КОНТРОЛ ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА ИМОТИ ПУБЛИЧНА ДЪРЖАВНА СОБСТВЕНОСТ

Ивелина Петкова

PROPERTY MANAGEMENT CONTROL PUBLIC STATE PROPERTY

Ivelina Petkova

Abstract: *The management and control of publicly owned public property requires the introduction of flexible and effective monitoring and reporting mechanisms. The processes related to the management of public state property are always debatable and, at the same time, subject to review by various control bodies. The purpose of this development is to look at the mechanisms for managing publicly owned public property by identifying the risks involved in the control and use of real estate. The introduction of effective control activities in the management of public state property implies the improvement of the process of managing and protecting the properties)*

Key words: control; management; public state property.

Увод

Имотите публична държавна собственост са били обект на особен интерес и в редица случаи са провокирали активна позиция от страна на обществото по отношение на мерките свързани с тяхното управление, разпореждане и контрол. Целта на настоящата статия е да разгледа и анализира механизмите за управление и контрол на имотите публична държавна собственост. Основните задачи, които си поставя автора е да се открият контролните механизми при актуване на имотите публична държавна собственост, регламентацията при удостоверяването и възникването на право на собственост върху имот от държавата, контрола във връзка с управлението и разпореждането с имоти публична държавна собственост.

1. Характерни особености при дефиниране на публичната държавна собственост

В годините нормативната уредба свързана с управлението и разпореждането на имоти публична държавна собственост няма чести промени, които от своя страна не водят до рискове за управляваните имоти. Измененията са провокирани най-често от промени в средата, европейски регулации и вътрешната нормативна уредба. Материята отнасяща се до управлението и контрола на имоти публична държавна собственост е регламентирано обстойно в Закона за държавната собственост, Правилника за прилагане на закона за държавната собственост, Закона за общинската собственост, Закона за устройство на територията и др.

Още в Конституцията в чл. 17, ал.2 е регламентиран вида и характера на собствеността, като публична и частна. В чл.17 ал. 4 от Конституцията е записано, че режимът на обектите държавна и общинска собственост се определя със закон. Детайлната регламентация на публичната държавна собственост е описана в Закона за държавната собственост и Правилник за прилагане на закона за държавната собственост. В чл.2 ал.2 от Закона за публичната държавна собственост са уточнени обектите и имоти публична държавна собственост. Това са:

- подземните богатства, крайбрежната плажна ивица, републиканските пътища, както и водите, горите и парковете с национално значение, природните и археологическите резервати, определени със закон, са изключителна държавна собственост обектите и имотите, определени със закон или с акт на Министерския съвет за публична държавна собственост;
- движимите вещи, определени със закон или с акт на Министерския съвет за публична държавна собственост;
- имотите, предоставени на ведомствата за изпълнение на функциите им;
- имотите от национално значение, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности от национално значение чрез общо ползване, определени от Министерския съвет;
- урегулираните поземлени имоти, отредени за граничните контролно-пропускателни пунктове, и сградите, построени върху тях.

При определяне на вида и на характера на

имота съществено значение има неговото предназначение. Според автори (Йовкова, 2014, с. 13) „поземленият имот е физически обект, който има определено предназначение и може да представлява самостоятелен обект на недвижима собственост. Недвижимият имот може да бъде:

а) само поземлен участък (имот);

б) поземлен участък с намиращите се под земната му повърхност подземни богатства и присъединени от човека обекти, например мини;

в) поземлен участък с намиращи се над повърхността му, но трайно свързани с нея, присъединени от човека и природни обекти (сгради, насаждения – природни и в резултат от човешка дейност);

г) поземлен участък с намиращите се под и над земната му повърхност природни и присъединени от човека обекти.“

По отношение на реда и начина на възникване на държавната собственост, следва да се отбележи, че това на практика е възможно и чрез действия на държавата с принудително отчуждаване на частна собственост. В случая следва да има влязъл в сила подробен устройствен план, който се явява основанието за отчуждаването . Причините за тези действия се пораждат от необходимостта и потребностите на държавата, например при изграждане на инфраструктурни обекти, като пътища, съоръжения и други. Тук също важен и съществен момент съгласно изискванията на чл. 7, ал.1 от ЗДС имотите и вещите, публична държавна собственост, не могат да бъдат обект на продажба и съответно “не могат да бъдат обект на разпореждане и да се придобиват по давност”. Тази специфика обуславя от една страна да се злоупотребява и съответно да се извършват незаконосъобразни действия свързани с разпореждане и владение на имотите. Имотите, съответно и вещите – държавна собственост, се управляват в съответствие с предназначението, както и съобразно нуждите, за които се предоставят, с грижата на добър стопанин (чл.14, ал.2 от ЗДС). По отношение на управлението върху обекти, имоти и вещи – държавна собственост, това включва правото на организациите и юридическите лица на бюджетна издръжка да ги владеят, ползват и поддържат от името на държавата, съответно за своя сметка и на своя отговорност. Върху предоставените имоти организациите и общините имат право на ползване и владение от свое име, за своя сметка и на своя отговорност.

2. Регламентация на реда и формите на контрол при удостоверяването и възникването на право на собственост върху имот от държавата

Реда и начина за удостоверяване и възникването на правото на собственост върху имот от държавата се осъществява с акт за държавна собственост. По своя характер акта за държавна собственост има определена форма и ред в който се издава, които са предвидени в Закона за държавната собственост. В зависимост от вида на държавната собственост в компетенциите на Министърът на регионалното развитие и благоустройството е да утвърждава отделни образци на актове за държавна собственост за имотите, като изключителна, публична и частна държавна собственост. Съществуват и някой специфики при изготвянето на отделните видове образци на актове за държавна собственост. Тези специфични законови процедури имащи за цел да бъдат и превантивни контроли са регламентирани последователно в чл. 69, чл.70, чл.71 от Закона за държавната собственост. Въвеждането им като изисквания имат основна цел гарантиране на коректността и законосъобразността на издадените актове.

Актовете за обекти и имоти – изключителна държавна собственост, се съставят в два екземпляра от звено "Държавна собственост" на Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Важен момент представлява изискването същите да се подписват от съставителя и да се утвърждават отново от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Целта на тази процедура е гарантиране в пълна степен достоверността на вписаните данни и обстоятелства в тях. При актовете за изключителна държавна собственост с оглед извършване на необходимите разпоредителни процедури, съхраняване на информацията и контрол на действията първият екземпляр се съхранява в звено "Държавна собственост", а вторият се изпраща на областния управител по местонахождение на имота. Препис от акта се изпраща на Агенцията по геодезия, картография и кадастър.

Малко по различен ред съществува при изготвяне актовете за публична и частна държавна собственост. Практиката при тях е да се съставят в два екземпляра от звено "Държавна собственост" при съответният областен управител. В случая отново се подписват от съставителя, но се утвърждават от областния управител. Важен

момент с цел гарантиране на законосъобразността на действията на съставителя е изискването двата екземпляра да се представят в службата по вписванията в 14-дневен срок от утвърждаването. Целта на вписването в случая също се явява коригираща контролна процедура, която гарантира съответствието и законосъобразността на актовете. След вписването първият екземпляр се съхранява в звено "Държавна собственост". Особеното в случая, че едва на последният етап след вписването преписи от съответния акт се предоставят на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и на лицата, които ползват имота.

С цел гарантиране и опазване на класифицирана информация имаща характер на държавна тайна и отнасяща се до сигурността и отбраната на страната, актовете на такъв вид имот се съставят в два екземпляра от звено "Държавна собственост" на съответното министерство или ведомство, което управлява имота. Както и при актовете за изключителна държавна собственост те се подписват от съставителя, но се утвърждават от министъра или от ръководителя на ведомството. Тук редът за тези актове е по специален, тъй като се създават отделни регистри. Съответно първият екземпляр се съхранява в министерство или организацията, която го изготвя, вторият екземпляр се изпраща на Министерството на регионалното развитие и благоустройството. За информация съответно се дава препис и се изпраща на съответния областен управител.

Актовете за държавна собственост на имоти, свързани с класифицирана информация, представляваща държавна тайна, или отнасящи се до сигурността и отбраната на страната, се съхраняват в специални регистри. По отношение на актовете за държавна собственост на имоти - извън страната, съставител се явява Министерство на финансите, като се изработват в три екземпляра по образец. Съответно образецът е утвърден от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Актовете се подписват от съставителя и се утвърждават от министъра на финансите. Реда за съхранение е следният: първият екземпляр се съхранява в Министерството на финансите, вторият – в Министерството на регионалното развитие и благоустройството, третият – в Министерството на външните работи. Препис от акта се изпраща на ползвателя на имота. Важен и съществен момент е че, към трита вида актове за държавна собственост се прилагат документите, установяващи правото на собственост на държавата.

3. Контрол във връзка с управлението и разпореждането с имоти държавна собственост

Правомощията свързани с разпореждането и контрола на имоти държавна собственост се осъществява под методическото ръководство на министъра на регионалното развитие и благоустройството. В Правилника за прилагане на закона за държавната собственост детайлно е разгледан реда и начина за осъществяване на контрол във връзка с разпореждането на имоти държавна собственост. През последните години се наблюдава тенденцията в търговските дружества в които участие има съответно държавата да увеличават или променят размера на капитала чрез т.нар апортна вноска. Имот публична държавна собственост се приема, като непарична вноска в капитала на търговски дружества с държавно участие. Това се извършва с акт на Министерския съвет. В глава втора от Правилника за прилагане на закона за държавната собственост е разгледан процеса по предоставяне, управление и контрол на имотите публична държавна собственост.

Имотите публична държавна собственост се предоставят в повечето случаи на ведомства за изпълнение на техните функции. Това се извършва с решение на Министерския съвет. Има си редица специфики по отношение на този процес. Предоставянето на имоти – публична държавна собственост, за управление на общини за изпълнение на техните функции, както и за трайно задоволяване на обществени потребности от местно значение, на първо място се извършва след като е взето решение от общински съвет. В тази връзка се изготвя и мотивирано предложение на областния управител. Тези документи се представят и с решение на Министерския съвет, като се обективизира възможността за предоставяне на даден имот. Процедурата, която се следва след това изисква въз основа на решението на Министерския съвет областният управител да сключи договор, в който се уреждат правата и задълженията на двете страни.

При имотите частна държавна собственост, които се частна държавна собственост, които се предоставят за управление на ведомства и об-

щини за изпълнение на техните функции това се извършва със заповед на областния управител. Въз основа на заповедта областният управител сключва договор, в който се уреждат правата и задълженията на двете страни. И в двете процедури съществен момент имащ отношение към контрола има областният управител. На практика преди сключването на договор, областният управител следва да провери дали са налице предпоставките за управление и разпореждане с недвижимите имоти.

В известна степен с контролни функции е Комисията за разпределяне и използване на административни сгради – държавна собственост. Нейната дейност е ориентирана към подпомагане на Министерски съвет при предоставянето и управлението на имоти публична държавна собственост. В нейният състав се включват представители от Министерски съвет, министерствата и областната управа на София. Председател на комисията е министърът на регионалното развитие и благоустройството или упълномощено от него длъжностно лице. Исканията за предоставяне на имоти - публична държавна собственост, на ведомства се подават до председателя на комисията. Съответно искането е необходимо да бъда достатъчно добре мотивирано. Действията на комисията са свързани с разглеждане на исканията, които в едномесечен срок от получаването им се произнася. В случай че има свободни подходящи имоти, комисията насрочва открито заседание, на което се поканват да присъстват упълномощени представители на заинтересуваните ведомства и областния управител по местонахождение на имота. Контролните функции на комисията са свързани с широки правомощия. Комисията може да възлага допълнителни проверки и да изисква допълнително данни от заинтересуваните ведомства. При наличие на подходящи имоти председателят на комисията внася предложение до Министерския съвет за предоставяне на имота. В случай, че комисията прецени, че искането е неоснователно, нецелесъобразно или няма свободни подходящи имоти, решението и заедно с мотивите за отказа се изпраща на заинтересуваното ведомство в 7-дневен срок от приемането му.

Интересен момент представлява и отдаването на имоти публична държавна собственост под наем. Водещият момент в случая, е не само приложимата нормативна уредба свързана със Закона за държавната собственост и Правилника за прилагане на закона за държавната собственост, но и Закона за финансово, управление и контрол в публичният сектор. „Отдаването под наем в публичните организации следва да е регламентирано конкретно с вътрешен акт на съответната организация. Това в общият случай са вътрешни правила за управление и разпореждане с имуществото в организацията. Тези вътрешни правила е необходимо да описват и регламентират целия процес – от момента на инициране на необходимостта от отдаване под наем, до момента на осъществяване на контрол по приходите от наеми и предаване на ползването на недвижимия имот. С правилата се определят основните стъпки, отговорните структурни звена и действия, които ще се предприемат в зависимост от конкретното действие и вид имот.“ (Лечева, 2019, с. 104). В случая важен и съществен момент има вида и характера на процедурите за предварителен контрол, които гарантират в голяма степен законосъобразността на взетите решения по отношение отдаването на имотите публична държавна собственост. (Лечева, 2019)

4. Проблеми свързани с управлението и контрола на имоти публична държавна собственост.

Имотите публична държавна собственост на значителна част от ведомствата в страната, които нямат достатъчно финансиране за да развиват дейности, често са в тежко състояние. На територията на имотите се намират масивни сгради, паянтови сгради или други съоръжения, които са на практика ненужни към настоящия момент на съответното ведомство. В повечето случаи не се предприемат действия за деактуване на ненужните имоти. От друга страна притежанието на определен сграден фонд независимо от неговият вид предполага извършване на разходи, които са свързани със заплащане на данък сгради, такса смет. В случая „базисната данъчна стойност се определя в зависимост от съответни характеристики на недвижимата собственост, като е пряко свързана с четирите страни на архитектурата и преди всичко с ключовата носеща функция. На нейна основа решаващи фактори в данъчната оценка са вида на строителната конструкция и предназначението и характера на обекта на недвижима собственост т.е. дали е жилищна или нежилищна сграда, респ. дали е апартамент или къща“. (Митев, 2018, с. 8)

Начисляването на този вид налози не зависи

от състоянието в което се намират сградите и дали съответно те се използват, а от начина по който са описани в кадастралните карти, от съответната оценка на имота (Ранчев, 2019). Притежаването на подобен вид имот, на практика без ефективно използване води след себе си висок обем разходи, които затрудняват съответното ведомство или организация.

Друг очертаващ се проблем при имотите публична държавна собственост в известна степен е по-тежкият процедурен ред по-който следва една организация да извърши реконструкция, ремонт на сграда. Това изисква наличие на необходим готов финансов ресурс и невъзможност за използване на кредит срещу ипотекиране на имота. Това допълнително демотивира организациите да осъществяват реконструкции и модернизации. Тенденцията, която се очертава в страната към поетапно създаване и функциониране на т.нар интелигентни сгради, на практика ще направи тези имоти неконкурентоспособни при предлагане под наем. Това ще даде“ възможност за контрол на основните системи в сградата, чието функциониране има директно отражение върху безопасността, ефикасността и комфорта на обитателите.“ (Стефанов, 2017, с. 93)

На следващо място независимо от състоянието на имотите в чл. 12а от Правилника за прилагане на закона за държавната собственост е вменено задължението застроените имоти – публична държавна собственост да бъдат застраховани задължително срещу природни бедствия и земетресения.От една страна по този начин се гарантира общественият интерес, тъй като тези имоти са предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности, но от друга страна това се очертава, като проблем свързан с допълнителни разходи за организациите.

Тъй като имотите публична държавна собственост в повечето случаи поради липсата на финансов ресурс, местоположение, функционалност са в недобро състояние ги лишава съответно от възможността да бъдат предоставяни под наем.

Заключение

Управлението, разпореждането и контрола на имоти публична държавна собственост е сериозно предизвикателство в публичния сектор. Липсата на достатъчно финансови ресурси за стопанисването на имотите публична държавна собственост изисква обстоен анализ и предприемане на мерки ориентирани към изграждане на цялостна стратегия за ефективно и ефикасно управление на имотите публична държавна собственост.

Литература

Йовкова, Й. (2017) „Икономически аспекти на недвижимата собственост и на недвижимите имоти“, *Недвижими имоти & Бизнес, том I (1)*, стр. 9-14.

(Yovkova, Y. (2017) „Ikonomicheski aspekti na nedvizhimata sobstvenost i na nedvizhimite imoti“, *Nedvizhimi imoti & Biznes, tom I (1)*, str. 9-14)

Лечева, И. (2019) „Предварителният контрол като инструмент на мениджмънта“, *Недвижими имоти & Бизнес, том III (2),* стр. 100-107.

(Lecheva, I. (2019) „Predvaritelniyat kontrol kato instrument na menidzhmanta“, *Nedvizhimi imoti & Biznes, tom III (2),* str. 100-107)

Лечева, И. (2019) *Методологични аспекти на предварителния контрол за законосъобразност в публичния сектор*. София: ИК – УНСС.

(Lecheva, I. (2019) *Metodologichni aspekti na predvaritelnia kontrol za zakonosaobraznost v publichnia sektor*. Sofia: IK – UNSS)

Митев, П. (2018) “Аналитичен подход в определянето на данъчната оценка на сгради през призмата на характеристичната теория на Ланкастър“, *Недвижими имоти & Бизнес, том II (1),* стр. 6-13.

(Mitev, P. (2018) “Analitichen podhod v opredelyaneto na danachnata otsenka na sgradi prez prizmata na harakteristichnata teoria na Lankastar“, *Nedvizhimi imoti & Biznes, tom II (1),* str. 6-13)

Ранчев, Г. (2018) „Особености на данъчния контрол по ДДС при отдаване под наем на недвижими имоти на основа на практиката на СЕС“, *Икономиката на България и ЕС в глобалния свят.* София: ИК – УНСС, с.275-285.

(Ranchev, G. (2018) „Osobenosti na danachnia kontrol po DDS pri otdavane pod naem na nedvizhimi imoti na osnova na praktikata na SES“, *Ikonomikata na Bulgaria i ES v globalnia svyat.* Sofia: IK – UNSS, s. 275-285)

Ранчев, Г. (2019) *Данъчно облагане и контрол по ДДС при сделки с недвижими имоти*. София: Издателски комплекс – УНСС

(Ranchev, G. (2019) *Danachno oblagane i kontrol po DDS pri sdelki s nedvizhimi imoti*. Sofia: Izdatelski kompleks – UNSS)

Стефанов, Д. (2017) „Интелигентните сгради и системите за сградна автоматизация“, *Недви-*

жими имоти & Бизнес, том I (2) , с. 93-97.

(Stefanov, D. (2017) „Inteligentnite sgradi i sistemite za sgradna avtomatizatsia, *Nedvizhimi imoti & Biznes, tom I (2)* , s. 93-97)

Закон за държавната собственост, обн. ДВ бр. 30/2006 г., посл. изм. ДВ. бр. 34/2020г.

(Zakon za durjhavnata sobstvenost, obn. DV br. 30/2006 г., posl. izm. DV br. 34/ 2020 g.)

Правилник за прилагане на закона за държавната собственост, Обн. ДВ. бр.78/2006, изм. и доп. ДВ. бр.102/2019г.

(Pravilnik za prilagane na zakona za darzhavnata sobstvenost, Obn. DV. br.78/2006, izm. i dop. DV. br.102/2019g.)

Закон за общинската собственост, обн. ДВ бр. 30/2006 г., посл. изм. ДВ. бр. 94 /2019 г.

(Zakon za obshtinskata sobstvenost, obn. DV br. 30/2006 г., posl. izm. DV br. 94/2019 g.)

Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, обн. ДВ бр. 21/2006 г., посл. изм. ДВ бр. 13/2019 г.

(Zakon za finansovoto upravlenie I kontrol, obn. DV br. 21/2006 г., posl. izm. DV br. 13/2019 g.)

Assos. Prof. Ivelina Petkova PhD

University of National and World Economy, Department of Financial Control

1700 Sofia, Student Town, UNWE, cab. 1063A

E-mail: ivapetkov@abv.bg