

ОСОБЕНОСТИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА ДЪРЖАВНИТЕ И ОБЩИНСКИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

*Гл. ас. д-р Милена Цветковска
Икономически университет – Варна*

FEATURES IN THE MANAGEMENT OF STATE AND MUNICIPAL ENTERPRISES

*Chief Assist. Prof. Milena Tsvetkovska, PhD
University of Economics – Varna*

Резюме: Предмет на настоящия доклад е изследване на особеностите в управлението на държавните и общинските предприятия. Изяснява се понятието за държавни и общински предприятия и се посочват спецификите на тяхното управление в сравнение с това на капиталовите търговски дружества. Правят се изводи за по-завишените изисквания към органите на посочените предприятия с оглед на техния публичен характер.

Ключови думи: управление, органи, предприятие, държава, община, търговец

Abstract: The subject of this report is a study of the peculiarities in the management of state and municipal enterprises. The concept of state and municipal enterprises is clarified and the specifics of their management compared to that of capital commercial companies are indicated. Conclusions are made about the higher requirements for the bodies of the mentioned enterprises in view of their public nature.

Key words: management, organs, enterprise, country, municipality

Doi: <https://doi.org/10.36997/LBCS2022.18>

Въведение

Държавата и общините нямат стопански функции и не могат да извършват търговска дейност, т.е. не могат да придобиват търговско качество. Поради тази причина се налага държавните и общинските предприятия, които осъществяват някаква икономическа дейност, да бъдат организирани под правно-организационната форма на юридически лица – търговци. За целта най-подходяща се явява формата на капиталово търговско дружество. Публичните предприятия се създа-

ват и управляват в интерес на гражданите и обществото с цел постигане на максимална стойност за обществото чрез ефективно разпределение на ресурсите. Като причините за създаването им са да се елиминират съществуващи пазарни дефекти; да се предоставят стоки или услуги от стратегическо значение или такива, свързани с националната сигурност или развитие; или да се управлява стратегическо за държавата имущество (Матеева 2020: 103).

Един от най-важните въпроси в правната уредба на търговеца е свързан с неговото управление.

Съгласно чл. 131 от Закона за лицата и семейството (ЗЛС) всяко юридическо лице придобива права и поема задължения чрез своите органи, действащи в съответствие със закона и учредителните документи. В тях са посочени съставът на органите на дружеството и техните компетенции, редът за свикване и приемане на решения от общото събрание и т. н.

Предмет на настоящия доклад е нормативната уредба относно органите на управление на държавните и общинските предприятия. Научният интерес към посочения въпрос е свързан с това, че като самостоятелни търговци тези предприятия се управляват по начин, сходен с този на капиталовите търговски дружества, като в същото време Законът за публичните предприятия (ЗПП) предвижда и някои специфики с оглед публичния им характер, което налага да се направи отграничение от общите принципи за управление на търговските дружества. Актуалността на изследването се обуславя от факта, че чрез своите органи за управление търговецът осигурява своята реализация в конкурентната пазарна среда, а оттам – и удовлетворяването на потребностите на инвеститорите в неговата дейност лица. Затова и въпросите относно начина на представляване на търговеца, решаването на конфликтите, които възникват във връзка с него, изпълнението на задълженията относно управлението и реализирането на отговорността при неизпълнението им са от първостепенно значение за успешното му участие в търговския оборот.

С приетия през 2019 г. Закон за публичните предприятия (обн. ДВ, бр. 79 от 08.10.2019 г.) законодателят се насочи към създаването на хармонизирана правна рамка, в която публичните предприятия да осъществяват своята дейност и при която правилата за корпоративно управление и оповестяване да са еднакви за всички. Със Закона се уреждат въвеждането на стандарти за доброто корпоративно упра-

вление на държавните и общинските предприятия, както и задълженията за оповестяване и прозрачност на дейността на органите им на управление.⁸⁸

На тази основа, използвайки нормативния и сравнителния методи, се правят изводи за спецификите в управлението на държавните и общинските предприятия с цел усъвършенстване на материята и постигането на по-ефективни резултати.

Изложение

1. Понятие за държавно и общинско предприятие

В законодателството липсва легално определение на понятието „публично предприятие“. То се извежда от текстовете на Търговския закон (ТЗ) и ЗПП.

Чл. 61 ТЗ предвижда, че държавното и общинското предприятие може да бъде еднолично дружество с ограничена отговорност (ЕООД) или еднолично акционерно дружество (ЕАД). Освен това държавните и общинските предприятия могат да образуват и други търговски дружества или обединения на търговски дружества.

ЗПП доразвива понятието за търговец – публично предприятие, като предвижда, че публични предприятия са търговските дружества с над 50 на сто държавно/общинско участие в капитала или в които държавата/общината имат доминиращо участие. За такива се считат и дъщерните дружества на тези предприятия, ако чрез тях държавата/общината контролира повече от 50 на сто от дяловете/акциите с право на глас. Като допълнение ЗПП предвижда, че съгласно чл. 62, ал. 3 ТЗ могат със закон да се образуват и други държавни предприятия, които не са търговски дружества, но са търговци.

Следва да се има предвид, че в отклонение от чл. 15 ТЗ, според който предприятието се схваща като обект на правото, съвкупност от права, задължения и фактически отношения, тук то се разглежда като субект на правото (Герджиков 2021: 433). Търговецът-публично предприятие е нов правен субект, юридическо лице, различно от субекта, който го създава.

⁸⁸ Георгиева, П. Какво е случва с управлението на публичните предприятия? (<https://ime.bg/bg/articles/kakvo-se-sluva-s-upravlението-na-publinitе-predpriyatия/#ixzz7kCVN7h6O>).

2. Управление на държавните и общинските предприятия

Правната уредба на управлението на държавните и общинските предприятия се съдържа в ТЗ, ЗПП, както и в Правилника за прилагане на закона за публичните предприятия (ППЗПП // ДВ, бр. 40, 05.05.2020г.).

Доколкото органвата структура на публичните предприятия съвпада с тази на ООД и АД, по отношение на общите правила се прилагат разпоредбите на ТЗ. Във връзка с особеностите на правния субект – учредител на тези дружества, специфичните правила относно органите за управление и техните правомощия се посочват в ЗПП и в ППЗПП.

Съгласно чл. 13 ЗПП Министерският съвет упражнява правата на държавата в публичните предприятия. Той може да делегира тези права на министрите съобразно отрасловата им компетентност и/или на Агенцията за публичните предприятия и контрол. Именно този орган, упражняващ правата на държавата, взема решенията от компетентността на общото събрание на съдружниците/акционерите в едноличните публични предприятия. В дружествата, в които държавата не е едноличен собственик на капитала, той упражнява правата на съдружник/акционер в публичните предприятия. В случай че публичното предприятие участва в друго дружество, правата му като съдружник/акционер или едноличен собственик се упражняват от лицето, което има право да го представлява, или от изрично упълномощено от него лице (чл. 15, ал. 1 и 2 ТЗ), като същите участват в събранията на съдружниците/акционерите, представляват в тях държавните дялове/акции и гласуват на базата на броя на притежаните от държавата дялове/акции. Органът, упражняващ правата на държавата, няма право да се намесва в управлението или в текущата оперативна дейност на публичното предприятие. Той е длъжен да спазва правата му по отношение на упражняването на всички права на собственост в съответните дъщерни дружества.

Органи на управление на публичните предприятия са едноличният собственик на капитала в ЕООД и ЕАД, съответно общото събрание на съдружниците/акционерите в публичните предприятия с държавно участие и управителят (управителите) и контролорът в дружествата с ограничена отговорност с държавно участие, и съветът

на директорите (при едностепенна система) или надзорният и управителният съвет (при двустепенна система) при акционерни дружества с държавно участие.

Едноличният собственик на капитала не може да има функциите на оперативен орган, т.е. при ЕООД той не може да бъде управител, а при АД – член на съвет на директорите, на надзорен или на управителен съвет.

Компетентността на едноличния собственик на капитала в голяма степен съвпада с тази на общото събрание в ООД и АД, като с оглед защитата на държавните интереси в някои отношения тя е разширена:

- взема решения за придобиване или разпореждане с дялове или акции – собственост на дружеството, в други дружества, както и за придобиване или разпореждане с дълготрайни финансови активи на дружеството в чужбина;

- дава разрешение за кредитиране на трети лица и за даване на обезпечения в полза на трети лица; за сключване на съдебна или извънсъдебна спогодба, с която се признават задължения или се опрощава дълг;

- дава разрешение за разпоредителни сделки с дълготрайни активи, за наем на недвижими имоти с балансова стойност, която надхвърля 5 на сто от общата балансова стойност на дълготрайните активи.

Разширена е компетентността и на общото събрание на съдружниците в публичните предприятия – ООД. ЗПП в чл. 25 посочва въпросите, по които то може да взема решения, освен тези, предоставени в ТЗ, като например решения за:

- одобряване на бизнес програмата;

- придобиване или разпореждане с дялове или акции – собственост на дружеството, в други дружества;

- сключване на съдебна или извънсъдебна спогодба, с която се признават задължения или се опрощава дълг;

- разпоредителни сделки с дълготрайни активи и сделки за отдаване под наем на недвижими имоти с балансова стойност, която надхвърля 5 на сто от общата балансова стойност на дълготрайните активи;

- учредяване на ипотека и залог на дълготрайни активи на дружеството;

- други въпроси, предоставени в негова компетентност от законодателството и от дружествения договор или учредителния акт.

За общото събрание в публичните предприятия – АД, ЗПП (чл. 26) посочва, че то взема решения за:

- одобряване на бизнес програмата;
- придобиване или разпореждане с дялове или акции – собственост на дружеството, в други дружества;
- други въпроси, предоставени в негова компетентност от законодателството и от устава или учредителния акт.

Относно оперативните органи на управление са предвидени редица правила относно лицата, които могат да участват в тях. Управител и контролор при ООД, както и член на съвет при АД могат да бъдат само физически лица. За АД се допуска ако уставът го предвижда член на орган на дружеството да е и юридическо лице.

Управител или член на колективен орган за управление и контрол на публично предприятие може да бъде български гражданин или гражданин на Европейския съюз, на държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария. Към управителите и членовете на колективните управителни органи се поставят редица изисквания, като например да имат завършено висше образование и най-малко 5 години професионален опит; да не са поставени под запрещение; да не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер; да не са обявени в несъстоятелност като едноличен търговец или неограничено отговорен съдружник в търговско дружество, обявено в несъстоятелност, ако са останали неудовлетворени кредитори и др. Предвидени са и ограничения, свързани с това, че членовете на управителните органи не могат от свое или от чуждо име да извършват търговски сделки; да са съдружници в събирателни, командитни дружества и в дружества с ограничена отговорност; да заемат длъжност в ръководни органи на други дружества и др.

По отношение на състава на съветите на директорите и на надзорните съвети ЗПП (чл. 22) предвижда, че той се състои от най-малко петима членове, като в него трябва да са включени независими членове, които да са не по-малко от една трета, но не повече от една втора от състава. Представителите на държавата в органите за управление не се считат за независими членове. Независимите членове не могат да бъдат:

- служители или съдружници/акционери в публичното предприятие;
- лица, които лично или чрез свързани лица имат търговски отношения с публичното предприятие;
- еднолични търговци, съдружници/акционери в търговско дружество, което има същия или сходен предмет на дейност като публичното дружество;
- свързани лица с друг член на управителен или контролен орган на публичното предприятие.

По отношение на състава на членовете на управителните съвети в АД с двустепенна структура е предвидено, че те се състоят от членове, които са независими от държавата/общината.

Членовете на органите за управление и контрол се избират и назначават след провеждане на конкурс въз основа на определени от органа, упражняващ правата на държавата, критерии за подбор.

След провеждане на конкурса с членовете на управителните органи се сключва договор за управление и контрол в съответствие с разпоредбите на ТЗ или специалния закон, с който е създадено предприятието. Договорите за управление и за контрол в публичните предприятия се сключват за срок от 3 до 5 години. В тях се определят правата и задълженията на страните, размерът на възнаграждението им, отговорността им при прекратяване на договора, основанията за прекратяването на договора, както и други условия, свързани с гаранцията за управление, която дават членовете на управителните органи, както и взаимоотношенията между страните в периода от прекратяване на договора до заличаване на името на освободения член на орган за управление или контрол в Търговския регистър.

Правомощията на оперативните органи на управление не са изрично посочени в закона, като е предвидено, че те решават всички въпроси, свързани с управлението на публичното предприятие, които не са предоставени в компетентност на общото събрание съгласно правомощията им, уредени в учредителния акт, дружествения договор или устава на публичното предприятие (чл.2 7 ЗПП).

Специални правила има за правомощията на съвета на директорите в публичните предприятия – акционерни дружества, според които някои от решенията му влизат в сила след одобрението от общото събрание на акционерите, като например за: разпоредителни сделки с дълготрайни активи, за учредяване на вещни права и отдаване под

наем на недвижими имоти, стойността на които надхвърля по-ниската стойност от 500 хил. лв., или 5 на сто от балансовата стойност на дълготрайните активи; получаване на заеми или кредити, предоставяне на заеми, предоставяне на гаранции и др. (Бъчварова, Владова-Иванова, Цветковска 2022: 65-72).

Заклучение

Политиката за участието на държавата в публичните предприятия има за цел да приведе националното ни законодателство в съответствие със стандартите, заложен в Насоките на ОИСР за корпоративно управление на държавните предприятия. Извършената с приетия през 2019 г. ЗПП реформа има за цел да отговори на предизвикателствата, свързани с функционирането и управлението на публичните предприятия, които работят в конкурентна и все по-променяща се среда, което поставя изискването за ясна и открита политика на собственост. Основното предизвикателство при изготвяне на политиката за участие на държавата в публичните предприятия е осигуряването на тяхното добро корпоративно управление с оглед повишаване ефективността на дейността им, а от тук и постигане на възможно най-добър икономически и обществен резултат. Държавата като едноличен собственик на капитала в тях възлага на Министерския съвет стопанисването на държавното имущество, а той от своя страна може да делегира своите правомощия на отделни министри. В резултат на това се постига децентрализация в ръководенето на държавните публични предприятия. Правата на държавата в публичните предприятия (съгласно чл. 11 от ППЗПП (се упражняват професионално и предвидимо при съобразяване с общоприетите принципи за корпоративно управление и при стриктно разделяне на функциите на собственик от другите функции, изпълнявани от държавата при формирането на политики и създаването на регулации. Законът за публичните предприятия и Правилникът за неговото прилагане създават правната рамка за подобряването на корпоративното управление, като в максимална степен се цели ролята на собственик на държавата да е ясно отделена от другите ѝ функции⁸⁹.

⁸⁹ Политика за участието на държавата в публичните предприятия (<https://www.appk.government.bg/upload/5421/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0+2022.pdf>).

Използвана литература:

1. Бъчварова, М., Владова-Иванова. В., Цветковска. М. (2022). Търговско право. Варна: Наука и икономика.

(Bachvarova, M., Vladova-Ivanova. V., Tsvetkovska. M. (2022). Targovsko pravo. Varna: Nauka i ikonomika)

2. Георгиева, П. Какво се случва с управлението на публичните предприятия? (<https://ime.bg/bg/articles/kakvo-se-sluva-s-upravlението-na-publinite-predpriyatiya/#ixzz7kCVN7h6O>, 10.10.2022).

(Georgieva, P. Kakvo se sluchva s upravlenieto na publichните predpriyatiya? (<https://ime.bg/bg/articles/kakvo-se-sluva-s-upravlението-na-publinite-predpriyatiya/#ixzz7kCVN7h6O2>, 10.10.2022)

3. Герджиков. О. (2021). Учебник по търговско право. Част първа. Търговци. София: Труд и право.

(Gerdzhikov. O. (2021). Sofiya: Trud i pravo)

4. Матеева. Ж. (2020). The New Legal Framework for Public Enterprises. // Известия на съюза на учените – Варна, серия Икономически науки, т. 9, №2, с.103.

(Mateeva. Zh. (2020). The New Legal Framework for Public Enterprises. // Izvestiya na sayuza na uchenite – Varna, seriya Ikonomicheski nauki, t. 9, №2, s.103)

5. Политика за участието на държавата в публичните предприятия (<https://www.appk.government.bg/upload/5421/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0+2022.pdf>, 25.09.2022).

(Politika za uchastieto na darzhavata v publichните predpriyatiya <https://www.appk.government.bg/upload/5421/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0+2022.pdf>, 25.09.2022).

За контакти:

Гл.ас. д-р Милена Цветковска
Икономически университет – Варна
E-mail: tsvetkovska@ue-varna.bg