Образецът на резюме на цялостна предварителна оценка на въздействието влиза в сила от 01 януари 2021 г.

РЕЗЮМЕ НА ЦЯЛОСТНА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО	
Институция: Министерство на правосъдието	**Нормативен акт:** Проект на Закон за несъстоятелност на физическите лица
Период на извършване на оценката: Август – Септември 2024 г.	◉ Национално ○ Европейско ○ Национално и европейско ○ Международно *От какво ниво възниква необходимостта от предприемане на действието?*
Лице за контакт: Светла Стойкова – държавен експерт в дирекция „Съвет по законодателство“	**Телефон:** 02/ 9237 522

1. Проблеми, цели и варианти на действие

1.1. Проблем/проблеми за решаване:

Проблем 1 „Липса на национална рамка от мерки за действие при неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица.“

Свръхзадлъжнялостта на потребителите е въпрос, който за ЕС поражда сериозни икономически и социални тревоги, защото често е невъзможно да се направи ясно разграничение между дълговете, натрупани от предприемача в хода на търговската, стопанската или професионалната му дейност, и дълговете, натрупани извън тези дейности. Поради тези причини се препоръчва на държавите членки да започнат да прилагат европейските норми относно превантивното преструктуриране, несъстоятелност, опрощаване на задължения и други и спрямо потребителите – физически лица.

Директива (ЕС) 2019/1023 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година за рамките за превантивно преструктуриране, за опрощаването на задължения и забраната за осъществяване на дейност, за мерките за повишаване на ефективността на производствата по преструктуриране, несъстоятелност и опрощаване на задължения и за изменение на Директива (ЕС) 2017/1132 (Директива за преструктурирането и несъстоятелността) не предвижда приложимост на своите обвързващи правила спрямо длъжниците – физически лица. Въпреки това тя изрично урежда възможността държавите членки да разширят прилагането на производствата, които водят до опрощаване на задължения, натрупани от изпаднали в несъстоятелност предприемачи, така че те да обхванат и изпаднали в несъстоятелност физически лица, които не са предприемачи.

Действащото законодателство не допуска физически лица, които са в неплатежоспособност, да бъдат обявени в несъстоятелност. Неплатежоспособните длъжници са подложени на сериозни ограничения, стрес и притеснения от финансовите затруднения и очакванията на кредиторите. Особено уязвими са добросъвестните длъжници, които са изпаднали в положение на неплатежоспособност поради настъпване на неблагоприятни събития извън техните предвиждания и контрол – временна или трайна загуба на работоспособност, здравословни проблеми, раздяла в семейството, загуба на работа или имущество и други.

Липсва и институт, който да гарантира възможност на кредиторите в случай на изпаднали във финансови затруднения физически лица да получат удовлетворяване в оптимална степен, при едновременно запазване на благоприятна среда за възстановяване на участието на длъжниците в стопанския живот, а чрез това – възможност за икономическо развитие и охрана на обществения интерес.

По данни на Евростат през 2020 г. делът на хората в риск от бедност и социално изключване в България е над 1/3, което ни нарежда на второ място в ЕС-27 след Румъния с 35,8%. Средното ниво на този показател за ЕС-27 е 21,9%. Ключови фактори за изпадане в неплатежоспособност на физическите лица са ниските доходи, липсата на каквито и да било финансови буфери и слабата финансова грамотност на хората. Адекватното решаване на проблема „дългов капан“ ще освободи много българи от бремето на доживотната задлъжнялост и ще намали дела на хората в риск от бедност и социално изключване.

В България все още равнищата на необслужваните кредити през юни 2018 г. (9,2%) са значително над средните за ЕС, а напредъкът в преструктурирането е изключително бавен. За сравнение през 2017 г. необслужваните кредити са 800 милиона, а тези на физически лица – 600 милиона т.е. 2/3 от тях. Към края на месец юни 2017 г. записани в Централния кредитен регистър на БНБ са 2,33 милиона кредитополучатели, от тях 2,217 милиона са български граждани. Към края на 2018 г. кредитополучателите са 2,475 милиона, от тях 2,26 милиона са физически лица, 102 000 са чужди граждани, а 8000 са физически лица със свободни професии. Сред числата не попадат задълженията на граждани за битови сметки и някои други дългове.

У нас производствата по събиране на вземания се превръщат в дългогодишна и безрезултатна дейност, която генерира значителни разходи както за едната, така и за другата страна, вкарвайки ги в задънена улица. Често процесът по изпълнение срещу неплатежоспособния длъжник преминава през тежки, скъпоструващи за него и за кредитора фази като уговаряне на способи за доброволно изпълнение, заповедно производство или исково производство, изпълнително производство, включително цедиране на вземания, без да се постигне съществен резултат. Това натоварва неимоверно и правоприлагащите органи. Показател за това е делът на заповедните производства в общата практика на районните съдилища. В дялово сечение за 2021 г. те представляват 47% от делата на съда (187 689 броя). В не малка степен тези производства и тяхната правна уредба са неясни както за длъжниците, така и за кредиторите, включително за тези, разполагащи в широк набор от ресурси и компетентен човешки капитал. Непоследователни понякога са и разбиранията относно нейното прилагане на съдебните органи. За това свидетелстват големият брой тълкувателни решения на Върховния касационен съд и противоречивата съдебна практика в областта.

Тези обстоятелства се отразяват негативно върху обществото като цяло, акумулирайки множество социални и икономически проблеми. В институционален аспект липсата на последователност и унифицираност на правната уредба затруднява изключително много правоприлагането както от гледна точка на адресатите на регулирането, така и от тази на

компетентните органи, натоварени с различни функции в процесите по доброволно и принудително събиране на вземания и несъстоятелността.

Липсата на установена рамка за несъстоятелност на физическите лица у нас, която по нарочен начин да осигурява стъпки за намаляване на отрицателните последици от неплатежоспособността на гражданите и която да насърчава спасяването на икономически жизнеспособните длъжници, е фактор, който поражда сериозни икономически и социални тревоги. Дефицитът на национални мерки, които да отразяват един от най-справедливите и съвременни европейски институти, какъвто е този на несъстоятелността на лицата, било то търговци, предприемачи или физически лица (потребители според Директивата), изпаднали в неплатежоспособност, създава среда на значителна правна и икономическа несигурност за лицата.

1.2. Цели:

Основната, обща цел е постигане на по-сигурна икономическа и правна среда, в която живеят и оперират българските граждани и пребиваващите у нас граждани на ЕС, чрез гарантирането на закрила и предоставянето на възможност на физически лица, изпаднали във финансови затруднения или неплатежоспособност, да участват отново в гражданския оборот, създаване на възможност за справедливо удовлетворяване на кредиторите и защита на обществения интерес. Постига се чрез осигуряване на национално ниво на мерки, стандарти и тенденции, възприети в ЕС по отношение на предоставянето на гражданите на надеждни средства за превенция на несъстоятелността, оптимално удовлетворяване на кредиторите и освобождаване на добросъвестните длъжници от задължения за заплащане на определени вземания.

Конкретните цели на национално ниво са:

Цел 1 „Предприемане на ефективни мерки за защита на физическите лица - добросъвестни длъжници, изпаднали в неплатежоспособност и възможност за освобождаване от задължение за заплащане на неудовлетворените вземания с изтичане на определен срок.“

Постигането на тази цел може да бъде реализирано чрез създаване на правна уредба, която да урежда производство по несъстоятелност на физическите лица, които са неплатежоспособни добросъвестни длъжници и желаят задълженията им към всички кредитори да бъдат удовлетворени в едно общо съдебно производство.

Цел 2 „Справедливо, ефективно и бързо удовлетворяване на кредиторите на неплатежоспособния длъжник във възможно най-голяма степен, в рамките на едно общо производство.“

Производството следва да бъде подчинено на принципа на справедливо удовлетворяване на кредиторите. В производството по несъстоятелност ще имат право да участват всички кредитори на длъжника, които имат неудовлетворени вземания.

1.3. Варианти за действие:

1.3.1. По проблем 1: „Липса на национална рамка от мерки за действие при неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица.“

Вариант „Без действие“:

Вариант „Без действие“ е основен и служи за отправна точка при сравняването на вариантите и при избора на препоръчителния вариант. При този вариант не се предвиждат

действия, свързани с изменение на действащата нормативна уредба. Този вариант предполага запазване на съществуващата нормативна уредба и ненамеса в обществените отношения, които попадат в кръга на оценяваната политика.

Вариант 1 „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“:

Новият нормативен акт следва значително да допринася за ефективно реализиране на правата на българските граждани и укрепване на правната и икономическа сигурност при изпадането в неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица. Той следва да предлага повече възможни решения при добросъвестност на участниците в гражданския оборот и изпълнението на задълженията на физическите лица.

Като съществена новост за българския граждански оборот, освен опрощаването на вземанията, новият законодателен акт по същество следва да осигури самостоятелни механизми за реализиране на производство по несъстоятелност на физическите лица, включващо и варианти за институционализирано планиране на погасяването на вземанията. Структурираният по този начин подход ще придаде сигурност и предвидимост на процеса, които често не могат да бъдат постигнати в рамките на предоговарянето за разсрочване и отсрочване на задълженията с отделните кредитори според сега действащото законодателство, включително в съдебна фаза.

Въвеждането на института на плана за погасяване като първи възможен метод за уреждане на отношенията с кредиторите следва да гарантира, че се предприемат разумни действия по доброволно уреждане на изпълнението. При изготвянето на план може да се предвиди отсрочване или разсрочване на изискуемите вземания на кредитора, включително и на предстоящите, частично или цялостно опрощаване на задълженията и извършването на други подходящи действия, насочени към удовлетворяване на кредиторите, както и извършването на допълнителни действия и сделки с имуществото на длъжника с оглед погасяване на дълга, под вещия контрол на специализирано лице. Отделно от укрепване на правната сигурност, това ще има и своя положителен икономически ефект – ще редуцира риска от необслужване на задълженията.

За нуждите на производството следва да бъде прието и участието на лице, което да подпомага длъжника и да упражнява контрол върху делата му, да уточнява кредиторите и проверява техните вземания, да уточнява имуществото на длъжника и извършва опис, да събира паричните вземания на длъжника и внася полученото в специална сметка, да предлага план за погасяване на задълженията, осребрява имуществото от масата на несъстоятелността и извършва други действия, необходими в за процеса

Новият закон следва да включва изцяло нови, собствени легални дефиниции и правни конструкции. Място в несъстоятелността на физическите лица не могат да намерят механизмите за ранно предупреждение, така както са уредени при търговската несъстоятелност, принципът за втория шанс на предприемача, начинът на водене на регистър за несъстоятелните търговци – с оглед съблюдаване правата на гражданите по Общия регламент относно защитата на данните.

Целите и принципите на закона трябва да бъдат ясно и недвусмислено дефинирани, като: осигуряване на едно общо производство, което да бъде бързо и икономично; възможно най-справедливото удовлетворяване на кредиторите на неплатежоспособния длъжник; възможност за освобождаване на добросъвестния неплатежоспособен длъжник от заплащане на неудовлетворени вземания с изтичане на определен срок. Въпреки изключителното многообразие от различни практики в европейски и световен мащаб, производството в България следва да се инициира от длъжника, без той да е длъжен да стори това. По този начин ще се постигнат множество положителни ефекти, включително като бъде насърчено доброволното изпълнение на задълженията и така бъдат избегнати негативите и обструкциите от процесуалната принуда и множеството висящи с години дела за събиране на вземания. Производството следва да гарантира и правото на жизнен минимум

на длъжника, като определи възможност за издръжка и справедлив праг на възможността да запази правото си на собственост върху определени свои вещи, които да не попадат в масата на несъстоятелността. Те трябва да бъдат изрично определени, като може да бъде прието като уместно същите да бъдат наречени и „несеквестируеми“, с оглед на факта, че гражданите познават добре смисъла и значението на понятието.

На следващо място, трябва да бъде определена неплатежоспособността по ясен и недвусмислен начин. Тя трябва да се фиксира както във времево, така и в количествено отношение. Поради ежегодно нарастващите разходи на населението, характерът на неплатежоспособността като номинална стойност не следва да бъде точно определяна, а трябва бъде дефинирана динамична такава, закрепена към обективен източник, като например определен процент или брой минимални или средни работни заплати. Критерият за време също трябва да бъде прецизиран – да не е нито твърде дълъг, нито твърде кратък, като се определи справедлив и разумен срок за потвърждаване на обективната невъзможност, в която е изпаднал длъжникът. И въпреки своята неплатежоспособност, за да не бъде безсмислен процесът по възможно най-справедливо удовлетворяване на кредиторите, длъжникът следва да разполага и с известно имущество, което е достатъчно, за да покрие разноските на производството и частично да удовлетвори вземанията към него.

Насрещната страна в разглежданото правоотношение са кредиторите. Те следва също да бъдат изчерпателно изяснени като кръг от правни субекти. Кредиторите в производството са лицата, чиито вземания са включени в одобрения от съда списък на приетите вземания, като техните права за участие в събранието на кредиторите, както и редът за удовлетворяване на вземанията им също следва да са самостоятелно уредени. Изисква се те също да бъдат почтени, като производството следва да сведе до минимум възможността те да шиканират и бавят процеса, или да пречат на останалите кредитори, включително и да употребяват способи за принуда върху длъжника.

По същия точен начин следва да бъдат определени фигурата на синдика в производството, както и специфичните изисквания, на които той следва да отговаря. Трябва ясно да бъдат дефинирани неговите правомощия и задължения, включително и способите за отчетност на дейността му. Това ще допринесе за по-ефективното регулиране на тяхната работа.

От особена значимост ще е и определянето на подсъдността, т.е. на компетентния орган, пред който ще се открие производството, както и принципите, от които той ще се ръководи. С оглед укрепване на правната сигурност и максималната защита на правата на участниците в производството и утвърдената практика, законът трябва да предвиди, че това ще е окръжният съд по постоянния адрес на длъжника.

В процесуален аспект фазите на производството също следва да бъдат ясно дефинирани. Нормативният акт следва да предвижда общо, икономично и ефективно производство. То трябва да преминава през определени етапи като проверка по допустимост на молбата, откриване на производство по несъстоятелност, неговото приключване с решение за обявяване на неплатежоспособността на длъжника, процедура по установяване на вземанията и на имуществото за целите на попълването на масата на несъстоятелността; предлагане и утвърждаване на план за погасяване на задълженията, обявяване в несъстоятелност и други.

Вариант 2 „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“:

При този вариант не се въвежда радикална нормативна промяна, не се приема изцяло нов нормативен акт, а се предприемат отделни действия по усъвършенстване на правната уредба, която се съдържа в съществуващите нормативни актове.

В конкретния случай, по пътя на изменение или допълнение на сега действащото законодателство по отношение на вече съществуващите нормативни актове и добавянето на кодифицираните в правото на ЕС мерки за регламентирането на несъстоятелността на

физическите лица не е сигурно, че в оптимална степен ще се постигнат преследваните цели от оценяваната публична политика.
Самостоятелният институт на несъстоятелността на физическите лица и правната уредба на процеса по нейното реализиране не би могло лесно да бъде закрепена нито в ГПК, нито в ЗЗД, нито в ТЗ, нито в който и да е друг настоящ законов нормативен акт, без да бъдат нарушени балансът и интегритетът на всеки един от тях и без риск регламентацията му да бъде схематична, т.е. да не бъде разгърната по достатъчно подходящ и систематичен начин. Нещо повече - тези нормативни актове регулират понякога сходни наглед, но качествено различни обществени отношения, техните цели и преследвани резултати са съвсем други от това, което тепърва следва се постигне.

Не на последно място такава регулаторната намеса не би била в състояние да укрепи доверието в българската бизнес среда, включително и на чуждестранните предприемачи. Ефективните правила и процедури за несъстоятелността се считат за ключови критерии от инвеститорите, за да решат дали да инвестират зад граница. Повишаването на доверието в трансграничното финансиране ще даде тласък на капиталовите пазари на Съюза, което неминуемо ще се отрази положително и на интересите на българското общество.

Вариант 3 „Нерегулаторен“:

Вариант 3 включва предприемането мерки, изразяващи се в приемането на различни методологически или практически инструменти, които, без да имат правнообвързващ характер, да доведат до разрешаване на идентифицираните проблеми, при едновременно постигане на поставените цели.

Като действие за справяне с проблема, вариантът предвижда предприемането на мерки, свързани с разработването на стратегия за предотвратяване на възможностите за изпадане в неплатежоспособност на физическите лица, откриването на специализирани телефонни линии или интернет портал, разработването и разпространението на документ с практически характер под формата на наръчник или сборник с насоки, указания и инструкции или провеждането на широко популяризирана кампания „Не задлъжнявай“ за публичност и осведоменост на засегнатите лица, заинтересованите страни и обществото като цяло. Тези мерки по сравнително бърз и много ефикасен начин могат да доведат до справяне с някои от последиците на проблема, но не и с неговите причини.

2. Препоръчителен вариант

2.1. По проблем 1: „Липса на национална рамка от мерки за действие при неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица.“

Вариант 1 „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“

Въз основа на сравнението на вариантите и с оглед разрешаването на Проблем 1„Липса на национална рамка от мерки за действие при неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица“ следва да се заключи, че Вариант 1 е единственият, който има потенциал едновременно пълноценно да се справи с всички тези дефицити, защото те са изцяло от регулаторно естество.
Идентифицираният проблем, свързан с липсата на национална рамка от мерки за действие при неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица в България, е фундаментален или още първичен по своята същност. Той се отнася до необходимостта от въвеждане за първи път на качествено нов за българската действителност институт - този на несъстоятелността на физическите лица, тъй като страната ни е единствената държава - членка на ЕС, в която на национално ниво не са предвидени никакви мерки за защита на физическите лица - добросъвестни длъжници, изпаднали в неплатежоспособност, и за

удовлетворяване на техните кредитори. Това е липса на национално ниво на актуални правила и стандарти за предоставяне на гражданите на надеждни средства за справяне с несъстоятелността, оптимално удовлетворяване на кредиторите и освобождаване на добросъвестните длъжници от задължения за заплащане на неудовлетворени вземания.
Лицата, изпаднали в положение на неплатежоспособност поради настъпване на определени неблагоприятни за тях обстоятелства, са особена уязвима група в съвременните общества и икономики. Финансовите им затруднения непосредствено засягат широк кръг от лица. Те накърняват правата и законните интереси на кредиторите, потенциално и тези на близките им родственици. Очакванията на гражданското общество също са за въвеждането на изцяло нов законов нормативен акт, който да регламентира несъстоятелността на физическите лица. Отчитайки данните и обществените нагласи относно горните дефицити, става видима необходимостта от въвеждането на цялостен, надежден и всеобхватен национален механизъм, който по първичен начин да уреди правила относно превенцията на несъстоятелността, справедливото удовлетворяване на кредиторите и освобождаването на добросъвестните длъжници от задължения за заплащане на определени остатъчни вземания. Препоръчителният вариант включва приемането на самостоятелен изцяло нов нормативен акт, който следва да е в състояние да уреди по нов и първичен начин проблемните обществени отношения и в същото време да позволи улесненото приемане на следващи промени, ако такива бъдат необходими съгласно правото на ЕС.

Положителни (икономически/социални/икономически) въздействия в тригодишна перспектива:

Вариантът допринася за насърчаване на свободното движение на работници – граждани на ЕС и на членовете на техните семейства. Също така спомага и за доброто функциониране на вътрешния пазар, както и за премахване на пречките за упражняването на основни свободи като свободното движение на капитали и свободата на установяване, поради предвиждането на оптимална подходяща национална рамка на производства, като тези в ЕС по несъстоятелност, опрощаване на задължения и други, свързани с тях, по отношение на физическите лица – добросъвестни длъжници. При него е налице справяне със съществуващата правна несигурност за тези лица чрез предвиждане на възможност за опрощаване на задълженията им след разумен срок, като по този начин им се дава възможност отново да се включат в гражданския оборот.

Вариантът води до премахване или значително ограничаване на текущата регулаторна тежест, свързана с налагането на значителни разходи на длъжниците и кредиторите в съдебни дела и изпълнителни производства, които имат и голяма продължителност. Вариантът допринася за оптимизиране на правораздаването, съдебното изпълнение и административното обслужване чрез разглеждане на всички вземания само в едно производството, а оттам води до положителна промяна в нивото на удовлетвореност на адресатите и заинтересованите страни.

Вариантът оказва положително влияние върху достъпа до правосъдие и реализирането на основни човешки права в разумни срокове, поради регламентирането на механизми за уреждане на имуществените отношения на неплатежоспособните длъжници и техните кредитори.

Този подход би имал положително влияние върху макроикономическата среда, тъй като намалява риска от загуба на доходи и собственост на гражданите, изпаднали във финансови затруднения и техните кредитори. Допринася още за ограничаване на „сивия сектор“ на трудовия пазар и съответно не допуска намаляване на постъпленията в държавния бюджет.

Отрицателни (икономически/социални/икономически) въздействия в тригодишна перспектива:

Не са идентфицирани отрицателни икономически и социални въздействия.

Специфични въздействия в тригодишна перспектива:

- **Въздействия върху малките и средните предприятия:**

Вариант 1 предвижда общо намаляване на регулаторната и административна тежест, налагана на адресатите на регулирането и косвено - върху бизнеса, което би довело до относително облекчаване на положението на МСП, но не и до поставянето им в по-благоприятно положение от останалите предприятия. Този вариант предлага промяна в правната регламентация, която до известна степен ще облекчи МСП както в качеството им на евентуални кредитори, така и на работодатели или като трети задължени лица в рамките на изпълнителното производство, което е императивно ангажирано с необходимостта от осъществяване на определени действия спрямо неплатежоспособните длъжници. Въпреки това, те не представляват съществено изменение на действащата рамка от политики и норми, специално засягащо МСП.

- Административна тежест:

Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“ е единственият, анализиран от ОВ, при който обективно могат да се очакват ефекти, свързани с облекчаване или отпадане на съществуващата регулаторна и административна тежест, поради потенциала за значително засилване на правната сигурност и преодоляване на проблемите с тромавостта, утежнеността и продължителността на процедурите при сега съществуващото съдебно и изпълнително производство.

Очакванията в тази насока са Вариант 1 да доведе до:

- установяване на повече работещи механизми за доброволно изпълнение и ефективно осигуряване на достъп до правосъдие за уреждане на имуществените отношения между кредиторите и неплатежоспособните добросъвестни длъжници физически лица;
- ускоряване на съдебните и административните процедури в рамките на производството по несъстоятелност на физическите лица и преодоляване на негативите при действащото принудително изпълнение;
- създаване на възможност за опрощаване на определени дългове и с това намаляване натовареността на публичните органи и частноправните субекти, ангажирани в производствата по принудително изпълнение.

Законопроектът предвижда използване на регистър по несъстоятелност. До въвеждането на нов регистър по несъстоятелност съгласно Регламент (ЕС) 2015/848 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година относно производството по несъстоятелност (Регламент (ЕС) 2015/848), предвидените в законопроекта вписвания и обявявания ще се извършват в Информационна система за производство по несъстоятелност на Министерството на правосъдието. Публичният регистър по несъстоятелност ще бъде изцяло в унисон с Концепцията за регистрова реформа, приета с Решение на Министерския съвет № 298 от 2021 г.[1] Повишеното качество на услугите ще се осигурява чрез служебния обмен на данни и свързаност на регистъра, както и чрез намаляване на документите и разходите на гражданите и бизнеса във връзка с използване на услугите на регистъра по несъстоятелност. Създаването на регистъра по несъстоятелност, както и използването на съществуващата информационна система по несъстоятелност не е свързано с налагането на нови разходи на

[1] Приложение № 2 към Актуализирана Стратегия за развитие на електронното управление в Република България (2019 - 2025).

гражданите, гражданските организации, потребителите, бизнеса или публичните власти, които те да са длъжни да правят в изпълнение на задължения за представяне на информация. Следващите от облекчаването на регулаторната и административната тежест положителни ефекти ще могат да бъдат анализирани и остойностени, едва след като съответният вариант бъде реално въведен и пълноценно произведе своите въздействия.

Потенциални рискове от прилагането на препоръчителния вариант:

Липсват идентифицирани значителни рискове, които могат да бъдат свързани с въвеждането на Вариант 1.

3. Разходи и ползи от вариантите за действие

3.1. По проблем 1: „Липса на национална рамка от мерки за действие при неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица.“

Варианти за действие:	Общи годишни разходи	Общи годишни ползи
Препоръчителен вариант: Вариант „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	България е най-бедната държава членка на ЕС. По данни на Евростат над 35% от българите не са в състояние да посрещнат неочаквани финансови разходи. При нужда голяма част от тези хора намират изход в т. нар. бързи кредити. Към края на 2020 г. вземанията по кредити на дружествата, специализирани в кредитиране, са над 3 млрд. лв. Около 300 млн. лв., което е близо 10% от тях, са необслужвани кредити. Най-сериозен дял в общата стойност съставляват вземанията по потребителски кредити на домакинства и нетърговски организации, обслужващи домакинствата – над 2 млрд. лв. (70,6 %). На този фон, въвеждането на модерна национална рамка относно несъстоятелността на физическите лица у нас е критично важно за ефективността на кредитния пазар и развитието на българската икономика. Разходите, които могат да бъдат остойностени, са	Ефективната национална рамка в сферата на несъстоятелността и възможността на физическите лица, изпаднали във неплатежоспособност, да се включат отново в икономическия живот е ключов фактор за развитие на предприемачеството. Например, намаляването на времевия период на несъстоятелност в Нидерландия през 1997 г. и в Германия през 2001 г. води до повишаване на нивото на самонаемане съответно с 4,3% и 4,5%. Въвеждането на ефективна уредба на несъстоятелността в България може да генерира ръст на брутния вътрешен продукт до 3% и повишаване на заетостта с 2%.

	разноски в производството по несъстоятелност на кредитори и длъжници; разходи за прилагане и администриране на закона за фиска.	Основните ползи, които могат да бъдат остойностени, са следните: - по-високи официални доходи за хората, изпаднали в неплатежоспособност; висока ликвидност и капиталова адекватност, нарастване на печалбите на кредитните институции; мащабна икономия на обезщетения и социални помощи, сериозен ръст на данъчните и осигурителни приходи във фиска.
Вариант „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“:	Разходите, които могат да бъдат остойностени, са разноски в производството по несъстоятелност на кредитори и длъжници; разходи за прилагане и администриране на закона за фиска.	Ползите, които могат да бъдат остойностени, са нарастване на дохода на физическите лица, изпаднали в неплатежоспособност; ликвидност и капиталова адекватност, по-високи печалби на кредитните институции; икономия на обезщетения и социални помощи, ръст на данъчните и осигурителни приходи във фиска.
Вариант „Нерегулаторен“:	Не са иднетифицирани общи годишни разходи.	Не са идентифицирани общи годишни ползи.
Вариант „Без действие“:	Разходите, които могат да бъдат остойностени, са загуба на доход за физическите лица, изпаднали в неплатежоспособност; съдебни и други разноски за събиране на практически несъбираеми кредити на длъжници и кредитори; провизиране, намаляване на	Не са идентифицирани ползи.

	печалбите на кредитните институции; обезщетения, социални помощи, намаляване на данъчните и осигурителни приходи във фиска.	
	Опишете качествено и количествено всички значителни разходи и ползи на годишна база и коя от заинтересованите страни ще ги понесе. Използвайте приблизителни цифри и диапазони, включително парични разходи (в лв.).	

4. Проведени консултации

Консултации:

Консултациите на институционално ниво по въпроса за несъстоятелността на физическите лица се явяват естествено продължение на дългогодишния публичен дебат, посветен на необходимостта или липсата на такава от регламентиране на обществените отношения, възникващи при неплатежоспособност на добросъвестните физически лица длъжници, с обявени няколко отделни проекта. През 2022 г. част от тези проблеми вече са били предмет на нормотворчески процес, насочен към уреждане на несъстоятелността на физическите лица предприемачи.

Въпросът относно несъстоятелността на физическите лица получава своето внимание и по време на обществените консултации, посветени на уреждането на процеса по събиране на вземания по потребителски договори, в рамките на които на Портала за обществени консултации на Министерския съвет, в секцията „Коментари“, е отразено становището на адвокатско дружество „Попов, Арнаудов и партньори“ от 17.02.2022 г., а именно, че „при обсъждането на проекта е добре също така да се обмисли дали решаването на проблемите в отношенията между длъжниците и колекторските фирми да не бъде разглеждано и в контекста на въвеждането на процедура за личен фалит“.

Със заповед от месец юли 2022 г. на министъра на иновациите и растежа е определена междуведомствена група в състав от 13 постоянни членове, на която е възложено в срок до 30.08.2022 г. да изготви проект на Закон за личния фалит. Съставът на работната група показва, че тя играе ролята и на ранни, неформални консултации по въпросите предмет на ОВ, защото включва представители на Министерството на иновациите и растежа, Министерството на правосъдието, Министерството на икономиката и индустрията, съдия от Софийския районен съд, съдия от Софийския градски съд, адвокат от Софийската адвокатска колегия. При необходимост председателят е оправомощен да привлича и други експерти и външни консултанти.

В изпълнение на заповедта е проведен кръг от обсъждания в рамките на групата, съответно на 09.08.2022 г., 18.08.2022 г., 25.08.2022 г. и 29.08.2022 г. Паралелно е провеждана и комуникация по електронната поща, в която са разменяни различни предложения, коментари, становища и бележки. В рамките на обсъжданията основно място заемат въпросите относно субективния обхват на проекта на нормативен акт, а именно - категориите длъжници и класовете кредитори, които ще се ползват с права и задължения по закона, как да бъдат балансирани техните законни интереси по най-справедлив начин, възможностите за ранно предупреждение за лицата, изпадащи в неплатежоспособност, способите за превантивно преструктуриране и насърчаване на добросъвестността и изпълнението на длъжника, какви са най-подходящите процесуални механизми за производството, респективно, условията за неговото спиране или прекратяване, как ще се отразява и публикува информацията от него, какви следва да бъдат очакваните резултати от

реализиране на политиката и др. В обсъжданията са били взети предвид данни и информация от Евростат, Индекса за човешко развитие на ПРООН, доклада на Световната банка „Принципите на Световната банка за несъстоятелността и режимите кредитор/длъжник“ , специализирани статии и др.

При подготовката на Законопроекта за несъстоятелност на физическите лица са проведени две процедури по официални обществени консултации (в периода от 6 до 20 октомври 2022 г. и в периода от 28 февруари до 14 март 2023 г.), за бъдат съобразени във възможно най-голяма степен принципите на обоснованост, предвидимост, откритост и съгласуваност при разработването на нормативния акт. Проведено е и предварително съгласуване на законопроекта с техническите екипи на Групата на Световната банка и на Европейската комисия, с оглед на точното изпълнение на ангажиментите по етапа от Националния план за възстановяване и устойчивост. Съобразени са предложения и препоръки, получени в хода на междуведомственото съгласуване по реда на Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация и съгласно чл. 27 от Закона за нормативните актове, както и предложения на народните представители и членовете на работната група към Комисията по правни въпроси в 48-ото и в 49-ото Народно събрание.

В хода на проведените обществени консултации са постъпили становища от следните групи заинтересовани страни: граждани, представителни организации на потребителите, омбудсмана, адвокати и представителни организации на адвокатите, представителни организации на частните съдебни изпълнители, представителни организации на банките, представителни организации на дружествата, които събират и управляват вземания, доставчици на обществени услуги, неправителствени организации. Становищата съдържат над 200 коментари и предложения по същество, с правно-технически или редакционни предложения. Справки за постъпилите предложения са публикувани на същите сайтове в интернет, където са провеждани самите консултации. Многобройни са неприетите предложения, отправени в двете обществени консултации: за физическите лица да се прилага на производството по несъстоятелност на предприемачите по Търговския закон и обратното предложение; увеличаване на общия размер на дълга над 30 минимални работни заплати като условие за неплатежоспособност и обратно – намаляването му под 10 минимални работни заплати; разширяване на понятието „недобросъвестност“ чрез включване на нови хипотези – непосочване на данни за кредитор, размер на дълга и имуществото и други; вместо синдици, в производството да се назначават като управители на имуществото частни съдебни изпълнители; да отпадне събранието на кредиторите и приемането на плана за погасяване по тази процедура; компетентен да води производствата по закона да бъде районният съд, а не окръжният съд; да отпадне първото събрание на кредиторите и вместо него да се назначи временен синдик; отпадане на абсолютната давност по чл. 112 ЗЗД и други.

Препоръки за създаване на нарочна уредба на производство по несъстоятелност за физически лица без имущество и доходи, са отправени от техническия екип на Европейската комисия във връзка с изпълнението на етап 252 НПВУ. Важно изискване на етап 252 е законът да въведе процедура по несъстоятелност и при липса на доходи и имущество на физическите лица. Съобразяването на етапа налага включване тази категория длъжници в производството по несъстоятелност, в което са ясно уредени правата и задълженията на тези лица за периода, в който те са без имущество/доходи и преди вписването на освобождаването от отговорност. Допълнително се препоръчва, за да има реален ефект от производството, общият срок за опрощаване на задълженията, включително времето на съдебното производство, да не следва да надвишава три години и за длъжниците без доходи и имущество. В съответствие с тези препоръки, законопроектът предвиди възможност за откриване на производството по несъстоятелност на лице без секвестируемо имущество и доходи, което приключва със съдебно решение.

С Решение № 280 на Министерския съвет от 2023 г. законопроектът е одобрен и внесен за разглеждане в 49-ото Народното събрание със сигнатура рег. № 49-302-01-11/13.04.2023 г. Законопроектът е обсъден на заседание на Комисията по правни въпроси, обективирано в Протокол № 7 от 7 юни 2023 г. Приет е на първо гласуване с Решение на 49-ото Народно събрание в пленарно заседание на 15 юни, 2023 г. С оглед преодоляване на отправените критики и препоръки за по-добра защита срещу възможни злоупотреби в производството по несъстоятелност, Министерството на правосъдието актуализира законопроекта. Последната редакция на Законопроекта за несъстоятелност на физическите лица отразява съществена част от предложенията на народните представители между първо и второ гласуване (вх. № 49-354-04-61/13.07.2023 г., вх. № 49-354-04-62/13.07.2023 г. и вх. № 49-354-04-63/13.07.2023 г.), както и редакционни предложения на работната група към Комисията по правни въпроси. Съществените изменения се отнасят до следните въпроси: общата стойност на изискуемите парични задължения, която обуславя неплатежоспособност на длъжника; формиране на издръжката от несеквестируемия доход на длъжника или неговото имущество в масата на несъстоятелността; държавната такса в производството се определя не в закона, а съгласно тарифа на Министерския съвет; отмяна на първото събрание и въвеждане на фигурата на временния синдик; призоваване и съобщения в производството да се извършват чрез регистъра по несъстоятелност; длъжникът може да оттегли молбата си най-късно до постановяване на решение за откриване на производството; с откриване на производството по несъстоятелност не се спират изпълнителни производства, при които е предприето действие по реализация на обезпечено с ипотека имущество на длъжника; като условие за утвърждаване на плана за погасяване е необходимо вземанията на обезпечените кредитори да бъдат удовлетворени до размера на обезпечението; изтичането на 3-годишния срок не е основание за прекратяване на изпълнението на плана за погасяване по отношение на вземанията, които не се погасяват; да не тече срокът на абсолютната погасителна давност, докато трае производството по несъстоятелност; чрез допълнение на чл. 227в от Наказателния кодекс се въвежда наказателна отговорност за престъпление срещу кредиторите, извършено и от длъжника в производство по Закона за несъстоятелност на физическите лица.

Така преработеният Законопроект за несъстоятелност на физическите лица е предварително съгласуван с техническия екип на Европейската комисия във връзка с изпълнението на етап 252 НПВУ. Отправени са препоръки във връзка с правата на длъжниците без доходи и имущество. Утрояването на стойността на задълженията (от 10 на 30 минимални работни заплати), обуславящи неплатежоспособност, да бъде преразгледано след анализ на принципа за пропорционалност, с оглед целта на закона и дали няма съществена част от длъжниците да останат извън приложното му поле. В допълнение беше указано за необходимо да се предвиди право на длъжника без доходи и имущество да поиска възобновяване на производството по несъстоятелност и след края на първата година от откриването му, до изтичане на срока за погасяване на задължението.

Предвид внесените съществени изменения и допълнения в законопроекта, по Законопроекта за несъстоятелност на физическите лица се планира да бъде проведена нова обществена консултация в съответствие с изискванията на чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове, посредством публикуването на проекта, мотивите към него и цялостната оценка на въздействието на Портала за обществени консултации и на интернет страницата на Министерството на правосъдието. Предвижда се общественото обсъждане да бъде в срок от 30 дни. В съответствие с чл. 26, ал. 5 от Закона за нормативните актове справката за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения в резултат на проведените обществени консултации ще бъде публикувана на интернет страницата на Министерството на правосъдието и на Портала за обществени консултации.

5. Привеждане в действие и изпълнение	
От коя дата предложението влиза в сила?	3 дни след обнародването в „Държавен вестник“

Коя институция ще отговаря за изпълнението на предложението и за контрола?

Съдилищата и Министерството на правосъдието.

Име, длъжност и подпис на директора на дирекцията, отговорна за извършването на цялостната предварителна оценка на въздействието:

1.11.2024 г.

X

д-р Любомир Талев
директор на дирекция Съвет по законода...
Signed by: Lyubomir Nikolaev Talev

Директор на Дирекция „Съвет по законодателство“, Министерство на правосъдието