

Стандарт финансового контроля

Методика

по организации и проведению проверки использования имущества, находящегося в муниципальной собственности

г. Таруса – 2019

Методика разработана в соответствии с требованиями Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ), с учетом общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля, утвержденными Коллегией Счетной палаты Российской Федерации от 12.05.2012 № 21К и в соответствии со статьями 7, п.2 Положения о Контрольно-счетной комиссии Муниципального образования «Тарусский район», утвержденного решением Районного Собрания МР «Тарусский район» от 25.04.2014 № 11.

Методика предназначена для использования в практической работе по организации и проведению проверки порядка использования имущества, находящегося в муниципальной собственности МР «Тарусский район».

1. Общие положения

Настоящая Методика устанавливает особенности организации и проведения проверок деятельности органов местного самоуправления и организаций, обеспечивающих эффективное владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, в том числе поступление неналоговых доходов, а также средств от продажи муниципального имущества в бюджет МР «Тарусский район».

Перечень основных терминов и их определений, используемых для целей настоящей Методики:

Администрирование – управленческая деятельность уполномоченных органов (организаций), связанная с выполнением функций учета и контроля над полнотой и своевременностью поступления имущественных платежей и иных неналоговых доходов от использования муниципального имущества;

имущественные платежи – основные источники неналоговых доходов бюджета района, поступающие от имущества, находящегося в муниципальной собственности, или от деятельности муниципальных предприятий;

имущественный потенциал муниципального образования – вся совокупность различного вида объектов муниципальной собственности района, которые можно отнести к имуществу в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации;

система внутреннего контроля – совокупность организационной структуры, методик и процедур, принятых руководством проверяемого объекта в качестве средств, для упорядоченного и эффективного ведения административно-хозяйственной деятельности;

муниципальная собственность – имущество, принадлежащее на праве собственности району;

владение собственностью – одно из правомочий собственника, заключающееся в фактическом обладании имуществом, создающем для обладателя возможность непосредственного воздействия на имущество.

Владение имуществом дает право использовать его, передавать в распоряжение другим лицам, продавать, дарить, наследовать. Границы права владения определяются законом, договорами или иными муниципальными правовыми основаниями;

пользование собственностью – одно из правомочий собственника, заключающееся в праве потребления имущества в зависимости от его назначения (эксплуатация имущества, получение плодов и доходов, приносимых ими, и т.п.).

Право пользования означает, что пользователь получил от собственника имущества право на его пользование в течение определенного периода и на условиях, установленных собственником. Границы права пользования определяются законом, договорами или иными правовыми основаниями;

распоряжение собственностью – одно из правомочий собственника имущества, позволяющее включать его в экономический оборот путем совершения таких распорядительных сделок, как купля-продажа, аренда и другое.

В результате распоряжения осуществляется его отчуждение, а также передача во временное владение и пользование другому лицу, в залог, сдача на хранение и другое.

Распоряжением прекращается, либо приостанавливается право собственности. Границы права распоряжения определяются законом, договорами или иными правовыми основаниями;

неналоговые доходы – доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах и иные неналоговые доходы;

унитарное предприятие – коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество муниципального унитарного предприятия принадлежит на праве собственности муниципальному району. Муниципальное унитарное предприятие не вправе создавать в качестве юридического лица другое унитарное предприятие путем передачи ему части своего имущества (дочерние предприятия);

унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения – унитарное предприятие, созданное по решению уполномоченного на то органа местного самоуправления (муниципальное унитарное предприятие); владеет, пользуется и распоряжается имуществом в пределах, определяемых ГК РФ, Федеральным законом № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», другими нормативными правовыми актами. Муниципальное унитарное предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Движимым и недвижимым имуществом муниципальное унитарное предприятие распоряжается только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом такого предприятия. Сделки, совершенные муниципальным унитарным предприятием с нарушением этого требования, являются ничтожными. Муниципальное унитарное предприятие не вправе без согласия собственника совершать сделки, связанные с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, а также заключать договоры простого товарищества. Собственник имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия;

муниципальное бюджетное учреждение – организация, созданная органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которого финансируется из бюджета городского округа.

Состоящие на местном бюджете учреждения осуществляют в отношении закрепленного за ними на праве оперативного управления имущества правомочия владения, пользования, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями органов местного самоуправления и назначением имущества. Согласно статье 298 ГК РФ бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества.

Эффективность владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом – показатель, характеризующий достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата с использованием определенного объема бюджетных средств.

2. Порядок организации и проведения проверки

Организация проведения проверки является начальной стадией контрольного мероприятия и состоит из двух этапов: разработки программы (плана) проверки и предварительной подготовки к проверке.

Программа (план) проверки служит основным руководством для проверяющих, определяет подлежащие контролю направления деятельности объекта контроля, объем, виды и последовательность контрольных процедур и является детально разработанным порядком проведения контрольного мероприятия. В программе (плане) указывается перечень проверяемых объектов, срок проведения проверки, приводится персональный состав лиц, принимающих участие в проверке.

Проведению проверки должно предшествовать предварительное изучение объекта контроля на основе доступной информации, включая ознакомление с законодательством, относящимся к деятельности объекта контроля, в том числе учредительными документами, другими документами, определяющими процедуры его финансирования и производимые им расходы, материалами предыдущих проверок, а также принятыми по их результатам мерами.

Для подготовки плана необходимо предварительно определить:

- полный перечень объектов проверки;
- перечень объектов, в адрес которых будут рассылаться уведомления, а также запросы с целью получения информации, необходимой для решения задач проверки;
- сроки начала и окончания проверки.

Основанием для проведения проверки использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, является план работы Муниципального казенного учреждения «Контрольно-счетная комиссия МО «Тарусский район».

Органы местного самоуправления осуществляют полномочия собственника в отношении муниципального имущества в рамках своей компетенции.

Согласно статье 35, пункт 10 Федерального закона РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к исключительной компетенции Районного Собрания МР «Тарусский район» относятся: определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, а также определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений.

Районное Собрание МР «Тарусский район» устанавливает порядок управления и распоряжения объектами муниципальной собственности, а исполнительные органы, исходя из установленного порядка, непосредственно владеют, пользуются, распоряжаются этим имуществом.

Осуществляя права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, органы местного самоуправления имеют право передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с находящимся в муниципальной собственности имуществом иные сделки.

Предмет проверки определяется как целью контрольного мероприятия, так и особенностями проверяемого объекта.

В данном случае предметом проверки является деятельность органов местного самоуправления (организаций) по законности и эффективности использования муниципального имущества в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, Калужской области, муниципальными правовыми актами района.

Предметом проверки органа, уполномоченного осуществлять администрирование сбора неналоговых доходов местного бюджета, в общем случае является исполнение им правовых актов Российской Федерации, Калужской области и Тарусского района, имеющих нормативный характер:

– правовые и властные отношения, складывающиеся в процессе управления и распоряжения собственностью района;

– властные отношения, складывающиеся в процессе администрирования неналоговых доходов местного бюджета (учета и контроля поступлений в разрезе плательщиков), а также в процессе составления и исполнения местного бюджета.

Предметом проверки муниципального унитарного предприятия является деятельность унитарного предприятия по владению, пользованию и распоряжению имуществом района, переданным во владение и распоряжение предприятия.

Предметом проверки оперативного управляющего является муниципальное имущество, переданное ему в управление на условиях договора доверительного управления, а также существенные условия указанного договора.

Предметом проверки приватизации муниципального имущества является соблюдение органами местного самоуправления муниципальных правовых

актов района и федерального законодательства по вопросам продажи и приватизации муниципальной собственности.

3. Цель проверки

Основной целью проверки органа, уполномоченного осуществлять сбор неналоговых доходов местного бюджета, является оценка выполнения им властных полномочий и функций прогнозирования, учета и контроля полноты и своевременности поступления денежных средств по источникам неналоговых доходов в условиях казначейского метода исполнения бюджета, а также оценка, степени эффективности использования имущественного потенциала района.

Основной целью проверки муниципального унитарного предприятия является оценка эффективности использования им муниципальной собственности.

Основной целью проверки хозяйствующего субъекта, имеющего в оперативном управлении имущество муниципального образования, является оценка выполнения оперативным управляющим условий договора оперативного управления, заключенного с ним собственником имущества (учредителем управления), а также оценка эффективности оперативного управления, с точки зрения соблюдения интересов собственника имущества.

Основной целью проверки продавца муниципального имущества района является оценка реализации им полномочий продавца, переданных собственником имущества района.

4. Задачи проверки

Выбор и формулировка задач проверки должны осуществляться таким образом, чтобы их решение в совокупности способствовало достижению поставленной цели.

Ниже приводятся основные задачи проверки (по объектно).

При этом указанные задачи проверки не исчерпывают полный перечень возможных вопросов, по которым может проводиться проверка. Кроме того, каждый из названных вопросов может быть в необходимой степени детализирован.

Проверка органа, осуществляющего администрирование сбора неналоговых доходов местного бюджета, может осуществляться по следующим направлениям:

– оценка системы внутреннего контроля;

- проверка соблюдения порядка учета имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- проверка соблюдения порядка регистрации муниципального имущества и права собственности района на указанное имущество;
- проверка соблюдения порядка оформления вещных прав на имущество, находящееся в муниципальной собственности (хозяйственное ведение, оперативное управление);
- проверка установленного порядка передачи в оперативное управление, в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности (в том числе по результатам торгов, аукционов, конкурсов);
- проверка организации учета платежей от использования и распоряжения имуществом при казначейской системе исполнения местного бюджета;
- проверка достоверности учета поступающих платежей в разрезе плательщиков (на основании первичных расчетных документов);
- проверка мер по обеспечению соблюдения установленного порядка перечисления платежей в местный бюджет.

В частности, оценка системы внутреннего контроля включает рассмотрение организованного внутри объекта проверки и его силами надзора и проверки:

- соблюдения требований законодательства и муниципальных правовых актов;
- точности и полноты учета доходов от распоряжения и использования муниципального имущества;
- своевременности подготовки достоверной отчетности, в том числе бухгалтерской, о результатах распоряжения и использования муниципального имущества;
- предотвращения ошибок и искажений;
- исполнения приказов и распоряжений;
- обеспечения сохранности имущества, находящегося в муниципальной собственности и переданного проверяемой организации в пользование.

Муниципальное имущество подлежит учету, в соответствии с порядком, установленным Районным Собранием МР «Тарусский район».

Документом, удостоверяющим право муниципальной собственности на недвижимое имущество, является свидетельство о государственной регистрации права, выданное учреждением юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Документом, подтверждающим право муниципальной собственности на движимое имущество, является выписка из реестра муниципальной собственности.

При проверке по вопросу учета имущества следует проверить: как ведется реестр муниципальной собственности, в том числе реестр муниципальных унитарных предприятий, реестр хозяйственных обществ, реестр объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности.

При этом следует иметь в виду, что часть муниципального имущества передается унитарным предприятиями в хозяйственное ведение, в аренду, а часть – муниципальным бюджетным и казенным учреждениям в оперативное управление без оформления права хозяйственного ведения.

Муниципальные предприятия и учреждения, за которыми закрепляется определенное имущество, осуществляют в его отношении правомочия владения, пользования, распоряжения, но их действия по управлению вверенным имуществом ограничены усмотрением органов местного самоуправления, продолжающих осуществлять в отношении названного имущества правомочия собственника.

Согласно статье 295 ГК РФ муниципальные унитарные предприятия не вправе продавать принадлежащее им на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия соответствующих органов местного самоуправления. Остальным своим имуществом муниципальные предприятия распоряжаются, по общему правилу, самостоятельно. Согласно той же статье муниципальные образования в лице органов местного самоуправления имеют право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятий.

Сведения о муниципальном имуществе, закрепленном за муниципальными организациями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, так же, как и о казенном имуществе, заносятся в реестр муниципальной собственности.

Необходимо проверить:

– наличие правоустанавливающих документов на имущество (свидетельств о государственной регистрации прав хозяйственного ведения (для муниципальных предприятий, за исключением казенных), оперативного

управления (для муниципальных учреждений и казенных предприятий) согласно ст. 131 ГК РФ, а также договоров оперативного управления, хозяйственного ведения, актов приема-передачи к ним, приказов о передаче имущества;

– законность использования помещений, зданий сооружений;

– наличие заключенных с администрацией и зарегистрированных в **Управлении** Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Калужской области (Управление Росреестра по Калужской области) договоров аренды земельных участков (для муниципальных унитарных предприятий, за исключением казенных предприятий); свидетельств о праве постоянного бессрочного пользования (для муниципальных учреждений и муниципальных казенных предприятий);

– сравнить перечень объектов имущества, содержащихся в приложении к договорам хозяйственного ведения (оперативного управления) с данными бухгалтерского учета основных средств;

– наличие в договорах хозяйственного ведения, оперативного управления указания на срок их действия (ст.ст. 216, 294 ГК РФ).

При проверке установленного порядка передачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности, необходимо проверить:

– ведение реестра арендаторов собственности муниципального района;

– наличие оценки объектов аренды (в соответствии со ст.8 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ»);

– имеются ли данные о фактических поступлениях в местный бюджет доходов от арендной платы за нежилые помещения;

– осуществляется ли и какими средствами контроль полноты и своевременности перечисления арендаторами арендной платы в местный бюджет (при этом следует проверить наличие копий платежных поручений на перечисление арендной платы в местный бюджет);

– какие меры принимаются к неплательщикам арендной платы (расторжение договоров аренды, обращения в арбитражный суд и т.д.);

– имеют ли место факты заключения договоров аренды нежилых помещений, находящихся в хозяйственном ведении, минуя балансодержателей;

– состояние расчетов с балансодержателями;

– имеют ли факты передачи в субаренду имущества без согласия собственника;

– соблюдение установленного порядка передачи имущества в доверительное управление.

5. В ходе проверки МУП необходимо проверить:

– имелись ли факты сдачи помещений в аренду хозяйствующим субъектам без возмещения ими расходов по аренде;

– наличие решений собственника о согласовании сдачи в аренду муниципального имущества;

– факта сдачи имущества в аренду для целей деятельности учреждения (предприятия), при сдаче имущества в аренду для осуществления других видов деятельности необходимо выяснить вопрос о том, не влечет ли это за собой ухудшения основной деятельности и нарушения санитарно-гигиенических, противопожарных и других норм;

– наличие государственной регистрации договоров аренды в Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Калужской области (в случае заключения договора аренды на срок более года);

– администрирование арендной платы: соответствие расчетов взимаемой арендной платы. Наличие (отсутствие) задолженности по арендной плате, меры, предпринимаемые учреждением (предприятием) по урегулированию задолженности, в том числе, факты расторжения договоров аренды в судебном порядке (при наличии обстоятельств, указанных в пп.3 п. 1 ст. 619 ГК РФ – более двух раз подряд по истечении установленного договором срока не вносит арендную плату);

– имелись ли факты сдачи оборудования в аренду, а также факты продажи оборудования, мебели, инвентаря, средств оргтехники и других материальных ценностей, в том числе по сниженным ценам и без соответствующего разрешения собственника и без оформления этих операций по бухгалтерскому учету (для муниципальных учреждений).

6. Отражение в бухгалтерском учете муниципальных предприятий и учреждений операций с муниципальной собственностью

Необходимо проверить:

– наличие договоров о полной индивидуальной материальной ответственности с лицами, ответственными за хранение основных средств;

- правильность отнесения ценностей к основным средствам, порядок ведения инвентарных карточек, актов приема-передачи, перемещения, ликвидации основных средств;
- обеспечение правильного документального оформления поступления, перемещения, выбытия основных средств, а также контроль сохранности и правильности использования каждого объекта;
- правильность начисления и износа основных средств.

Имущество предприятий и учреждений учитывается на балансе по источникам формирования, установленным уставом:

1) переданное имущество на основании договора с органом по управлению муниципальным имуществом:

- как взнос в уставный капитал;
- на праве хозяйственного ведения;
- на праве оперативного управления.

7. Приватизация муниципального имущества

Приватизация муниципального имущества направлена на решение задач:

- обеспечения поэтапного сокращения числа малоэффективных муниципальных унитарных предприятий, повышения эффективности деятельности хозяйствующих субъектов;
- оптимизации структуры и повышения эффективности управления муниципальной собственностью;
- привлечения инвестиций в реальный сектор экономики и оздоровления экономики хозяйствующих субъектов;
- пополнения доходной части местного бюджета.

Приватизация муниципального имущества может рассматриваться в отношении:

- 1) имущественных комплексов муниципальных унитарных предприятий с учетом особенностей приватизации, изложенных в главе V Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»;
- 2) нежилых зданий, строений, сооружений, встроенно-пристроенных нежилых помещений, в т.ч. находящихся в аренде и в пользовании у юридических и физических лиц;

3) объектов незавершенного строительства;

4) движимое имущество, высвобождаемое из хозяйственного ведения муниципальных предприятий и оперативного управления муниципальных учреждений и невостребованное другими муниципальными организациями.

Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

Порядок и условия приватизации муниципального имущества (возмездного отчуждения имущества в собственность физических и юридических лиц) определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством (Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»).

В частности в статьях 18 и 20 этого закона определен порядок продажи государственного или муниципального имущества на аукционе и конкурсе. Необходимо обратить внимание, что согласно статьи 5 того же закона, покупателями муниципального имущества могут быть любые физические и юридические лица, за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений, а также юридических лиц, в уставном капитале которых доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований превышает 25 процентов.

При проверке законности и обоснованности произведенных продаж следует убедиться, в частности, в правильности организации и проведения конкурсов и аукционов по продаже муниципального имущества.

Согласно статье 8 закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ проведение оценки объектов является обязательным для объектов, принадлежащих полностью или частично Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям, в том числе при их приватизации, продаже или ином отчуждении.

Необходимо проверить соблюдение порядка оценки стоимости имущества в сделках, связанных с отчуждением муниципального имущества. При необходимости может быть осуществлена экспертиза составленного оценщиком заключения и отчета, на предмет обоснованности произведенной оценки, которая должна учитывать все существенные факторы (условия), определяющие цену сделки.

В ходе проверки выполнения продавцом имущества, функций контроля выполнения условий договоров купли-продажи, следует обратить внимание

на средства внутреннего контроля, применяемые для обеспечения исполнения условий заключенных договоров как в части оплаты покупателями выкупленного (приватизированного) имущества.

Необходимо проверить:

- законность и обоснованность произведенных продаж;
- выполнение функций по контролю выполнения условий договоров купли-продажи;
- порядок учета средств от продажи муниципального имущества в условиях казначейского метода исполнения местного бюджета.

8. Проверка полноты и своевременности начисления и перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и других обязательных платежей в доход бюджета.

В процессе проверки необходимо проверить своевременность перечисления отчислений от прибыли в местный бюджет, которая осуществляется муниципальными унитарными предприятиями, установлены ли сроки перечисления отчислений от прибыли в местный бюджет.

Следует обратить внимание, что в случае корректировки данных бухгалтерского учета и отчетности по итогам года, повлекшим изменения прибыли унитарных предприятий за отчетный период, суммы недоплаты в бюджет либо излишне внесенные в бюджет суммы прибыли предприятий соответственно уменьшают либо увеличивают сумму прибыли, подлежащей уплате в местный бюджет по итогам года. Расчет отчислений в бюджет от чистой прибыли производится нарастающим итогом с начала года. В случае уменьшения суммы платежей, причитающихся в бюджет за отчетный период, против, начисленной и внесенной в предыдущем периоде, образовавшаяся переплата подлежит возврату муниципальному предприятию.

В ходе проверки необходимо проверить порядок определения части прибыли муниципальных унитарных предприятий, отчисляемой в местный бюджет.

При этом необходимо учитывать, что часть прибыли предприятия (прибыли после уплаты налогов и других обязательных платежей), подлежащей отчислению в бюджет, определяется предприятиями самостоятельно по итогам финансово-хозяйственной деятельности очередного отчетного периода: квартала, полугодия, девяти месяцев и года. И согласовывается с муниципальным органом управления, к ведению которого отнесено соответствующее муниципальное предприятие, в установленные сроки.

9. Оформление результатов проверки

Оформление и утверждение результатов проверки осуществляется в порядке, установленном Регламентом контрольно-счетной комиссии МО «Тарусский район».