенных проблем и сводятся к следующим:

- отсутствие надлежащего учета и контроля вверенных Управлению объектов федерального имущества и достоверной информации об их количестве и стоимости;

- непоступление в полном объеме средств в федеральный бюджет, в том числе по причине использования в качестве приоритетного способа управления имуществом передачу его в хозяйственное ведение или оперативное управление;

- отсутствие пообъектного учета имущества государственной казны РФ ввиду отсутствия мероприятий по инвентаризации объектов казны, и, как следствие, низкое качество бюджетного учета ее имущества;

- количественные и стоимостные показатели объектов федерального имущества, отраженные в балансе Управления, не совпадают с данными бюджетного учета и расходятся с данными Реестра федерального имущества (РФИ) и других учетных информационных систем (так, например, выявлено, что на 1 января 2022 года расхождения по стоимостной оценке объектов в РФИ и в отчетах Управления Росимущества составляют приблизительно около 1 трлн руб., а по численности объектов недвижимого имущества казны – более 200);

- отсутствие мероприятий по достижению цели управления федеральным имуществом – увеличению доходов за счет эффективного управления путем максимального вовлечения имущества в хозяйственный оборот – и по обеспечению надлежащего контроля за его использованием.

Не до конца решенная проблема некорректного учета государственного имущества на сегодняшний день продолжает оставаться препятствием для построения полной и достоверной информационной базы о количестве и финансовом состоянии объектов собственности, принадлежащей государству и, как следствие, эффективной системы управления госимуществом.

Анализ ключевых задач, целевых и результирующих индикаторов деятельности Росимущества на современном этапе. После получения полномочий в сфере управления госимуществом Минфин РФ совместно с Росимуществом обозначили в качестве приоритетной цели – создание универсальной цифровой системы учета и управления федеральным имуществом для максимального предотвращения и, в конечном итоге, исключения возможных нарушений в системе учета и контроля за его использованием. В соответствии с планом мероприятий программы цифровой трансформации Росимущества до 2024 года, к середине 2022 года уже осуществлена интеграция данных ведомства с информационными системами Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы в части конфискованного в пользу государства имущества. В ближайшее время «... такая работа запланирована еще с восьмью министерствами и ведомствами, чтобы иметь полное и правдивое представление обо всем федеральном имуществе», – заявил руководитель Росимущества В.В. Яковенко в интервью «Российской газете» [11].

На расширенном заседании итоговой Коллегии Росимущества, состоявшемся 14.03.2023, было отмечено, что 2022 год стал для Росимущества прорывным в плане цифровизации, и по достигнутым результатам это ведомство вошло в число ведущих федеральных министерств и ведомств по цифровизации и реализации мероприятий национальной программы «Цифровая экономика». Значимым событием в октябре 2022 года явился запуск на платформе «ГосТех» первой государственной информационной системы – сервиса Росимущества «Федеральное имущество онлайн» [5].

Подводя итоги деятельности Росимущества за 2022 год в целом, глава ведомства В. Яковенко отметил, что за прошедший год цели, поставленные перед Росимуществом, были достигнуты и значения фактически исполненных пяти целевых индикаторов превысили плановые [5]. В табл. 1. приведены отчетные данные исполнения целевых индикаторов подпрограммы «Управление Федеральным имуществом» в 2022 году и публично декларируемые значения целевых показателей на 2023 год.

Таблица 1

Целевые индикаторы подпрограммы «Управление Федеральным имуществом»

№	Наименования целевых индикаторов	План, 2022 г., %	Факт, 2022 г., %	Проект, 2023 г., %
Показатели ведомственного проекта Минфина РФ «Государство как эффективный собственник»				
1	Совпадение сведений реестра федерального имущества и иных государственных систем, содержащих сведения об объектах федерального имущества	73	74,8	80
2	Доля госкомпаний, уровень рентабельности активов которых составляет не менее 100 процентов среднеотраслевого уровня	20	25,3	26
Показатели комплекса процессных мероприятий «Управление федеральным имуществом»				
3	Доля объектов имущества казны, вовлеченных в хозяйственный оборот (аренда, безвозмездное пользование, доверительное управление, иные договоры и соглашения)	20	37,7	30
4	Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества	100	213,5	100
5	Доля прибыльных акционерных обществ	60	66	66

Источник: «О результатах деятельности Росимущества за 2022 год и ключевых задачах на 2023 год» [12].

Следует отметить наметившуюся динамику роста значения целевого индикатора по такому важному направлению процесса цифровизации, как увеличение процента верификации сведений реестра федерального имущества (совпадение сведений реестра федерального имущества и иных государственных информационных систем, содержащих сведения об объектах федерального имущества, учтенных в реестре). В 2022 году фактическое исполнение целевого показателя – 74,8% превышает изначально запланированное значение – 73%, и в плане на 2023 г. установлен его рост до 80% [12].

В Документе «План деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом на 2022 год и плановый период 2023–2027 годов» (утв. Минфином РФ) определен срок первого этапа достижения цели 6 государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»: «Обеспечение к 2024 году роста доходов от управления федеральным имуществом не менее, чем в 1,4 раза (к уровню 2021 года)» [13].

В отчет о деятельности Росимущества в 2022 году включен только результирующий индикатор фактического поступления совокупного дохода от управления федеральным имуществом в бюджет с детализацией его значения по основным видам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета: всего – 783,6 млрд руб., в том числе: дивиденды госкомпаний – 752,9 млрд руб.; аренда и продажа земли – 13,4 млрд руб.; аренда объектов казны – 3,5 млрд руб.; средства от приватизации – 8,7 млрд руб.

При сопоставлении данных (табл. 2) о поступлении доходов в федеральный бюджет от управления федеральным имуществом в 2022 году и данных об ожидаемых поступлениях в 2023 году наблюдается предстоящее значительное уменьшение размеров поступлений в бюджет из таких источников, как дивиденды госкомпаний (на 322,6 млрд руб.), аренда и продажа земли (на 10,2 млрд руб.), средства от приватизации (на 6,9 млрд руб.).

Таблица 2

Поступления в бюджет от управления федеральным имуществом

Основные доходы и источники финансирования дефицита федерального бюджета	Фактические поступления от управления федеральным имуществом в 2022 году, млрд руб.	Ожидаемые поступления от управления федеральным имуществом в 2023 году, млрд руб.
Всего:	783,6	461,3
Дивиденды госкомпаний	752,9	442,4
Аренда и продажа земли	13,4	3,2
Аренда объектов казны	3,5	3,2
Средства от приватизации	8,7	1,8

Источник: «О результатах деятельности Росимущества за 2022 год и ключевых задачах на 2023 год» [12].

Уменьшение доходности от управления государственной собственностью определяется в основном ситуацией, складывающейся с дивидендами от госактивов. Комментарии по этому поводу прозвучали в интервью Главы Росимущества В.В. Яковенко «Российской газете»: «В настоящее время в связи с возросшей санкционной нагрузкой компании вынуждены пересмотреть инвестиционные программы, логистические и производственные цепочки. В том числе по этой причине Правительством принимаются решения об освобождении ряда компаний от выплаты дивидендов» [14]. Если в зависимости от экономической и политической ситуации сохранится тенденция падения уровня бюджетных доходов от управления государственным имуществом, то уместно, на наш взгляд, предположить, что цель по «Обеспечению к 2024 году роста доходов от управления федеральным имуществом не менее чем в 1,4 раза (к уровню 2021 года)» может быть скорректирована.

Заключение. Подводя итоги совместной работы Росимущества с Минфином России в 2022 году, министр финансов Антон Силуанов, выступая на итоговой коллегии Росимущества, подвел итоги серьезной совместной работы Росимущества с Минфином России по повышению качества управления федеральной собственностью: упрощен порядок приватизации не востребовавшего имущества госказны, введена в эксплуатацию новая система ГИС Торги, модернизирован реестр федерального имущества с целью интеграции его с Электронным бюджетом, проведена инвентаризация не востребовавших объектов казны [4].

В ближайшие годы перед Росимуществом стоит задача проработки и внедрения новых подходов к управлению федеральным имуществом, реализация которых, прежде всего, предполагает ускорение цифровизации всего комплекса процессных мероприятий с целью повышения качества управления, прозрачности учета и контроля. В частности, Росимущество определилось с решением создания на Платформе ГосТех сервисов по управлению имуществом государственной казны, проведению проверок и приватизации. С помощью цифровых сервисов гражданам и организациям будет обеспечен свободный доступ к информации об объектах казны, автоматизированы процессы проведения ревизии ранее заключенных договоров аренды и безвозмездного пользования, что в конечном итоге активизирует процесс приватизации имущества казны и будет способствовать решению проблемного вопроса о достоверности учета имущества казны.

Дальнейшее расширение реестра учета всего федерального имущества должно осуществляться, в том числе во взаимосвязи с решением задач по увеличению темпов вовлечения неиспользованного имущества в хозяйственный оборот, закреплению федерального имущества в новых регионах, взятия под контроль Росимущества процесса вовлечения в оборот неиспользованных федеральных земельных участков. Предстоящее важное направление работы Росимущества будет связано также с созданием отдельного реестра зарубежного имущества.

В утвержденном Министерством финансов РФ документе «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» [15. С. 58] определены основные направления деятельности Росимущества, обеспечивающие повышение качества управления компаниями с государственным участием: продолжение работы над внедрением единого подхода к дивидендной политике всех акционерных обществ в федеральной собственности; сокращение участия государства в хозяйственных обществах; реорганизация (ликвидация) Федеральных государственных унитарных предприятий.

Литература

1. Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202001210023>.
2. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 (ред. от 31.12.2022) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-15042014-n-320/>.
3. Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2021 г. № 1613 «О внесении изменений в Государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/10/main/Postanovlenie_Pravitelstva_ot_25.09.2021_N_1613.pdf.
4. Счетная палата проверила исполнение бюджета за 2021 год в Росимуществе. URL: <https://ach.gov.ru/checks/rosimushchestvo-2021>.
5. Коллегия Росимущества подвела итоги 2022. URL: <https://tu77.rosim.gov.ru/press/446963>.
6. Бюллетень Счетной палаты РФ № 8 (273) 2020. URL: <https://ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoy-palaty-8-273-2020-g>.
7. *С.В. Козлова, С.В. Братченко, Л.Н. Свирина, О.М.Грибанова.* Эффективность и качество управления государственным имуществом в контексте национальных целей. // Вестник ИЭ РАН. № 5. 2021. С. 31–56.
8. *Козлова С.В., Звягинцев П.С.* Трансформация государственной программы «Управление федеральным имуществом» // Вестник ИЭ РАН. № 1. 2023. С. 90–105.
9. Счетная палата признала работу Росимущества неудовлетворительной. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2020/08/24/837517-schetnaya-palata-priznala-deyatelnost-rosimushchestva-v-2019-godu-neudovletvoritelnoi>.
10. Бюллетень Счетной палаты РФ «Федеральное имущество в Москве». №1 (302) 2023. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/79a/6zj9hi1xtolv8k2ettbmr9p7j0mswbd6.pdf>.
11. Все федеральное имущество внесут в цифровую систему. URL: <https://rg.ru/2020/09/20/vse-federalnoe-imushchestvo-vnesut-v-cifrovuiu-sistemu.html>.
12. О результатах деятельности Росимущества за 2022 год и ключевых задачах на 2023 год. URL: rosim.gov.ru
13. План деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом на 2022 год и плановый период 2023–2027 годов» (утв. Минфином России). URL: https://e-ecolog.ru/docs/Qln_ruvahfzN_BYJUCq0b/full.
14. Глава Росимущества рассказал о доходности госактивов. URL: <https://rg.ru/2022/06/17/glava-rosimushchestva-rasskazal-o-dohodnosti-gosaktivov.html>.
15. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (утв. Минфином России). URL: minfin.gov.ru

Lyudmila Svirina (e-mail: ludasvirina@mail.ru)

Ph.D. in Economics, Senior Researcher,
Center for Public Administration Research,
Institute of Economics (Russian Academy of Sciences)
(Moscow, Russian Federation)

FEDERAL PROPERTY MANAGEMENT AGENCY: ANALYSIS OF CURRENT KEY TASKS AND TARGET PERFORMANCE INDICATORS

The article deals with practical issues of assessing the performance of the Federal Property Management Agency as an organizational institution for managing federal property, which is an important part of the state's resources; special attention is paid to the assessment of the execution of the federal budget in terms of revenues from the management of federal property. Based on the materials of inspections by the Accounts Chamber of the work of the Federal Property Management Agency and its Territorial Administration in Moscow for 2017–2021, the negative results of the latter's performance are analyzed. The results of the Federal Property Management Agency performance in 2022 are assessed, the current goals and objectives of the Agency's work are analyzed.

Keywords: Federal Agency for Property Management, federal property management, key tasks, target indicators.

DOI: 10.31857/S020736760026570-6