Нормы и правила

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Регулирование деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом (Росимущества): направления совершенствования

Елена Александровна Лютягина[a]

EDN: AOXKKS

[a] **Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации**

Аннотация: В работе проведен анализ правового регулирования деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом (Росимущества): изучены отдельные правовые акты (законы, административные регламенты), регулирующие деятельность Росимущества и характеризующие его не только как орган исполнительной власти, но и как субъект, входящий в централизованную публичную администрацию. Представлен краткий обзор научной литературы, в котором акцентирована идея о том, что пробелы в законодательстве мешают эффективному регулированию деятельности органов власти, а также подчеркивается важность привлечения научных кадров к участию в нормотворчестве. Отмечается, что отдельные акты, посвященные регулированию деятельности Росимущества, требуют пересмотра с целью приведения в соответствие современному законодательству. Эти меры, как и внесение ряда изменений в КоАП РФ, будут способствовать легитимности как отдельных положений этих документов, так и самих актов.

Ключевые слова: Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), полномочия органа власти, публичная администрация, регулирования деятельности, КоАП РФ, совершенствование подзаконных актов, административные регламенты, регламент деятельности, публичное администрирование

Дата поступления статьи в редакцию: 10 марта 2025 года.

Regulation of the activities of the Federal Agency for State Property Management (Rosimushchestvo): areas for improvement

Elena A. Lyutyagina[a]

RESEARCH ARTICLE

[a] **Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration**

Abstract: The study analyzes the legal regulations governing the activities of the Federal Agency for State Property Management (Rosimushchestvo). It examines the individual legal acts (laws and administrative regulations) that characterize Rosimushchestvo as both an executive authority and an entity within the centralized public administration. The article provides an overview of the scientific literature, emphasizing that gaps in legislation hinder the effective regulation of government activities. It also highlights the importance of involving scientific personnel in normative work. The author notes that certain acts regulating the activities of Rosimushchestvo require revision in order to align with current legislation. These measures, along with several amendments to the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, will provide legitimacy to the individual provisions and acts of these documents.

Keywords: Federal Agency for State Property Management (Rosimushchestvo); powers of public authorities; public administration; regulation of activities; Code of Administrative Offenses of the Russian Federation; improvement of subordinate legislation; administrative regulations; regulations governing activities; administrative activities

Received: March 10, 2025.

Введение

Административно-правовой статус публичных субъектов определяется их компетенцией – объемом властных полномочий (прав и обязанностей), определенных нормативными правовыми актами (далее – НПА) [Волков, 2015. С. 82; Лютягина, Волков, 2021. С. 38]. Деятельность любого публичного субъекта строится на основе НПА, принятых органами власти, в строго определенном порядке [Волков, 2020. С. 37; Volkov, 2022. S. 52]. Это относится и к работе Федерального агентства по управлению государственным имуществом (Росимущество). Учитывая административно-правовой статус Росимущества, которое является публичным субъектом и входит в централизованную публичную администрацию [Лютягина, Волков, 2025. С. 46], исследование нормативной основы этого аспекта деятельности агентства представляется важной и актуальной темой.

Мы предполагаем, что регулирование деятельности Росимущества нуждается в совершенствовании: агентство меняло свою подведомственность, а многие регламенты, принятые несколько лет назад, также могут не учитывать последние новшества в законодательстве, противоречить ему или содержать ссылки на акты, которые утратили силу. Проведенные ранее исследования показали пути формирования уточненной системы материального административного права, место органов исполнительной власти в публичной администрации [Лютягина, Волков, 2024; Стахов, 2024; Федотова, 2024; Андреев, 2022]. С целью выявления недостатков в регулировании работы Росимущества мы, используя формально-юридический и сравнительно-правовой методы, рассмотрим научную литературу и проанализируем нормативные правовые акты, в соответствии с которыми осуществляет свою деятельность данное агентство. Это позволит сформулировать конкретные рекомендации по совершенствованию ее регулирования.

Обзор научной литературы

Проблемы регулирования деятельности органов исполнительной власти получили широкое освещение в научной литературе. Особое внимание уделяется вопросам повышения его эффективности. Например, А.А. Кирилловых, рассматривая деятельность Рособрнадзора, отмечает, что «эффективность практической деятельности публичных органов управления связана с наличием конкретного перечня полномочий» ([Кирилловых, 2021. С. 65]; см. также [Волков, 2020]).

В свою очередь, Р.А. Казарян указывает, что наличие пробелов, противоречий и устаревших норм затрудняют эффективное регулирование отношений в сфере имущества [Казарян, 2024. С. 39]. Вопросам совершенствования системы и структуры органов власти посвящен ряд других работ [Лахтина, Комовкина, 2019; Россинский, 2019; Репин, 2016; Волков, Лютягина, 2021]. Отдельное внимание в исследованиях уделяется качеству нормотворческих инициатив: повысить его, по мнению ряда экспертов, помогает участие в их создании научных кадров [Анисифорова, Цоколова, 2024. С. 42]. Этот подход, а также наработки наших предшественников, как представляется, позволит представить обоснованные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

Анализ нормативных правовых актов и направления их совершенствования

Многие проблемы в регулировании деятельности Росимущества, как уже отмечалось выше, связаны с менявшейся подведомственностью агентства. Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом было образовано в 2004 году. В 2008 году оно, в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 года № 724 (далее – Указ № 724), было преобразовано в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), подведомственное Минэкономразвития России. Но в 2020 году Росимущество перешло в ведение Минфина России[1]: министерство, в частности, осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности агентства[2]. В связи с этим необходимо внесение изменений в Указ № 724.

Нормативная регламентация деятельности Росимущества (его административные регламенты и регламенты деятельности) также нуждается в совершенствовании. Так, только недавно был принят новый регламент Росимущества, в котором было указано, что агентство подведомственно Министерству финансов, а не Министерству экономического развития: соответствующий приказ[3] вступил в силу лишь 22 декабря 2025 года, хотя переподчинение произошло за пять лет до этого. Однако даже с учетом этого изменения в регулировании деятельности агентства остается много пробелов.

В частности, постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 года № 679, которое действовало ранее и практически утратило силу, устанавливало, что административные регламенты, разработанные службами и агентствами, утверждаются министром. С 2021 года административные регламенты

1 Указ Президента РФ от 21 января 2020 года № 21.

2 Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 года № 329 (ред. от 7 ноября 2024 года).

3 Приказ Росимущества от 13 октября 2025 года № 145.

органов, предоставляющих государственные услуги, разрабатываются и утверждаются этими органами[4]. Службы и агентства (в случае нахождения их в ведении министерств) имеют ограниченные нормотворческие функции. Они либо реализуют опосредованные нормотворческие полномочия (участвуют в подготовке проектов НПА), либо самостоятельно принимают нормативные правовые акты (в основном в виде приказов) в пределах компетенции и в случаях, установленных актами Президента РФ и Правительства РФ. Следовательно, любой федеральный орган исполнительной власти – независимо от наименования, компетенции, содержания деятельности и подведомственности – является субъектом нормотворчества, который осуществляет свои функции принятием подзаконных актов. Отсюда следует, что Росимущество может и должно разрабатывать и утверждать свои нормативные правовые акты – **административные регламенты**.

Эти документы Росимущества также нуждаются в совершенствовании. Например, в Административном регламенте Росимущества, посвященном защите имущественных и иных прав и законных интересов РФ[5], есть пункт 27.7 со ссылкой на статью 19.7 КоАП РФ. Регламент был принят в 2009 году, а в 2015 году в КоАП была введена статья 19.7.12 КоАП РФ, которая является более специальной по сравнению с более общей статьей 19.7. Изменения в регламент в связи с появлением новой статьи не вносились. Кроме того, согласно пункту 35 регламента, в порядке досудебного обжалования заявитель может обратиться с жалобой в том числе в Минэкономразвития России. В пункте 36 отмечено, что жалобы на действия (бездействие) должностных лиц рассматриваются судами, при этом упоминается Минэкономразвития России (в обоих случаях должен фигурировать Минфин). Также в этом пункте присутствует ссылка на Закон РФ от 27 апреля 1993 года № 4866-I, утративший силу в 2015 году.

В свою очередь, в Административном регламенте Росимущества, посвященном проведению проверок использования имущества[6], также содержатся пункты (4.1, 5.2) с упоминанием Минэкономразвития России.

Кроме того, в Административном регламенте Росимущества, посвященном прекращению прав физических и юридических лиц в случае добровольного отказа от прав на земельные участки[7], есть пункт 2.8, который также содержит ряд ссылок на законы, которые утратили силу или в которые были внесены существенные изменения[8]. Пункт 2.9 того же регламента ссылается на п. 1 ст. 20 Земельного кодекса Российской Федерации, которая утратила силу. Пункт 5.1 регламента предоставляет заявителю право обратиться с жалобой в Минэкономразвития России. Следовательно, необходимо внесение изменений в соответствующие акты Росимущества.

Что касается полномочий Росимущества, упомянутых в **КоАП РФ**, остановимся лишь на тех статьях, которые относятся к деятельности агентства. Так, статья 7.35 КоАП РФ «Нарушение порядка согласования при совершении сделки по распоряжению государственным (муниципальным) имуществом», введенная в 2015 году, предусматривает наложение административного штрафа или дисквалификацию. Письмом Росимущества от 24 марта 2016 года № ЯП-03/11309 обращалось внимание, что Федеральный закон от 28 ноября 2015 года № 344-ФЗ дополнил КоАП РФ статьей 7.35 для повышения эффективности управления госимуществом. Реализация норм этого закона должна осуществляться в том числе Росимуществом. Однако обязанность по возбуждению дел по статье 7.35 закон возлагает на прокурора (ст. 28.4 КоАП РФ), а рассматривать дела обязаны судьи (ч. 1 ст. 23.1). Пункт 71 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ показывает, что должностные лица органов, уполномоченных в области приватизации и управления государственным имуществом, должны составлять протоколы об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 19.4, ч. 1 ст. 19.5, ст. ст. 19.6, 19.7, 19.7.12.

Проанализировав статьи КоАП РФ о деятельности Росимущества, можно отметить, что его должностные лица не могут составлять протоколы по ч. 1 ст. 19.4, ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.6, так как в них отсутствуют ссылки на «государственный орган»; в КоАП есть специальная статья 19.7.12, исключающая применение общей статьи 19.7.

В статьях 19.4, 19.5 КоАП РФ говорится об органе, *осуществляющем государственный надзор (контроль)* или его должностном лице. Росимущество не уполномочено рассматривать дела об админи-

4 Постановление Правительства РФ от 20 июля 2021 года № 1228 (ред. от 25 апреля 2024 года).

5 Утвержден Приказом Минэкономразвития РФ от 22 июня 2009 года № 229.

6 Утвержден Приказом Минэкономразвития РФ от 26 октября 2011 года № 598.

7 Утвержден Приказом Минэкономразвития России от 07 ноября 2011 года № 621 (ред. от 16 января 2015 года).

8 В частности, Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» утратил силу; название фигурирующего в регламенте Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» с 1 января 2017 года изменено на «О кадастровой деятельности» (изменение утверждено Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 361-ФЗ).

стративном правонарушении по ст. 19.6 КоАП РФ. Таким образом, говорить о том, что должностные лица органов, уполномоченных в области управления и приватизации госимущества, обладают компетенцией на составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 19.4, а также и ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.6 нельзя. В свою очередь, ст. 19.7 КоАП РФ вообще исключает случаи, предусмотренные ст. 19.7.12. В силу этого исключение из п. 71 ч. 2 ст. 28.3 слов «частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7» будет способствовать более корректному применению законодательства.

Окончательный вариант п. 71 ч. 2 ст. 28.3 о составлении протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.35 и 19.7.12 КоАП РФ, предлагается изменить, наделив должностных лиц органов, уполномоченных в области приватизации и управления госимуществом, данными обязанностями.

Заключение

Исследование показало ряд проблем в регулировании деятельности Росимущества. Ведомство, являясь публичным субъектом, входящим в централизованную публичную администрацию, осуществляет свою деятельность на основе актов, в определенной степени нелегитимных, содержащих ссылки на утратившие силу законы.

Выводы, сделанные в настоящей статье, позволяют нам предложить некоторые рекомендации по совершенствованию нормативно-правового регулирования деятельности Росимущества, которые будут способствовать эффективной практической деятельности публичных органов управления федеральным имуществом. Для этого необходимо:

Внести изменения в КоАП РФ:

— п. 71 ч. 2 ст. 28.3 изложить в измененной редакции, возложив составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.35 и 19.7.12 КоАП РФ, на должностных лиц органов, уполномоченных в области приватизации и управления государственным имуществом, а также исключив из нее ссылки на другие статьи КоАП.

Внести изменения в Указ № 724 (ред. от 20 ноября 2020 года), заменив Минэкономразвития РФ на Минфин РФ в качестве профильного министерства.

Внести изменения в административные регламенты в части замены Минэкономразвития России на Минфин России, в чьем ведении находится Росимущество, изменения отдельных положений, замены НПА, утративших силу (недействующих), и принятия новых административных регламентов Росимущества по исполнению государственных функций и оказанию государственных услуг (отменив приказы Минэкономразвития России):

- об осуществлении юридических действий по защите имущественных и иных прав и законных интересов России от имени РФ (вместо приказа Минэкономразвития РФ от 22 июня 2009 года № 229);
- о проведении проверок использования имущества (вместо приказа Минэкономразвития РФ от 26 октября 2011 года № 598);
- о прекращении прав физических и юридических лиц в случае добровольного отказа от прав на земельные участки (вместо приказа Минэкономразвития РФ от 07 ноября 2011 года № 621).

Литература

Андреев В.В. Содержание административно-правового статуса федеральной службы. *Молодой ученый*. 2022. № 11 (406). С. 85–87. EDN: OEEBCG

Анисифорова М.В., Цоколова О.И. Научная обоснованность нормотворческой инициативы федеральных органов исполнительной власти. *Административное право и процесс*. 2024. № 9. С. 39–46. https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-9-39-46. EDN: CEDSVF

Волков А.М. Административное право России. М.: Проспект, 2015.

Волков А.М. Административные процедуры публичного администрирования // Права и обязанности гражданина и публичной власти: поиск баланса интересов. XVII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) МГЮА и XX Международная научно-практическая конференция юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, 26–29 ноября 2019 года. В 5 ч. Ч. 5. Москва: Проспект, 2020. С. 35–38. EDN: XFEDVO

Волков А.М., Лютягина Е.А. Субъекты административно-правовых отношений. М.: Проспект, 2021. EDN: VIRAML

Волков А.М., Милов П.О. Институциональные основы деятельности органов исполнительной власти как субъектов публичного администрирования. *Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и право»*. 2020. № 1. С. 113–118. EDN: NQBZHB

Казарян Р.А. Проблемы государственного управления имущественными отношениями. *Юстиция*. 2024. № 1. С. 35–40. EDN: JWVJYG

Кирилловых А.А. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки как орган управления отраслевой компетенции. *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2021. № 4 (56). С. 62–66. https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-4-62-66. EDN: XRGPPB

Лахтина Т.А., Комовкина Л.С. Вопросы совершенствования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. *Административное право и процесс*. 2019. № 6. С. 38–40. EDN: RUMHTA

Лютягина Е.А., Волков А.М. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом как субъект публичного администрирования. *Вестник Академии права и управления*. 2025. № 1 (82). С. 43–48. https://doi.org/10.47629/2074-9201_2025_1_43_48. EDN: ZHXHOK

Лютягина Е.А., Волков А.М. Особенности системы материального административного права России. *Вестник Академии права и управления*. 2024. № 6 (81). С. 38–42. https://doi.org/10.47629/2074-9201_2024_6_38_42. EDN: LAWCQS

Репин А. Контроль за управлением, распоряжением федеральным имуществом и его использованием. *Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений*. 2016. № 10. С. 52–60.

Россинский Б.В. Размышления о реформе системы федеральных органов исполнительной власти. *Административное право и процесс*. 2019. № 10. С. 38–42. EDN: WKNUQS

Стахов А.И. Публичная администрация и административно-публичная деятельность в Российской Федерации. *Административное право и процесс*. 2024. № 9. С. 9–18. https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-9-9-18. EDN: JDNXGS

Федотова Ю.Г. Правовое регулирование полномочий публичной администрации и иных органов публичной власти в сфере обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации. *Административное право и процесс*. 2024. № 8. С. 62–65. https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-8-62-65. EDN: LTSESQ

Volkov A. Themen des Verwaltungsrechts Russlands. Öffentliche und private Akteure. Dusseldorf: Verlag Unser Wissen. 2022.

References

Andreev V.V. The contents of the administrative-legal status of the federal service. *Young Scientist*. 2022. No. 11 (406). P. 85–87. EDN: OEEBCG. In Russian

Anisiforova M.V., Tsokolova O.I. Scientific justification of the rule-making initiative of federal executive authorities. *Administrative Law and Procedure*. 2024. No. 9. P. 39–46. https://doi.org/ 10.18572/2071-1166-2024-9-39-46. EDN: CEDSVF. In Russian

Volkov A.M. Administrative law of Russia. Moscow: Prospekt, 2015. In Russian

Volkov A.M. Administrative procedures of public administration // Rights and obligations of citizens and public authorities: finding a balance of interests. XVII International Scientific and Practical Conference (Kutafin Readings) of Moscow State Law Academy and XX International Scientific and Practical Conference of the Faculty of Law of Moscow State University named after M.V. Lomonosov, Moscow, November 26–29, 2019. In 5 parts. Part 5. Moscow: Prospekt, 2020. P. 35–38. EDN: XFEDVO. In Russian

Volkov A.M., Lyutyagina E.A. Subjects of administrative-legal relations. Moscow: Prospekt, 2021. EDN: VIRAML. In Russian

Volkov A.M., Milov P.O. Institutional foundations for the activities of executive authorities as subjects of public administration. *Modern Science: Actual Problems of Theory and Practice. Series: Economics and Law*. 2020. No. 1. P. 113–118. EDN: NQBZHB. In Russian

Kazaryan R.A. Problems of state management of property relations. *Justice*. 2024. No. 1. P. 35–40. EDN: JWVJYG. In Russian

Kirillovykh A.A. The federal service for supervision of education and science as a management body of industry competence. *Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2021. No. 4 (56). P. 62–66. https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-4-62-66. EDN: XRGPPB. In Russian

Lakhtina T.A., Komovkina L.S. Issues of improving the system and structure of federal executive authorities. *Administrative Law and Procedure*. 2019. No. 6. P. 38–40. EDN: RUMHTA. In Russian

Lyutyagina E.A., Volkov A.M. Federal agency for state property management as a subject of public administration. *Bulletin of the Academy of Law and Management*. 2025. No. 1 (82). P. 43–48. https://doi.org/10.47629/2074-9201_2025_1_43_48. EDN: ZHXHOK. In Russian

Lyutyagina E.A., Volkov A.M. The features of the system of substantive administrative law in Russia. *Bulletin of the Academy of Law and Management*. 2024. No. 6 (81). P. 38–42. https://doi.org/10.47629/2074-9201_2024_6_38_42. EDN: LAWCQS. In Russian

Repin A. Control over the management, disposal and use of federal property. *Audits and inspections of the financial and economic activities of state (municipal) institutions*. 2016. No. 10. P. 52–60. In Russian

Rossinsky B.V. On the issue of reforming the system of federal executive authorities. *Administrative Law and Procedure*. 2019. No. 10. P. 38–42. EDN: WKNUQS. In Russian

Stakhov A.I. Public administration and administrative-public activity in the Russian Federation. *Administrative Law and Procedure*. 2024. No. 9. P. 9–18. https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-9-9-18. EDN: JDNXGS. In Russian

Fedotova Yu.G. Legal regulation of powers of public administration and other public government authorities in the sphere of defense and security of the Russian Federation. *Administrative Law and Procedure*. 2024. No. 8. P. 62–65. https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-8-62-65. EDN: LTSESQ. In Russian

Volkov A. Topics in Russian Administrative Law: Public and Private Actors. Düsseldorf: Verlag Unser Wissen. 2022. In German

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Елена А. Лютягина, кандидат юридических наук, доцент кафедры управления государственным и муниципальным имуществом Высшей школы правоведения Института государственной службы и управления Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 1175571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: e.lyutyagina@mail.ru https://orcid.org/0009-0004-6862-1767

Для цитирования: *Лютягина Е.А.* Регулирование деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом (Росимущества): направления совершенствования. *Государственная служба*. 2026. № 1. С. 28–32.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Elena A. Lyutyagina, Candidate of Sci. (Law), Associate Professor at the Department of Management of State and Municipal Property, Higher School of Law, Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: e.lyutyagina@mail.ru https://orcid.org/0009-0004-6862-1767

For citation: *Lyutyagina E.A.* Regulation of the activities of the Federal Agency for State Property Management (Rosimushchestvo): areas for improvement. *Public administration*. 2026. No. 1. P. 28–32.